



EUROPOS KOMISIJA

Briuselis, 2011.7.20
SEK(2011) 953 galutinis

KOMISIJOS TARNYBŲ DARBINIS DOKUMENTAS

POVEIKIO VERTINIMO SANTRAUKA

pridedamas prie dokumento

EUROPOS PARLAMENTO IR TARYBOS DIREKTYVA

dėl galimybės verstis kredito įstaigų veikla ir dėl rizikos ribojimu pagrįstos kredito įstaigų ir investicinių įmonių priežiūros, kuria iš dalies keičiama Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2002/87/EB dėl finansiniam konglomeratui priklausančių kredito įstaigų, draudimo įmonių ir investicinių įmonių papildomos priežiūros

{KOM(2011) 453 galutinis}
{SEK(2011) 952 galutinis}

1. ĮVADAS

2001 m. gruodžio 9 d. komunikate¹ Komisija numatė imtis ES teisėkūros veiksmų sankcijų taikymo režimams finansų sektoriuje suderinti ir sugriežtinti.

2009 m. kovo 4 d. komunikate² Europos Komisija paskelbė, kad: i) išnagrinės finansų įstaigų valdymo taisykles ir praktiką atsižvelgdama į finansų krizę ir ii) prireikus pateiks rekomendacijas arba pasiūlys reguliavimo priemonių.

Šiame poveikio vertinime analizuojamos priemonės, kurių būtų galima imtis direktyvos dėl kapitalo poreikio taikymo srityje. Juo papildomas pasiūlymo dėl vadinamosios IV direktyvos dėl kapitalo poreikio poveikio vertinimas.

2. PROBLEMOS APIBRĖŽTIS

Sankcijų taikymo režimai

Šiuo metu valstybėse narėse taikomi sankcijų taikymo už pagrindinius direktyvos dėl kapitalo poreikio pažeidimus režimai yra skirtingi ir ne visada tinkami, kad būtų užtikrintas tinkamas direktyvos įgyvendinimas. Tam tikri svarbūs įgaliojimai taikyti sankcijas suteikti ne visoms nacionalinėms institucijoms, ir apie sankcijas nėra sistemingai skelbiama. Kai kuriose valstybėse narėse administracinės piniginės sankcijos (baudos) yra per mažos, tad jų atgrasomasis poveikis nėra pakankamas; sankcijų negalima taikyti ir kredito įstaigoms, ir asmenims, kurie atsakingi už pažeidimą. Nustatydamos taikytinos sankcijos dydį kai kurios nacionalinės institucijos neatsižvelgia į kriterijus, kurie yra svarbūs sankcijų proporcingumui ir atgrasomajam poveikiui užtikrinti.

Be to, valstybėse narėse, taip pat ir tose, kurių bankų sektoriai yra panašaus dydžio, sankcijos taikomos skirtingai. Kai kuriose valstybėse narėse pastaraisiais metais sankcijų taikyta mažai arba visai netaikyta – tai gali rodyti, kad silpna ES taisyklių laikymosi užtikrinimo sistema.

Dėl to gali būti nepakankamai laikomasi ES taisyklių, iškreipiama konkurencija vidaus rinkoje, daromas neigiamas poveikis finansų priežiūrai ir taip kenkiama tinkamam bankininkystės rinkų veikimui – tai gali daryti žalą indėlininkų ir investuotojų apsaugai ir pasitikėjimui finansų sektoriumi.

Įmonių valdymas

2010 m. birželio mėn. Komisija paskelbė Žaliąją knygą dėl bendrojo finansų įstaigų valdymo ir atlyginimų politikos³ ir lydimąjį tarnybų darbinį dokumentą⁴, kuriame išanalizavo finansinių paslaugų sektoriaus įmonių valdymo tvarkos trūkumus, kurie atsiskleidė per finansų krizę ir prisidėjo prie to, kad buvo prisiimta pernelyg didelė rizika.

¹ COM(2010) 716 galutinis.

² COM(2009) 114 galutinis.

³ COM(2010) 0284 galutinis.

⁴ Komisijos tarnybų darbinis dokumentas „Bendrasis finansų įstaigų valdymas. Dabartinės finansų krizės pamokos ir geroji patirtis, SEC(2010) 0669 galutinis.

Nepakankama valdybų vykdoma rizikos priežiūra

Daugeliu atvejų valdybos arba negalėjo, arba nenorėjo prieštarauti vykdomajai vadovybei priimant strateginius verslo sprendimus. Dažnai taip nutikdavo dėl to, kad kredito įstaigų valdybos skirdavo nepakankamai laiko ir neturėjo pakankamai techninių žinių. Kai kuriais atvejais vadovybės dominavimas ir nepakankama valdybos narių patirties įvairovė kenkė valdybos objektyvumui.

Be to, valdybos dažnai būdavo nepakankamai įtraukiamos į bendrą rizikos strategiją, todėl nebuvo vykdoma vykdomosios vadovybės strateginio požiūrio į riziką stebėseną, buvo skatinama priimti pernelyg didelę riziką, nebuvo įdiegtų tinkamų sistemų veiksmingam rizikos valdymui užtikrinti. Be to, valdybos nepakankamai laiko skirdavo rizikos klausimams aptarti, nes rizikos valdymas buvo laikomas nesvarbiu prioritetu, palyginti su kitomis sritimis, pavyzdžiui, augimo strategija. Apie riziką ne visais atvejais buvo pranešama laiku ir išsamiai, daugiausia dėl to, kad už rizikos valdymą atsakingi darbuotojai nebuvo tiesiogiai atskaitingi valdybai.

Pagaliau, daugeliu atveju rizikos valdymui nebuvo skiriama pakankamai svarbos sprendimų priėmimo procese.

Neprivalomas principų pobūdis lemia netinkamą įmonių valdymo priežiūrinį tikrinimą.

Vienas iš veiksmų, lėmusių tai, kad kredito įstaigos nepakankamai veiksmingai laikėsi įmonių valdymo principų, buvo daugumos šių principų neprivalomas pobūdis, ir šių principų įgyvendinimas dauguma atvejų buvo paliekamas savireguliacijai ir išorinei akcininkų stebėsenai. Per krizę išryškėję trūkumai parodė, kad šie mechanizmai praktikoje neveikė. Visų pirma dėl to, kad nebuvo aiškios įmonių valdymo sistemos, ir dėl neapibrėžto priežiūros vaidmens priežiūros institucijos negalėjo tinkamai stebėti arba kontroliuoti, kaip kredito įstaigos įgyvendina įmonių valdymo standartus.

3. SUBSIDIARUMO ANALIZĖ

Nacionalinių sankcijų taikymo režimų konvergencija yra būtina sankcijų atgrasomajam poveikiui stiprinti ir vienodoms veiklos sąlygoms sukurti, užtikrinant, kad direktyva dėl kapitalo poreikio būtų taikoma vienodai, o bankų priežiūros institucijos visoje ES visapusiškai bendradarbiautų ir viena kita pasitikėtų. Vien tuo, kad nacionalinės institucijos geriau taikys turimus sankcijų taikymo įgaliojimus, tokios konvergencijos pasiekti nepavyks.

Vienodas ir nuoseklus ES lygmeniu taikomas požiūris yra ypač svarbus norint veiksmingai pašalinti kredito įstaigų valdymo spragas. Integruotos kapitalo rinkos ir Europos finansų sektoriaus vidaus sąsajos reiškia, kad dėl skirtingų valstybių narių taisyklių gali atsirasti reguliavimo spragų, kurios susilpnins vidaus rinką arba sukurs naujų kliūčių jai tinkamai veikti.

4. TIKSLAI

Pasiūlymu siekiama užtikrinti tinkamą bankų rinkų veikimą ir sugrąžinti pasitikėjimą bankų sektoriumi šiomis priemonėmis:

- veiksmingomis, proporcingomis ir atgrasiomis sankcijomis, kuriomis būtų geriau užtikrintas direktyvos dėl kapitalo poreikio taisyklių laikymasis;
- sukuriant vienodas veiklos sąlygas, kurios sumažintų reguliacinio arbitražo galimybes;
- veiksminga bankininkystės paslaugų teikėjų priežiūra;
- veiksmingu bendruoju kredito įstaigų valdymu, kuris turėtų padėti išvengti pernelyg didelės rizikos prisiėmimo.

Tam reikia:

- sugriežtinti ir suderinti sankcijų ir mechanizmų, padedančių nustatyti pažeidimus, teisinę sistemą ir
- stiprinti įmonių valdymo sistemą:
 - didinti valdybų vykdomos rizikos priežiūros veiksmingumą;
 - gerinti rizikos valdymo funkcijų padėtį ir
 - užtikrinti, kad priežiūros institucijos vykdytų veiksmingą rizikos valdymo stebėseną.

5. POLITIKOS GALIMYBĖS, POVEIKIO ANALIZĖ IR PALYGINIMAS

5.1. Sankcijų taikymo režimų galimybės

5.1.1. Tinkamų administracinių sankcijų galimybės

Galimybės
1. ES lygmeniu nesiimama veiksmų
2. Vienodos administracinių sankcijų pobūdžio ir dydžio taisyklės
3. Būtiniausios bendros administracinių sankcijų pobūdžio taisyklės
4. Būtiniausios bendros administracinių baudų (didžiausio ir mažiausio galimo) dydžio taisyklės
5. Būtiniausios didžiausio galimo administracinių baudų dydžio taisyklės
6. Vienodos veiksmų, į kuriuos būtina atsižvelgti taikant sankcijas, taisyklės
7. Būtiniausios bendros veiksmų, į kuriuos būtina atsižvelgti taikant sankcijas, taisyklės

Pagal 1 galimybę nustatytos problemos nebūtų išspręstos: nors Europos bankininkystės institucija galėtų skatinti tolesnę nacionalinių režimų konvergenciją, vargu ar šios pastangos būtų veiksmingos nesant ES lygmens sistemos.

Pagal 2 ir 6 galimybes būtų pašalinti sankcijų pobūdžio, dydžio ir jų taikymo kriterijų skirtumai, todėl jos būtų veiksmingiausios vienodų veiklos sąlygų sukūrimo ir tarpvalstybinės

priežiūros palengvinimo požiūriu. 3, 4, 5 ir 7 galimybės būtų ne tokios veiksmingos, bet pagal jas sankcijas būtų galima pritaikyti prie skirtingų nacionalinių teisės sistemų specifikos. 4 galimybė būtų veiksmingesnė už 5 galimybę mažinant baudų dydžių skirtumus ir užtikrinant jų atgrasomąjį poveikį, bet pagal 5 galimybę būtų geriau užtikrintas proporcingumas.

Pagal 2, 3 ir 4 galimybes veiksmingumas užtikrinant atgrasomąjį poveikį būtų panašus. Tačiau pagal 3 galimybę būtų galima numatyti papildomo pobūdžio sankcijas, kurios kai kuriose valstybėse narėse padidintų atgrasomąjį poveikį. 5 galimybė būtų ne tokia veiksminga užtikrinant, kad būtų faktiškai taikomos pakankamai didelės baudos, bet pagal ją būtų geriau užtikrinta, kad jos būtų proporcingos. 6 ir 7 galimybės galima laikyti vienodai veiksmingomis, kai atsižvelgiama į tuos pačius veiksnius, bet pagal 7 galimybę būtų galima geriau užtikrinti faktiškai taikomų sankcijų tinkamumą, nes kompetentingoms institucijoms nebūtų draudžiama atsižvelgti į kitus veiksnius.

2 ir 7 galimybės yra ne tokios racionalios vertinant pagal nacionalinių teisės aktų pakeitimų poreikį, o 5 galimybė yra racionalesnė už 4 galimybę.

5.1.2. Administracinių sankcijų asmeninio poveikio galimybės

Galimybės
1. ES lygmeniu nesiimama veiksmų
2. Bendra prievolė administracines sankcijas numatyti ir asmenims, ir kredito įstaigoms
3. Būtiniausios bendros administracinių sankcijų taikymo asmenims ir (arba) kredito įstaigoms taisyklės

3 galimybė būtų veiksmingesnė už 2 galimybę užtikrinant vienodas veiklos sąlygas ir geresnę tarpvalstybinę priežiūrą, o atgrasomojo poveikio skirtumai pagal šias galimybes yra nedideli. 3 galimybė daug neracionalesnė už 2 galimybę, nes pagal ją reikėtų atlikti daugiau nacionalinės teisės aktų pakeitimų ir valstybės narės gali būti įpareigos priimti savus bendrus atsakomybės režimus.

5.1.3. Sankcijų skelbimo galimybės

Galimybės
1. Nedaroma nieko
2. Bendra paskelbimo apie sankcijas taisyklė
3. Sankcijų skelbimas kompetentingų institucijų sprendimu

2 galimybė būtų veiksmingesnė už 3 galimybę didinant sankcijų atgrasomąjį poveikį. 3 galimybė yra kiek racionalesnė už 2 galimybę.

5.1.4. Faktinio sankcijų taikymo galimybės

Galimybės
1. ES lygmeniu nesiimama veiksmų
2. Kredito įstaigų vidaus informavimo apie pažeidimus procedūra

3. Valstybių narių nustatytos sistemos informavimui apie pažeidimus skatinti ir informatoriams apsaugoti
4. Išsamūs ES reikalavimai dėl informavimo apie pažeidimus programų

Kai siekiama tikslo geriau nustatyti pažeidimus, kad visose valstybėse narėse vykdymo užtikrinimo lygis būtų aukštesnis, ir 2, ir 3, ir 4 galimybės yra veiksmingos. 4 galimybė šiuo aspektu yra kiek veiksmingesnė. Visos trys galimybės daro poveikį pagrindinėms teisėms (pagarbos asmeniniam ir šeimos gyvenimui, asmens duomenų apsaugos, nekaltumo prezumpcijos ir teisės į gynybą), bet šį poveikį galima sumažinti ir, atsižvelgiant į siekiamų tikslų svarbą, šis poveikis yra būtinas ir proporcingas.

2 ir 3 galimybės yra vienodai racionalios vertinant pagal nacionalinių teisės aktų pakeitimų poreikį. 4 galimybė laikoma neracionalia, nes pagal ją prireiktų radikalesnių pokyčių, gal net tose valstybėse narėse, kuriose informavimo apie pažeidimus mechanizmai jau yra. Atitikties išlaidos taip pat būtų didesnės negu pagal 2 ir 3 galimybes, nes valstybėms narėms būtų palikta mažiau lankstumo.

5.2. Įmonių valdymo galimybės

Galimybės
1. ES lygmeniu nesiimama veiksmų
2. Esamos ES sistemos įgyvendinimo gerinimas
3. Direktyvos dėl kapitalo poreikio sistemos tikslinimas ir plėtojimas

3 galimybė bus veiksmingiausia, siekiant pagrindinio tikslo, palyginti su 1 ir 2 galimybėmis. Pagal 1 galimybę reguliavimo sistema būtų nebaigta, toliau lemtų nepakankamą atitiktį ir keltų teisinį netikrumą. Pagal 2 galimybę kliaujamasi rinkos drausme ir geresne priežiūros institucijų atliekama esamų principų įgyvendinimo stebėseną. Tačiau priežiūros institucijos negalės remtis aiškesne teisine sistema, pagal kurią galėtų įgyvendinti priežiūrą, o savireguliacija jau pasiekė savo ribas.

3 galimybė yra platesnė už esamą įmonių valdymo sistemą, pagal ją tektų kurti papildomas, išsamesnes nuostatas. Pagal ją būtų taikomos valdybų vykdomos rizikos priežiūros veiksmingumo didinimo priemonės, stiprinama už rizikos valdymą atsakingų darbuotojų padėtis ir nepriklausomumas, užtikrinama veiksminga priežiūros institucijų atliekama rizikos valdymo stebėseną. Šiais naujaisiais reikalavimais bus nustatyti būtiniausi standartai, kuriais kredito įstaigoms ir priežiūros institucijoms bus suteiktos aiškios gairės, kaip plėtoti ir vertinti įmonių valdymo struktūras.

5.3. Rekomenduojamos politikos galimybės ir priemonės

Kad būtų pasiekti pasiūlymo tikslai, geriausia derinti šias viena kitą papildančias galimybes:

Sankcijų taikymo režimų galimybės

- Būtiniausios bendros taisyklės dėl administracinių sankcijų, kurias gali taikyti kompetentingos institucijos, pobūdžio.
- Būtiniausios bendros taisyklės dėl didžiausio galimo administracinių piniginių sankcijų dydžio.

- Pagrindinių veiksmų, į kuriuos reikia atsižvelgti nustatant administracines sankcijas, sąrašas.
- Prievolė numatyti, kad administracinės sankcijos taikomos ir asmenims, ir kredito įstaigoms.
- Bendra sankcijų skelbimo taisyklė.
- Kredito įstaigų vidaus informavimo apie pažeidimus procedūra.
- Reikalavimas valstybėms narėms sukurti informatorių apsaugos sistemas.

Įmonių valdymo galimybės

<i>Ilginti valdybos narių darbui skiriamą laiką</i>	Reikalauti, kad kredito įstaigos atskleistų informaciją apie valdybos narių turimų mandatų skaičių
	Reikalauti, kad valdybos nariai skirtų pakankamai laiko savo pareigoms atlikti
	Apriboti didžiausią galimą mandatų, kuriuos vienas valdybos narys turi vienu metu, skaičių
<i>Didinti valdybos narių kompetenciją</i>	Reikalauti atskleisti informaciją apie valdybos narių samdymo politiką ir faktinę kompetenciją bei įgūdžius
	Nurodyti tinkamų įgūdžių ir kompetencijos kriterijus, kuriuos kiekvienas valdybos narys atskirai ir visi valdybos nariai kartu turėtų atitikti
	Reikalauti, kad valdybos nariai būtų tinkamai mokomi mandato suteikimo pradžioje ir vėliau
	Privalomi kandidatų skyrimo komitetai
<i>Gerinti vadovybės dominavimo pusiausvyrą</i>	Drausti, kad toje pačioje kredito įstaigoje vienam asmeniui būtų suteikiami ir pirmininko, ir vykdomojo direktoriaus įgaliojimai
<i>Didinti valdybos sudėties įvairovę</i>	Reikalauti atskleisti informaciją apie vidaus politiką dėl įvairovės
	Palyginti skirtingą praktiką nacionaliniu ir Europos lygmenimis
	Reikalauti, kad įvairovė būtų vienas iš valdybos sudėties kriterijų
	Reikalauti, kad kredito įstaigos nustatytų įvairovės politiką
<i>Didinti valdybos narių atsakomybę už rizikos strategiją</i>	Reikalauti deklaracijos dėl rizikos valdymo sistemų pakankamumo
	Reikalauti rizikos pareiškimo, kuriame būtų nurodytas kredito įstaigos požiūris į riziką
<i>Didinti svarbą, kurią valdybos skiria rizikos klausimams</i>	Reikalauti atskleisti informaciją apie diskusijų rizikos klausimais ir rizikos klausimų analizės valdybos posėdžiuose politiką ir praktiką
	Reikalauti, kad valdybos skirtų pakankamai laiko rizikos klausimams
	Privalomai sudaryti rizikos komitetą valdyboje
<i>Gerinti valdybos informavimą apie riziką</i>	Reikalauti atskleisti informaciją apie valdybos informavimo apie riziką politiką ir praktiką
	Reikalauti, kad valdybos nustatytų informacijos apie riziką, kurią turėtų gauti, turinį, formą, dažnumą
	Reikalauti, kad už rizikos valdymą atsakingi darbuotojai galėtų atsiskaityti tiesiogiai valdybai
<i>Gerinti už rizikos valdymą atsakingų darbuotojų padėtį ir didinti autoritetą</i>	Reikalauti atskleisti informaciją apie darbuotojų, atsakingų už rizikos valdymą, padėtį ir autoritetą
	Reikalauti, kad už rizikos valdymą atsakingi darbuotojai būtų nepriklausomi
	Reikalauti, kad vyriausiasis rizikos valdymo pareigūnas būtų nepriklausomas

	Reikalauti, kad vyriausiasis rizikos valdymo pareigūnas turėtų tinkamą padėtį ir autoritetą Reikalauti, kad prieš atleidžiant vyriausiąjį rizikos valdymo pareigūną būtų gautas valdybos pritarimas
<i>Užtikrinti veiksmingą priežiūros institucijų vykdomą rizikos valdymo stebėseną</i>	Reikalauti, kad įmonių valdymas būtų įtrauktas į priežiūrinį tikrinimą Reikalauti, kad būtų atliekamas specialus valdybos narių tinkamumo priežiūrinis tikrinimas Reikalauti, kad priežiūros institucijos peržiūrėtų valdybos posėdžių darbotvarkes ir patvirtinamuosius dokumentus

5.3.1. Siūlomų galimybių poveikis sankcijų taikymo režimui

Tikimasi, kad sankcijų taikymo režimų galimybės padės lengviau nustatyti pažeidimus, o kompetentingoms institucijoms padės taikyti tinkamas sankcijas. Tikimasi, kad taip bus užtikrintas geresnis kredito įstaigų prievolių pagal direktyvą dėl kapitalo poreikio įgyvendinimas – tai bus naudinga visoms **suinteresuotosioms šalims**.

Pagal šias galimybes **administracinė našta** nebus sukurta finansų įstaigoms ir ne finansų įmonėms, įskaitant MVL, tik tam tikra administracinė našta, susijusi su prievole suskurti vidaus informavimo apie pažeidimus sistemas, teks kredito įstaigoms.

Tikimasi teigiamo **socialinio poveikio**, nes bus sustiprinta indėlininkų ir investuotojų apsauga, o kredito įstaigų darbuotojai, kurie informuoja apie pažeidimus, bus geriau apsaugomi.

Šios galimybės atitinka bendrus pagrindinių G 20 šalių grupės jurisdikcijų tikslus stiprinti finansų sektoriaus reguliavimą ir priežiūrą, ir tikimasi, kad jos padarys teigiamą poveikį ES **konkurencingumui** pasaulyje.

5.3.2. Siūlomų galimybių poveikis įmonių valdymui

Siūlomomis politikos galimybėmis gerinant įmonių valdymą kredito įstaigos bus paskatintos neprisiimti pernelyg didelės rizikos ir sumažės bankroto rizika. Jos padės sustiprinti bankų sektoriaus atsparumą ir padidinti investuotojų pasitikėjimą. Todėl poveikis kredito įstaigoms ir visoms **suinteresuotosioms šalims** (indėlininkams, akcininkams, kreditoriams) turėtų būti teigiamas.

Makroekonomikos lygmeniu tvirta kredito įstaigų rizikos valdymo sistema padėtų ateityje išvengti krizių, padidintų pasitikėjimą bankų sistema, kredito įstaigų finansavimo mechanizmų patikimumą – visa tai skatina **ekonomikos augimą**.

Tikėtina, kad valdybų sudėties įvairovę skatinančių priemonių diegimas teigiamai paveiks ES **lyčių politiką**, sugriaus stereotipus ir padės moterims užimti vadovaujamas pozicijas bendrovėse, tai gali teigiamai paveikti moterų užimtumą.

Pagal rekomenduojamą galimybę gali būti sukurta papildoma **administracinė našta** kredito įstaigoms ir priežiūros institucijoms. Tačiau jos išlaidos turėtų būti ribotos ir proporcingos bendram tikslui. Siekiant sumažinti galimą reguliavimo naštą, reikėtų taikyti proporcingumo principą, pagal kurį būtų atsižvelgiama į kredito įstaigų veiklos mastą ir sudėtingumą.

6. STEBĖSENA IR VERTINIMAS

Komisija, kaip Sutarties sergėtoja, stebės, kaip valstybės narės įgyvendina direktyvos dėl kapitalo poreikio pakeitimus. Teisėkūros priemonių taikymo padariniai sankcijų taikymo režimo srityje bus vertinami pagal šiuos pagrindinius rodiklius:

- nustatytų pažeidimų skaičių ir taikytų sankcijų skaičių;
- nacionalinių kompetentingų institucijų praktiką taikant sankcijas.

Kiek tai susiję su įmonių valdymu, tam, kad nauda, kurios tikimasi iš naujų nuostatų, taptų apčiuopiama, gali prireikti laiko, o galimybės pasinaudoti šia nauda priklausys nuo to, kaip kredito įstaigos įgyvendins naujuosius reikalavimus. Komisija, pasitelkdama EBI ir nuolat palaikydama visapusišką dialogą su visomis pagrindinėmis suinteresuotosiomis šalimis, tarp jų rinkos dalyviais (kredito įstaigomis, investuotojais), stebės, kaip įgyvendinamos atitinkamos direktyvos dėl kapitalo poreikio nuostatos. Ji taip pat gali pasinaudoti suinteresuotųjų šalių atliktų tyrimų išvadomis.