

SK

SK

SK



KOMISIA EURÓPSKÝCH SPOLOČENSTIEV

Brusel, 23.9.2009
SEK(2009) 1235

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

Sprievodný dokument

Návrh

NARIADENIE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY,

**o makroprudenciálnom dohľade Spoločenstva nad finančným systémom a o zriadení
Európskeho
výboru pre systémové riziká**

Návrh

ROZHODNUTIE RADY,

**ktorým sa Európska centrálna banka poveruje osobitnými úlohami týkajúcimi sa
fungovania Európskeho výboru pre systémové riziká**

Návrh

NARIADENIE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY,

ktorým sa zriaďuje Európsky orgán pre bankovníctvo

Návrh

NARIADENIE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY,

**ktorým sa zriaďuje Európsky orgán pre poisťovníctvo a dôchodkové poistenie
zamestnancov**

Návrh

**NARIADENIE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY,
ktorým sa zriaďuje Európsky orgán pre cenné papiere a trhy**

ZHRNUTIE POSÚDENIA VPLYVU

{KOM(2009) 499 v konečnom znení}
{KOM(2009) 500 v konečnom znení}
{KOM(2009) 501 v konečnom znení}
{KOM(2009) 502 v konečnom znení}
{KOM(2009) 503 v konečnom znení}
{SEK(2009) 1234}

1. ÚVOD

Európska komisia vo svojom oznámení „Európsky finančný dohľad“ z 27. mája 2009 navrhla zmeny európskeho finančného dohľadu s cieľom napraviť nedostatky odhalené súčasnou finančnou krízou. Konkrétne navrhla vytvoriť:

- **Európsku radu alebo výbor pre systémové riziká (ESRB)** na posudzovanie rizík ohrozujúcich stabilitu finančného systému ako celku („makroprudenciálny dohľad“) a na poskytovanie včasného varovania o systémových rizikách a v prípade potreby odporúčaní na prijatie opatrení,
- **Európsky systém orgánov pre finančný dohľad (ESFS)** pre dohľad nad jednotlivými finančnými inštitúciami („mikroprudenciálny dohľad“), ktorý pozostáva zo siete vnútroštátnych orgánov pre finančný dohľad spolupracujúcich s tromi novými európskymi orgánmi dohľadu (EOD) pre sektory bankovníctva, cenných papierov a poisťovníctva a dôchodkového poistenia zamestnancov.

Tieto návrhy boli 18. – 19. júna 2009 schválené Európskou radou, ktorá však takisto zdôraznila, že rozhodnutia prijímané európskymi orgánmi dohľadu by nemali zasahovať do fiškálnych zodpovedností členských štátov.

Toto posúdenie vplyvu je sprievodným dokumentom návrhov legislatívnych aktov, ktorými sa zriaďujú ESRB a ESOFD. Stručne sa v ňom uvedú zmeny a doplnenia príslušných právnych predpisov Spoločenstva, najmä s cieľom vymedziť rozsah právomoci udelenej EOD v oblasti navrhovania záväzných technických noriem.

2. KONZULTÁCIE A POSTUP

Komisia vykonala verejné konzultácie o oznámení z 27. mája s konečným termínom stanoveným na 15. júl. Doručených bolo 98 pripomienok, z ktorých veľká väčšina v zásade podporila návrhy týkajúce sa dohľadu uvedené v oznámení. Riadiaca skupina pre posúdenie vplyvu, zložená zo zástupcov rôznych GR, sa stretla dvakrát s cieľom riadiť prípravu tohto posúdenia vplyvu.

3. VYMEDZENIE PROBLÉMU

V nadväznosti na všeobecné problémy uvedené v posúdení vplyvu priloženom k oznámeniu sa stanovili konkrétnejšie problémy súvisiace so zriadením ESRB a ESFS.

V prípade ESFS ide o tieto problémy:

- Ako zaistiť jednotný súbor harmonizovaných technických pravidiel a konzistentné uplatňovanie týchto pravidiel.
- Ako zaistiť správne fungovanie kolégií orgánov dohľadu, najmä z hľadiska poskytovania primeraných informácií všetkým členom kolégia.

- Ako dosiahnuť dohodu medzi domovskými a hostiteľskými orgánmi dohľadu v záležitostiach, ktoré vyžadujú dohodu.
- V naliehavých situáciách týkajúcich sa finančných záležitostí je potrebná lepšia koordinácia medzi orgánmi dohľadu a konzistentné opatrenia.
- Ako zabrániť zasahovaniu do fiškálnej zodpovednosti členských štátov v súlade so závermi Európskej rady, pričom by sa nebránilo činnosti EOD v oblastiach, ktoré nezasahujú do fiškálnych zodpovedností členských štátov. Tým sa zaistí, že v činnosti EOD sa dodrží zásada subsidiarity, keďže oblasť priamych daní patrí do výhradnej právomoci členských štátov.

V prípade ESRB ide o tieto problémy:

- Ako zaistiť čo najvyššiu účinnosť ESRB vzhľadom na skutočnosť, že jej nemôžu byť udelené záväzné právomoci, keďže sa už prijalo politické rozhodnutie, aby jej nebola udelená právna subjektivita.
- Varovania a odporúčania ESRB sa musia dostať ku správnym príjemcom a viesť k požadovaným opatreniam, ale bez toho, aby svojou realizáciou automaticky pomohli vzniku krízy.
- ESRB musí dostávať informácie, ktoré potrebuje na efektívne vykonávanie makroprudenciálnych posudkov.
- ESRB musí mať sekretariát s takou štruktúrou a pozíciou, aby mohla vykonávať svoje funkcie efektívne z hľadiska vynaložených nákladov.
- Pokiaľ ide o štruktúru a činnosť ESRB, musí sa dodržať subsidiarita.

4. CIELE

Konkrétne ciele uvedené v posúdení vplyvu priloženom k oznámeniu z 27. mája sa pre toto posúdenie vplyvu považujú za všeobecné ciele, keďže úroveň analýzy je v tomto prípade podrobnejšia.

Pre ESRB a ESFS je stanovených aj niekoľko konkrétnych cieľov:

ESFS

- a. prevziať všetky úlohy súčasných výborov orgánov dohľadu na úrovni EÚ;
- b. zaistiť súbor spoločných pravidiel;
- c. zaistiť konzistentné uplatňovanie pravidiel EÚ;
- d. určiť, ako zaistiť všeobecnú kultúru dohľadu vrátane zaistenia úspešného a konzistentného rozvoja kolégií orgánov dohľadu;

- e. určiť, či/ako poskytnúť určitým inštitúciám úplné právomoci v oblasti dohľadu;
- f. určiť, ako koordinovať a účinne riadiť krízové situácie;
- g. zaistiť prístup k potrebným informáciám;
- h. vymedziť ochranné opatrenia na zabránenie vplyvu na fiškálne zodpovednosti členských štátov;
- i. zaistiť nezávislosť EOD.

ESRB

- a. ustanoviť primerané postupy na získanie informácií o makroekonomických rizikách ohrozujúcich finančnú stabilitu;
- b. zistiť makroprudenciálne riziká v Európe;
- c. vydávať varovania príslušným aktérom a odporúčať vhodné opatrenia;
- d. určiť, ako dosiahnuť účinnú následnú kontrolu opatrení prijatých na základe varovaní/odporúčaní;
- e. zaistiť nezávislosť ESRB.

Okrem toho celosystémovým cieľom je zaistiť, aby obe úrovne (ESRB a ESFS) konzistentne spolupracovali s cieľom identifikovať prierezové prvky, ktoré majú vplyv na stabilitu na mikroúrovni, ako aj na makroúrovni (napríklad politiky odmeňovania), a reagovať na ne.

5. ANALÝZA A POROVNANIE MOŽNOSTÍ POLITIKY

V prípade ESOFD, ako aj ESRB sa skúmali možnosti v týchto oblastiach:

a. Právomoci a kompetencie

V prípade ESOFD sa v rámci tohto bodu skúmali tieto oblasti:

- *Právomoci na zaistenie jednotného súboru harmonizovaných pravidiel.* Tu sa predpokladajú dva druhy právomocí: po prvé, právomoc navrhovať záväzné technické pravidlá, ktoré schvaľuje Komisia, v oblastiach, ktoré sa majú určiť v budúcich úpravách sektorových právnych predpisov; po druhé, právomoci zasiahnuť v prípade nezhody medzi vnútroštátnymi orgánmi dohľadu v záležitostiach, v ktorých sa vyžaduje dohoda, napríklad v súvislosti s cezhraničnou skupinou, prostredníctvom mediácie a v prípade potreby prijatím záväzného rozhodnutia.
- *Právomoci dosiahnuť konzistentné uplatňovanie pravidiel EÚ.* Ak sa zdá, že vnútroštátny orgán dohľadu porušuje uplatniteľné pravidlá, EOD by bol schopný vydať odporúčanie, ktoré by sa v prípade nedodržania podmienok mohlo stať

záväzným na základe rozhodnutia Komisie. Ak by vnútroštátny orgán dohľadu ignoroval rozhodnutie Komisie, ako posledná možnosť, a na základe priamo uplatniteľných predpisov Spoločenstva, by EOD mohol adresovať rozhodnutie finančnej inštitúcii.

- *Zaistiť spoločnú kultúru dohľadu a konzistentné postupy dohľadu.* EOD by mali ďalej vykonávať a rozširovať úlohu výborov úrovne 3 v tejto oblasti vrátane odborného vzdelávania a takisto prispievať k fungovaniu kolégií orgánov dohľadu, a to aj vymedzením informácií, ktoré sa majú šíriť, a riadením databázy.
- *Úplné právomoci dohľadu.* Prijalo sa rozhodnutie zaradiť do každého nariadenia, ktorým sa zriaďuje EOD, článok umožňujúci poskytnúť určitým druhom inštitúcií priame právomoci dohľadu, ale len ďalšími úpravami sektorových právnych predpisov. To sa zatiaľ navrhuje len pre ratingové agentúry.
- *Právomoci v krízových situáciách.* V tejto veci sa dospelo k záveru, že keď Komisia vyhlási existenciu núdzovej situácie, EOD by mali byť schopné prijímať rozhodnutia určené vnútroštátnym orgánom dohľadu v celom spektre príslušných sektorových právnych predpisov.
- *Právomoci zbierať a riadiť mikroprudenciálne informácie.* EOD musia mať prístup aspoň k informáciám, ktoré v súčasnosti dostávajú výbory úrovne 3 (anonymné a súhrnné údaje). V záujme vykonávania ich funkcií by bolo účinné a konzistentné, aby mohli požiadať vnútroštátne orgány dohľadu, aby im na základe odôvodnenej žiadosti poskytli potrebné informácie vrátane informácií týkajúcich sa jednotlivých finančných inštitúcií.
- *Ochranné opatrenie pre fiškálne zodpovednosti členských štátov.* Dospelo sa k záveru, že keď členský štát a EOD nedosiahnu súlad v tom, či rozhodnutie EOD zasahuje do fiškálnych zodpovedností príslušného členského štátu, namiesto len deklaratórneho ustanovenia alebo umožnenia členským štátom konať podľa vlastného uváženia v súvislosti so skutočnosťou, či bolo zasiahnuté do ich fiškálnych zodpovedností, bude vhodné, keď Rada rozhodne hlasovaním kvalifikovanou väčšinou.

V prípade ESRB sa v rámci tohto bodu skúmali tieto oblasti:

- Pokiaľ ide o *následnú kontrolu opatrení prijatých v nadväznosti na varovania a odporúčania*, povinné dodržiavanie podmienok nie je možné, keďže orgán bez právnej subjektivity nemôže vydávať záväzné akty, a nevykonaním následnej kontroly prijatých opatrení by sa narušila účinnosť, takže sa dospelo k záveru, že najlepšou možnosťou je „dodržiavaj podmienky alebo vysvetľuj“.
- Pokiaľ ide o *prístup k informáciám*, ESRB by nemohla vydávať dôveryhodné varovania a odporúčania bez prístupu k súhrnným údajom na úrovni EÚ alebo na úrovni krajiny. To by sa mohlo vyriešiť prostredníctvom komunikácie s EOD. Okrem toho umožnenie ESRB, aby mala na základe odôvodnenej žiadosti prístup k údajom jednotlivých inštitúcií, by takisto zlepšilo jej účinnosť.

- Pokiaľ ide o *zverejňovanie varovaní a odporúčaní*, dospelo sa k záveru, že systematické zverejňovanie by bolo kontraproduktívne kvôli potenciálnej možnosti vzniku krízy, kým príležitostné zverejnenie v prípade nedodržania podmienok by mohlo byť užitočné. Bolo by ťažké stanoviť pevné kritériá pre zverejnenie alebo nezverejnenie, takže sa dospelo k záveru, že najlepšie bude ponechať na ESRB, aby zvažila, kedy vykonať zverejnenie na ad hoc základe.

b. Organizácia a štruktúra

V prípade ESOFD sa v rámci tohto bodu skúmali tieto oblasti:

- *Spoločný riadiaci výbor*. Spoločný výbor s právnou subjektivitou by mohol prijímať právne akty ukladajúce konzistentné zásahy tromi EOD a právne akty o konglomerátoch. Spoločný výbor s právnou subjektivitou by však mohol mať za následok mimoriadne náklady, napríklad na sekretariát. Celkovo sa pokladá za obozretnejšie mať do prvého preskúmania fungovania ESFS pružný spoločný výbor bez právnej subjektivity. Pre konglomeráty sa vytvorí podvýbor.
- *Postup hlasovania*. Jednoduchá väčšina hlasujúcich členov výboru sa pokladá za najúčinnnejšiu možnosť pre akty EOD v jednotlivých prípadoch, kým v horizontálnych záležitostiach, akými je napríklad návrh záväzných technických noriem, odporúčaní a usmernení, a finančné a rozpočtové rozhodnutia, by sa uplatňovalo hlasovanie kvalifikovanou väčšinou.
- *Zapojenie a úloha príslušných zainteresovaných strán*. Nedostatok iných konzultácií so zainteresovanými stranami ako ad hoc konzultácii s verejnosťou by viedol k zlej kvalite zásahov. Uskutočňovanie verejných konzultácií pri každom akte EOD by bolo takisto neefektívne. Jediná konzultačná skupina zainteresovaných strán by vzhľadom na odlišnú povahu práce troch EOD nebola celistvá. Preto sa za optimálne pokladajú osobitné konzultačné skupiny pre každý EOD.

V prípade ESRB sa v rámci tohto bodu skúmali tieto oblasti:

- *Veľkosť výboru a rozsah odborných znalostí*. Z dôvodu účinnosti ESRB musí tento výbor zaistiť primerané zastúpenie odborných znalostí a názorov. V návrhu Komisie, ktorý schválila Európska rada, sa navrhuje výbor v tomto zložení:
 - * prezident a viceprezident Európskej centrálnej banky;
 - * guvernéri každej z národných centrálnych bánk EÚ;
 - * jeden zástupca Európskej komisie;
 - * zástupcovia každého z európskych orgánov dohľadu;
 - * jeden nehlasujúci zástupca orgánu dohľadu z každého členského štátu;
 - * jeden nehlasujúci zástupca Hospodárskeho a finančného výboru.

- *Príjemcovia varovaní.* Zdá sa, že najúčinnnejšou možnosťou na plnenie cieľov ESRB bude okruh príjemcov (členské štáty, vnútroštátne orgány dohľadu, európske orgány dohľadu a Komisia). Bolo by neúčinné a neefektívne obmedziť okruh potenciálnych príjemcov. V prípade makroprudenciálneho orgánu sa zdá byť nevyhnutné zahrnúť ako potenciálnych adresátov jednotlivé finančné inštitúcie.
- *Zapojenie zainteresovaných strán a konzultácie s nimi.* Dospelo sa k záveru, že technická poradná skupina združujúca znalcov z rôznych inštitúcií zúčastnených v ESRB bude v prípade vhodnosti užitočná na zdokonalenie analýzy sekretariátu. Ani širšie ad hoc konzultácie by nemali byť vylúčené.

c. **Financovanie**

V prípade ESOFD sa skúmané možnosti pohybovali od 100 % financovania členskými štátmi po 100 % financovanie z rozpočtu Spoločenstva. Zvolilo sa financovanie členskými štátmi v rozsahu 60 % a dotácia Spoločenstva v rozsahu 40 % . Tento pomer zaistí nezávislosť EOD od členských štátov, ako aj od Spoločenstva, poskytne stabilitu financovania a bude odrážať dôležitý rozmer Spoločenstva v prípade cieľov EOD.

Pokiaľ ide o ESRB pri hodnotených možnostiach sa venovala pozornosť poskytnutiu a umiestneniu sekretariátu, či to urobí Komisia, virtuálna sieť centrálnych bánk alebo Európska centrálna banka. Za najvhodnejšiu sa pokladá možnosť, že sekretariát ESRB poskytne Európska centrálna banka.

6. **VPLYV ZVOLENÝCH MOŽNOSTÍ**

Konkrétne vplyvy na rôzne subjekty, ktorých sa zriadenie ESRB a ESOFD priamo týka, možno analyzovať takto:

- ***Vnútroštátne orgány dohľadu.*** EOD prispejú k harmonizácii finančného dohľadu v EÚ navrhovaním záväzných technických pravidiel a monitorovaním uplatňovania pravidiel EÚ vnútroštátnymi orgánmi dohľadu. Uľahčia aj fungovanie kolégií orgánov dohľadu a budú prevádzkovať informačné databázy prinášajúce prospech orgánom dohľadu zúčastneným v kolégiách. Vnútroštátne orgány dohľadu budú schopné podať odvolanie proti rozhodnutiam prijatým európskymi orgánmi dohľadu. ESRB by mala pomáhať vnútroštátnym orgánom dohľadu lepšie chápať vplyv ich opatrení na širší ekonomický a finančný systém. Vnútroštátne orgány dohľadu však môžu mať vyššiu záťaž z hľadiska poskytovania informácií a z hľadiska požiadavky „dodržiavaj podmienky alebo vysvetľuj“ v nadväznosti na prijatie odporúčania ESRB.
- ***Vnútroštátne ministerstvá financií.*** Tieto budú mať prospech z lepšej finančnej stability v EÚ a zo zníženia rizika z nákladnej pomoci finančným inštitúciám nachádzajúcim sa vo finančných ťažkostiach. Budú mať prístup k analýzam systémových rizík, ktoré vykonal ESRB, a podľa potreby budú dostávať varovania a odporúčania. Fiškálna zodpovednosť členských štátov bude chránená ochranným ustanovením v nariadeniach o EOD. Na druhej strane členské štáty

môžu byť v súlade s dohodami o financovaní, o ktorých sa má rozhodnúť, povinné prispievať na financovanie európskych orgánov dohľadu.

- **Výbory úrovne 2 a 3.** Zriadením ESOFD prestanú existovať výbory úrovne 3 a ich funkcie úplne preberú EOD. Nové orgány však budú čo najviac zabezpečovať kontinuitu s výbormi úrovne 3. Predpokladá sa zachovanie súčasných zamestnancov a rast počtu zamestnancov. Výbory úrovne 2 budú pokračovať v činnosti tak ako v súčasnosti.
- **Európska centrálna banka.** Európska centrálna banka bude zapojená prostredníctvom účasti v ESRB a poskytovaním sekretariátu pre ESRB.
- **Národné centrálné banky.** Účasť v ESRB a podieľanie sa na práci sekretariátu by pre národné centrálné banky nemalo predstavovať významné dodatočné náklady.
- **Finančné inštitúcie.** V prípade veľkých finančných skupín sa zlepšením cezhraničného a medzisektorového dohľadu znížia náklady na dodržiavanie podmienok vďaka harmonizovaným normám a postupom dohľadu. ESRB bude prispievať k lepšiemu podnikateľskému prostrediu prostredníctvom účinného predchádzania krízam v EÚ. Ratingové agentúry registrované v EÚ sa budú môcť podrobiť priamemu dohľadu Európskeho orgánu pre trhy s cennými papiermi, čím sa zaistí lepšia celistvosť a zníženie nákladov. Zriadenie spoločného riadiaceho výboru pre tri EOD bude predstavovať základ ďalšieho posilňovania dohľadu nad finančnými konglomerátmi.
- **Ostatné zainteresované strany.** Na zaistenie primeraného vkladu zainteresovaných strán do rozhodovacieho procesu EOD sa pre každý orgán zriadi účelová skupina zainteresovaných strán s tridsiatimi členmi, ktorá bude vyváženým spôsobom zastupovať spotrebiteľov, odvetvie a zamestnávateľov. ESRB bude podľa potreby schopný viesť široké konzultácie a bude mať prístup k technickej poradnej skupine.

Náklady na ESOFD sa odhadli na základe troch kategórií nákladov: personálne náklady, náklady na infraštruktúru a prevádzkové náklady. Celkové náklady na zriadenie európskych orgánov dohľadu sa odhadli približne na 36 miliónov EUR v prvom roku prevádzky (2010) a po troch rokoch (2013) dosiahnu vyše 67 miliónov EUR. Odhady personálnych nákladov sa zakladajú na predpoklade, že cieľom každého EOD v prvom roku jeho činnosti bude zdvojnásobiť počet svojich zamestnancov v porovnaní s počtom v existujúcich výboroch úrovne 3, s priemerným zvýšením z 20 na 40 v každom z týchto troch orgánov.

Pokiaľ ide o ESRB, keďže jej sekretariát bude poskytovať Európska centrálna banka a Európsky systém centrálnych bánk, pre rozpočet Spoločenstva ani pre rozpočty členských štátov nevyplývajú priame náklady, s výnimkou výdavkov v súvislosti s vyslanými pracovníkmi.

7. MONITOROVANIE A HODNOTENIE

V nariadeniach, ktorými sa zriaďuje ESOFD a ESRB, sa ustanovuje hodnotenie nového systému európskeho finančného dohľadu tri roky od skutočného začatia jeho činnosti. Komisia vypracuje dve správy o skúsenostiach s fungovaním ESOFD, respektíve ESRB. O konečnom súbore ukazovateľov rozhodne Komisia v čase realizácie požadovaných hodnotení.