



COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 20.7.2011
SEC(2011) 953 final

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

REZUMAT AL EVALUĂRII IMPACTULUI

care însoțește documentul

DIRECTIVA PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI A CONSILIULUI

cu privire la activitatea instituțiilor de credit și supravegherea prudențială a instituțiilor de credit și a societăților de investiții și de modificare a Directivei 2002/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului privind supravegherea suplimentară a instituțiilor de credit, a întreprinderilor de asigurare și a societăților de investiții care aparțin unui conglomerat financiar

{COM(2011) 453 final}
{SEC(2011) 952 final}

1. INTRODUCERE

În comunicarea sa din 9 decembrie 2010¹, Comisia a anunțat că are în vedere măsuri legislative la nivelul UE vizând apropierea și consolidarea regimurilor de sancțiuni din domeniul financiar.

În comunicarea sa din 4 martie 2009², Comisia Europeană a anunțat că (i) va examina practicile și regulile de guvernare corporativă din cadrul instituțiilor financiare, în contextul crizei financiare, și (ii), unde este cazul, va formula recomandări sau va propune măsuri de reglementare.

Această evaluare a impactului cuprinde o analiză a eventualelor măsuri care ar putea fi luate în domeniul reglementat de Directiva privind cerințele de capital (CRD). Aceasta completează evaluarea impactului pentru propunerea „CRD IV”.

2. DEFINIREA PROBLEMEI

Regimuri de sancțiuni

Regimurile naționale de sancțiuni în vigoare în prezent pentru principalele încălcări ale CRD sunt divergente și nu pot asigura întotdeauna o aplicare eficientă a dispozițiilor. Anumite competențe de sancționare importante nu sunt conferite tuturor autorităților naționale, iar sancțiunile nu sunt publicate sistematic. În unele state membre, nivelul sancțiunilor administrative pecuniare (amenzi) este prea scăzut, efectul de descurajare fiind insuficient; în plus, sancțiunile nu pot fi aplicate atât instituțiilor de credit, cât și persoanelor fizice responsabile de încălcări. Atunci când stabilesc nivelul sancțiunilor care urmează să fie aplicate, unele autorități naționale nu iau în considerare criteriile care sunt importante pentru a asigura proporționalitatea și efectul de descurajare al sancțiunilor.

În plus, aplicarea efectivă a sancțiunilor diferă de la un stat membru la altul, inclusiv între cele care au sectoare bancare de dimensiuni similare. În unele state membre, în ultimii ani s-au aplicat puține sancțiuni sau nu s-au aplicat deloc, ceea ce ar putea indica un nivel redus de aplicare a normelor UE.

Situația poate conduce la nerespectarea normelor UE, la crearea de distorsiuni ale concurenței pe piața internă și poate avea un impact negativ asupra supravegherii financiare, afectând buna funcționare a piețelor bancare, ceea ce poate dăuna protecției deținătorilor de depozite și investitorilor, precum și încrederii în sectorul financiar.

Guvernarea corporativă

În iunie 2010, Comisia a publicat o carte verde privind guvernarea corporativă din instituțiile financiare și politicile de remunerare³ și un document de lucru însoțitor⁴ în care erau analizate

¹ COM(2010) 716 final.

² COM(2009) 114 final

³ COM(2010)0284 final

⁴ Commission staff working document - Corporate Governance in Financial Institutions: Lessons to be drawn from the current financial crisis, best practices (Document de lucru însoțitor al Comisiei –

deficiențele mecanismelor de guvernare corporativă din sectorul serviciilor financiare, care au contribuit la asumarea de riscuri excesive și care au fost puse în evidență de criza financiară.

Supravegherea inadecvată a riscurilor de către consilii

În multe cazuri, consiliile fie nu au avut capacitatea, fie au avut rețineri în a contesta deciziile strategice de afaceri ale conducerii executive. Această situație a fost cauzată adesea fie de dedicarea unui timp suficient, fie de lipsa unor cunoștințe tehnice adecvate în rândul membrilor consiliilor instituțiilor de credit. În unele cazuri, dominația conducerii și lipsa unei diversități suficiente în componența consiliilor au afectat obiectivitatea acestora.

În plus, adesea consiliile nu erau implicate suficient în strategia generală de risc și, drept urmare, nu s-a monitorizat abordarea strategică a conducerii executive în ceea ce privește riscul, s-au acordat stimulente pentru asumarea de riscuri excesive și nu s-au implementat sisteme adecvate pentru asigurarea unei administrări eficiente a riscurilor. Totodată, consiliile nu au acordat timp suficient discuțiilor pe tema problemelor legate de riscuri, deoarece administrarea riscurilor era considerată ca nefiind prioritară în comparație cu alte subiecte, precum strategia de creștere. Raportarea privind riscurile nu a fost în toate situațiile promptă și cuprinzătoare, în principal din cauza lipsei unor mecanisme prin care deținătorul funcției de administrare a riscurilor să raporteze direct consiliului.

În fine, în multe cazuri, funcției de administrare a riscurilor nu i s-a acordat importanța cuvenită în procesul decizional.

Caracterul neobligatoriu al principiilor – analiza prudentială neadecvată a guvernantei corporative

Caracterul neobligatoriu al majorității principiilor de guvernare corporativă a contribuit la nerespectarea principiilor de către instituțiile de credit, implementarea acestora fiind lăsată în principal în seama autoreglementării și a monitorizării externe de către acționari. Deficiențele identificate de criză au demonstrat că aceste mecanisme nu funcționau în practică. În special, în absența unui cadru clar de guvernare corporativă și a unui rol de supraveghere bine definit, autoritățile de supraveghere nu au putut monitoriza sau controla în mod adecvat implementarea standardelor de guvernare corporativă de către instituțiile de credit.

3. ANALIZA SUBSIDIARITĂȚII

Convergența regimurilor de sancțiuni naționale este necesară pentru a promova efectul de descurajare și a crea condiții de concurență echitabile, astfel încât să se asigure o aplicare uniformă a CRD și o relație de cooperare deplină și încredere reciprocă între supraveghetorii bancari din UE. O aplicare mai bună a competențelor de sancționare existente de către autoritățile naționale nu ar fi suficientă pentru a obține această convergență.

Pentru a putea trata în mod eficient slăbiciunile instituțiilor de credit legate de guvernarea corporativă, este esențial să existe o abordare uniformă și coerentă la nivelul UE. Având în vedere gradul de integrare a piețelor de capital și interdependența actorilor din sectorul

financiar european, regulile divergente din statele membre pot conduce la necesitatea arbitrajului de reglementare, ceea ce ar putea submina piața internă sau crea noi obstacole pentru funcționarea corespunzătoare a acesteia.

4. OBIECTIVE

Propunerea vizează asigurarea unei funcționări corespunzătoare a piețelor bancare și recâștigarea încrederii în sectorul bancar prin:

- sancțiuni eficiente, proporționale și cu efect de descurajare, care să asigure o mai bună respectare a normelor CRD,
- crearea unor condiții de concurență echitabile, care să minimizeze necesitatea arbitrajului de reglementare,
- supravegherea eficientă a furnizorilor de servicii bancare,
- o guvernanta corporativă eficientă în cadrul instituțiilor de credit, menită să contribuie la evitarea asumării de riscuri excesive.

Aceasta presupune:

- consolidarea și apropierea cadrului legal privind sancțiunile și mecanismele care facilitează depistarea încălcărilor și
- consolidarea cadrului de guvernanta corporativă:
 - creșterea eficienței supravegherii riscurilor de către consilii;
 - îmbunătățirea statutului funcției de administrare a riscurilor și
 - asigurarea unei monitorizări eficiente de către supraveghetorii guvernantei riscurilor

5. OPȚIUNI STRATEGICE, EVALUAREA IMPACTULUI ȘI COMPARAȚIE

5.1. Opțiuni privind regimurile de sancțiuni

5.1.1. Opțiuni privind sancțiunile administrative adecvate

Opțiuni
1: nicio măsură UE
2. reguli uniforme privind tipurile și nivelul sancțiunilor administrative
3. reguli comune minime privind tipurile de sancțiuni administrative
4. reguli comune minime privind nivelurile (minime și maxime) ale amenzilor administrative
5. reguli comune minime privind nivelul maxim al amenzilor administrative
6. reguli uniforme privind factorii care trebuie luați în considerare la aplicarea sancțiunilor

Opțiunea 1 ar menține problemele identificate: deși Autoritatea bancară europeană ar putea promova o convergență mai bună a regimurilor naționale, această măsură nu ar fi eficientă în lipsa unui cadru UE.

Opțiunile 2 și 6 ar elimina orice divergență în ceea ce privește tipurile, nivelul sancțiunilor și criteriile pentru aplicarea acestora și, prin urmare, ar avea eficiența cea mai ridicată din punctul de vedere al asigurării unor condiții de concurență echitabile și al facilitării supravegherii transfrontaliere. Opțiunile 3, 4, 5 și 7 ar fi mai puțin eficiente, dar ar permite adaptarea sancțiunilor la particularitățile diverselor sisteme juridice naționale. Opțiunea 4 ar fi mai eficientă decât opțiunea 5 în ceea ce privește reducerea divergențelor legate de nivelurile amenzilor și ar asigura efectul de descurajare, însă opțiunea 5 ar asigura o proporționalitate mai bună.

Opțiunile 2, 3 și 4 ar avea o eficiență similară în asigurarea efectului de descurajare. Totuși, opțiunea 3 ar permite să se prevadă tipuri suplimentare de sancțiuni, care pot crește efectul de descurajare în anumite state membre. Opțiunea 5 ar fi mai puțin eficientă în ceea ce privește asigurarea aplicării efective a unor amenzi suficient de mari, însă ar putea asigura o proporționalitate mai bună. Opțiunile 6 și 7 pot fi considerate la fel de eficiente în măsura în care includ aceiași factori, însă opțiunea 7 ar putea asigura mai bine caracterul adecvat al sancțiunilor aplicate efectiv, deoarece nu ar împiedica autoritățile competente să ia în considerare alți factori.

Opțiunile 2 și 7 sunt cel mai puțin eficiente din punctul de vedere al modificărilor necesare în legislațiile naționale, iar opțiunea 5 este mai eficientă decât opțiunea 4.

5.1.2. Opțiuni privind personalizarea sancțiunilor administrative

Opțiuni
1: nicio măsură UE
2. obligație generală de a se prevedea aplicarea de sancțiuni administrative atât persoanelor fizice, cât și instituțiilor de credit
3. reguli comune minime privind aplicarea de sancțiuni administrative persoanelor fizice și/sau instituțiilor de credit

Opțiunea 3 ar fi mai eficientă decât opțiunea 2 în ceea ce privește asigurarea unor condiții de concurență echitabile și a unei supravegheri transfrontaliere mai bune, însă diferența dintre aceste opțiuni din punctul de vedere al efectului de descurajare este considerată minoră. Opțiunea 3 este mult mai puțin eficientă decât opțiunea 2, deoarece ar necesita mai multe modificări în legislațiile naționale și ar putea obliga statele membre să-și adapteze regimurile de răspundere civilă generală.

5.1.3. Opțiuni privind publicarea sancțiunilor

Opțiuni
1. niciun fel de acțiune
2. publicarea sancțiunilor ca regulă generală
3. publicarea sancțiunilor la latitudinea autorităților

Opțiunea 2 ar fi mult mai eficientă decât opțiunea 3 pentru creșterea efectului de descurajare al sancțiunilor. Opțiunea 3 ar fi puțin mai eficientă decât opțiunea 2.

5.1.4. Opțiuni privind aplicarea efectivă a sancțiunilor

Opțiuni
1. nicio măsură UE
2. o procedură internă de denunțare a neregulilor în cadrul instituțiilor de credit
3. crearea de către statele membre a unor sisteme pentru promovarea și protecția denunțătorilor
4. cerințe UE detaliate pentru programele de denunțare a neregulilor

Opțiunile 2, 3 și 4 sunt toate eficiente în asigurarea unei mai bune depistări a încălcărilor, conducând la un nivel mai ridicat de aplicare a legii în toate statele membre. Opțiunea 4 este considerată puțin mai eficientă în această privință. Toate cele trei opțiuni au impact asupra drepturilor fundamentale (dreptul la respectarea vieții private și familiale, protecția datelor cu caracter personal, prezumția de nevinovăție și dreptul la apărare), însă acestea pot fi atenuate și, ținând cont de importanța obiectivelor propuse, efectul opțiunilor este necesar și proporțional.

Opțiunile 2 și 3 sunt la fel de eficiente din punctul de vedere al modificărilor necesare în legislația națională. Opțiunea 4 este considerată ineficientă, deoarece ar necesita modificări mai radicale, probabil inclusiv în țări membre care au deja mecanisme de denunțare a neregulilor. Totodată, costurile de asigurare a conformității ar putea fi mai mari decât cele implicate de opțiunile 2 și 3, deoarece statele membre ar avea mai puțină flexibilitate.

5.2. Opțiuni privind governanța corporativă

Opțiuni
1. nicio măsură UE
2. îmbunătățirea implementării cadrului UE existent
3. îmbunătățirea și dezvoltarea cadrului Directivei privind cerințele de capital

Opțiunea 3 ar fi cea mai eficientă pentru atingerea obiectivului fundamental comparativ cu opțiunile 1 și 2. Opțiunea 1 ar menține cadrul de reglementare deschis și ar continua să genereze încălcări și incertitudine juridică. Opțiunea 2 se bazează pe disciplina piețelor și pe o monitorizare mai bună a implementării principiilor existente de către supraveghetori. Totuși, supraveghetorii nu ar avea un cadru juridic clar în care să își exercite atribuțiile de supraveghere prudențială, iar autoreglementarea și-a arătat limitele.

Opțiunea 3 merge dincolo de cadrul existent privind governanța corporativă și ar implica elaborarea unor dispoziții suplimentare îmbunătățite. Aceasta ar include măsuri de creștere a eficienței supravegherii riscurilor de către consilii, ar îmbunătăți statutul și independența funcției de administrare a riscurilor și ar asigura o monitorizare eficientă a guvernancei riscurilor de către supraveghetori. Aceste cerințe noi ar crea un set de standarde minime care le-ar oferi instituțiilor de credit și supraveghetorilor repere clare în cadrul cărora să elaboreze și să evalueze structuri de guvernare corporativă.

5.3. Opțiuni strategice și instrumente preferate

Obiectivele propunerii pot fi atinse cel mai eficient printr-o combinație a următoarelor opțiuni care își potențează efectele reciproc:

Opțiuni privind regimurile de sancțiuni

- reguli comune minime privind tipul de sancțiuni administrative pe care urmează să le aibă la dispoziție autoritățile competente
- reguli comune minime privind nivelul maxim al sancțiunilor administrative pecuniare
- lista de factori cheie care trebuie luați în considerare la stabilirea sancțiunilor administrative
- obligația de a se prevedea aplicarea de sancțiuni administrative atât persoanelor fizice, cât și instituțiilor de credit
- publicarea sancțiunilor ca regulă generală
- o procedură internă de denunțare a neregulilor în cadrul instituțiilor de credit
- prevederea obligației statelor membre de a crea sisteme pentru promovarea denunțătorilor

Opțiuni privind guvernarea corporativă

Creșterea timpului dedicat de membrii consiliului	prevederea obligației instituțiilor de credit de a comunica numărul de mandate ale membrilor consiliului
	prevederea obligației membrilor consiliului de a dedica timp suficient exercitării atribuțiilor lor
	limitarea numărului maxim de mandate pe care un membru le poate deține concomitent în consilii
Îmbunătățirea expertizei membrilor consiliului	cerința de a comunica politica de recrutare și expertiza și calificările efective ale membrilor consiliului
	specificarea criteriilor pe care membrii consiliului trebuie să le îndeplinească individual și colectiv din punctul de vedere al calificărilor și al expertizei adecvate
	cerința ca membrii consiliului să beneficieze de formare inițială și de instruire continuă
	comitet de nominalizare obligatoriu
Contrabalansarea dominației conducerii	interzicerea cumulării funcțiilor de președinte și de director executiv în aceeași instituție de credit
Îmbunătățirea diversității în componența consiliilor	cerința de a comunica politica internă privind diversitatea
	compararea diverselor practici la nivel național și european
	cerința ca diversitatea să fie unul dintre criteriile de stabilire a componenței consiliilor
	cerința ca instituțiile de credit să stabilească o politică privind diversitatea
Responsabilizarea suplimentară a consiliilor cu privire la strategia de	cerința de a efectua o declarație cu privire la gradul de adecvare a sistemelor de administrare a riscurilor
	cerința de a efectua o declarație de risc care să prezinte abordarea instituției de credit cu privire la risc

<i>risc</i>	
<i>Sporirea importanței acordate de consilii problemelor legate de riscuri</i>	cerința de a comunica politicile și practicile privind discutarea și analizarea problemelor legate de riscuri în cadrul ședințelor consiliului
	cerința ca consiliile să dedice suficient timp problemelor legate de riscuri
	comitet de risc obligatoriu la nivelul consiliului
<i>Îmbunătățirea informării consiliilor cu privire la riscuri</i>	cerința de a comunica politica și practicile legate de informarea consiliului cu privire la riscuri
	obligarea consiliilor să decidă conținutul, formatul și frecvența cu care trebuie să primească informațiile privind riscurile
	cerința ca deținătorul funcției de administrare a riscurilor să poată informa direct consiliul
<i>Îmbunătățirea statutului și a autorității funcției de administrare a riscurilor</i>	cerința de a comunica statutul și autoritatea funcției de administrare a riscurilor
	cerința de a avea o funcție independentă de administrare a riscurilor
	cerința de a avea un director responsabil cu administrarea riscurilor independent
	cerința ca directorul responsabil cu administrarea riscurilor să aibă un statut și o autoritate adecvate
	cerința ca demiterea directorului responsabil cu administrarea riscurilor să fie condiționată de obținerea aprobării consiliului
<i>Asigurarea unei monitorizări eficiente a guvernantei riscurilor de către supraveghetori</i>	cerința ca guvernanta corporativă să facă parte din analiza prudențială
	cerința ca analiza prudențială specifică să vizeze și calitatea membrilor consiliului
	prevederea obligației supraveghetorilor de a examina ordinea de zi și documentele justificative pentru ședințele consiliului

5.3.1. Impactul opțiunilor preferate: regimul de sancțiuni

Se preconizează că regimurile de sancțiuni vor facilita depistarea încălcărilor și vor permite autorităților competente să aplice sancțiuni adecvate. Este de așteptat ca aceasta să conducă la o îmbunătățire a respectării de către instituțiile de credit a obligațiilor care decurg din CRD, ceea ce va fi în avantajul tuturor **părților interesate**.

Aceste opțiuni nu creează **sarcini administrative** pentru instituțiile financiare sau societățile non-financiare, inclusiv IMM-uri, cu excepția unor sarcini administrative limitate pentru instituțiile de credit, generate de obligația de a implementa sisteme interne de denunțare a neregulilor.

Este de așteptat un **impact social** pozitiv, deoarece se va îmbunătăți protecția deținătorilor de depozite și a investitorilor, precum și a angajaților instituțiilor de credit care denunță neregulile.

Aceste opțiuni concordă cu obiectivele comune ale jurisdicțiilor majore din cadrul grupului G20 de a consolida reglementarea și supravegherea sectorului financiar și se preconizează că vor avea un impact pozitiv asupra **competitivității** globale a UE.

5.3.2. Impactul opțiunilor preferate: guvernanta corporativă

Opțiunile strategice preferate pentru îmbunătățirea guvernantei corporative vor ajuta la evitarea asumării de riscuri excesive de către instituțiile de credit și vor reduce riscul de eșec. Acestea ar contribui la îmbunătățirea rezilienței sectorului bancar și la creșterea încrederii

investitorilor. Prin urmare, impactul asupra instituțiilor de credit și asupra tuturor **părților interesate** (deponenți, acționari, creditori) ar trebui să fie unul pozitiv.

La nivel macroeconomic, un sistem solid de guvernare a riscurilor în cadrul instituțiilor de credit ar contribui la evitarea unor eventuale noi crize, la creșterea încrederii în sistemul bancar și la eficiența mecanismelor de finanțare ale instituțiilor de credit, ceea ce este de natură să accelereze **creșterea economică**.

Introducerea de măsuri privind diversitatea în componența consiliilor poate avea un impact pozitiv asupra **politicii UE în materie de egalitate de șanse între femei și bărbați**, eliminând discriminările și sprijinind accesul femeilor la poziții de conducere în cadrul companiilor, și totodată poate influența pozitiv gradul de ocupare a femeilor.

Opțiunea preferată ar putea implica **sarcini administrative** suplimentare pentru instituțiile de credit și supraveghetori. Totuși, aceste costuri ar trebui să fie limitate și proporționale cu obiectivul general. Pentru a reduce posibilele sarcini de reglementare, trebuie să se aplice principiul proporționalității, care ia în considerare amploarea și complexitatea activităților instituțiilor de credit.

6. MONITORIZAREA ȘI EVALUAREA

Comisia, în calitatea sa de gardian al tratatului, monitorizează modul în care statele membre pun în aplicare modificările la Directiva privind cerințele de capital. Consecințele aplicării măsurilor legislative privind regimul de sancțiuni sunt evaluate pe baza următorilor indicatori principali:

- numărul de încălcări depistate și numărul de sancțiuni aplicate;
- practicile autorităților competente naționale în aplicarea sancțiunilor.

În ceea ce privește guvernarea corporativă, poate dura un timp până când vor apărea beneficiile preconizate, iar nivelul beneficiilor va depinde de modul în care instituțiile de credit pun în aplicare noile cerințe. Comisia urmează să monitorizeze în permanență aplicarea dispozițiilor relevante din Directiva privind cerințele de capital prin ABE și va avea un dialog extins și continuu cu toate părțile interesate majore, inclusiv participanții la piață (instituții de credit, investitori). Totodată, Comisia poate utiliza concluziile studiilor realizate de părțile interesate.