

**SK**

**SK**

**SK**



KOMISIA EURÓPSKÝCH SPOLOČENSTIEV

Brusel, 20.10.2009  
SEK(2009) 1390 v konečnom znení

**PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE**

**Sprievodný dokument k**

**OZNÁMENIE KOMISIE**

**o rámci EÚ pre cezhraničné krízové riadenie v bankovom sektore**

**ZHRNUTIE POSÚDENIA VPLYVU**

{COM(2009) 561 v konečnom znení}  
{SEC(2009) 1389}  
{SEC(2009) 1407}

## 1. AKÝ JE PROBLÉM, KTO JE NAJVIAC POSTIHNUTÝ, PREČO JE POTREBNÝ ZÁSAH ŠTÁTU?

Počas tejto finančnej krízy bola schopnosť orgánov riadiť krízu v domácich i cezhraničných podmienkach vystavená vážnej skúške. Finančné trhy v rámci EÚ sa integrovali do takej miery, že problémy, ktoré vzniknú v jednom členskom štáte a majú vplyv na úverové inštitúcie, nie je možné vždy riešiť a izolovať a domáce otrasy sa môžu rýchlo preniesť na firmy a trhy v iných členských štátoch.

Zatiaľ čo prevádzka cezhraničných bánk sa stala vysoko integrovanou (pričom výsledok je taký, že obchodné zamerania a vnútorné služby sú navzájom úzko prepojené a nie je možné ich efektívne oddeliť pozdĺž zemepisných hraníc členských štátov), krízové riadenie bánk zostalo na vnútroštátnej úrovni. V dôsledku toho v prípade zlyhania niektorej cezhraničnej banky sa finančný dohľad a iné orgány (ktoré hľadajú riešenie problémov) sústredia iba na prevádzky umiestnené na svojich príslušných územiach. To môže sťažiť cezhraničnú spoluprácu a viesť k neefektívnym a prípadne aj konkurenčným prístupom k riešeniu a k výsledkom, ktoré nie sú optimálne na úrovni EÚ.

Jednou z najdôležitejších otázok týkajúcich sa krokov na zachovanie finančnej stability je schopnosť orgánov predvídať (**včasná intervencia**<sup>1</sup>) alebo riadiť krízové situácie (**riešenie problémov**<sup>2</sup>) v bankách. Angažovanosť orgánov môže byť rozhodujúca na zachovanie stability celého finančného systému, na ochranu vkladov jednotlivcov a spoločností a na udržanie kontinuity platobných systémov a ostatných základných finančných služieb.

Hoci mnohé európske orgány pre dohľad majú k dispozícii nástroje na zasahovanie pri bankovej kríze, existujúce nástroje môžu byť v rôznych členských štátoch odlišné, alebo v niektorých prípadoch nemusia existovať vôbec. Tieto rozdiely a nedostatky vrátane rozdielov v právnych predpisoch medzi jednotlivými členskými štátmi a/alebo chýbajúcej legislatívnej/inštitucionálnej základne v niektorých krajinách potenciálne sťažujú a dokonca zabraňujú efektívnemu cezhraničnému riešeniu bankovej krízy. Ak rôzne orgány vykonávajú zásahy v rôznom čase, sledujú rôzne ciele a používajú rôzne nástroje a opatrenia, pričom ich uplatňovanie je podmienené rôznymi kritériami podľa toho, ako tieto orgány problém chápu, výsledky pravdepodobne nebudú optimálne.

Na úrovni EÚ neexistujú právne predpisy, ktorými by sa upravovalo riešenie problémov bán. Okrem zavedenia minimálneho súboru právomocí dohľadu zameraných na ozdravenie situácie banky<sup>3</sup> v spojení s niektorými nedávnymi zmenami v smernici o kapitálových požiadavkách (pravidlá varovania iných orgánov v núdzových situáciách, koordinácia

---

<sup>1</sup> Včasná intervencia: včasné opatrenia orgánov bankového dohľadu na nápravu nedostatkov (napr. získavanie súkromného kapitálu, zmena obchodných zameraní, odpredaj aktív), ktoré sú zamerané na korekciu nezrovnalostí bánk, a tým im pomáhajú vrátiť sa k obvyklému chodu prevádzky a vyhnúť sa krízovej situácii banky.

<sup>2</sup> Riešenie problémov banky: reorganizácia nezdravých bánk (cez administratívny alebo súdny proces), ktorá je zameraná na zachovanie finančnej stability, kontinuity bankových služieb a oživenie banky. Okrem tradičných reorganizačných metód riešenie problémov banky zahŕňa osobitné nástroje (napr. preklenovacie banky, vynútené fúzie, asistované akvizície, čiastočný predaj aktív) na dosiahnutie uvedených cieľov. Tento proces riadi orgán na riešenie problémov, ktorý môže byť v členských štátoch rôzny (národná banka, orgán pre finančný dohľad, program na ochranu vkladov, ministerstvo financií, osobitný orgán).

<sup>3</sup> V článku 136 smernice o kapitálových požiadavkách 2006/48/ES.

činností dohľadu a výmena informácií v núdzových situáciách) a zavedenia úprav na likvidáciu a reorganizáciu úverových inštitúcií s pobočkami v iných členských štátoch, neexistuje žiadny rámec EÚ, ktorým by sa ustanovilo, ako a za akých podmienok by mali orgány konať v prípade krízy, ktorá vznikne v cezhraničnej banke. Krízové riadenie sa takmer v plnej miere riadi vnútroštátnymi právnymi predpismi.

Rozdielne prístupy a nástroje a konfliktné záujmy orgánov budú pravdepodobne viesť k neefektívnej ochrane pred krízou a jej riešeniu a k neoptimálnym výsledkom na úrovni EÚ. To zasa môže vyvolať nákladnejšie následky pre obyvateľov EÚ a daňových poplatníkov, keďže pomoc na záchranu systémovo významných cezhraničných bánk môže byť mimoriadne nákladná v porovnaní s nákladmi na včasné a účinné riešenie situácie<sup>4</sup>. Podľa najnovších odhadov MMF<sup>5</sup> zníženie hodnoty globálne vytvorených aktív v súvislosti s krízou dosiahne do roku 2010 úroveň 4,1 bilióna USD, pričom sa predpokladá, že asi dve tretiny strát bude znášať globálne bankové odvetvie, z čoho polovicu (alebo 1,4 bilióna USD, rovná sa 9 % HDP EÚ) teraz tvoria európske banky.

Vzhľadom na ich rozsiahly vplyv na finančné odvetvie a celé hospodárstvo kríza vo veľkej medzinárodnej banke zasiahne veľmi širokú škálu zainteresovaných strán v celej EÚ, t. j.:

- finančné inštitúcie, ktoré čelia ťažkostiam, vrátane ich akcionárov a zamestnancov,
- zdravé finančné inštitúcie, ktoré sa opierajú o finančnú stabilitu,
- používateľov finančných služieb vrátane vkladateľov, investorov, poberateľov dôchodkov, nefinančné spoločnosti a MSP,
- štátne orgány vrátane orgánov dohľadu, centrálnych bánk a ministerstiev financií,
- daňových poplatníkov.

V oznámení „Rámec EÚ pre riešenie problémov v bankách“, ktoré je pripojené k tomuto posúdeniu vplyvu, sa predkladá prehľad problémov, oblasti skúmania v súvislosti s včasnými intervenčnými opatreniami a s riešením problémov bánk. Navrhujú sa v ňom ciele politiky a celkový prístup. V tejto etape sa nenavrhujú žiadne osobitné podrobné riešenia politiky. V dôsledku toho sa toto posúdenie vplyvu zameriava predovšetkým na vymedzenie problému a na potrebu krokov i ciele krokov na úrovni EÚ v tejto oblasti. Vzhľadom na poradný charakter oznámenia sa možnosti politiky posudzujú iba v najvšeobecnejšom kontexte. Všetky následné návrhy politiky, ktoré by sa objavili ako výsledok tejto poradnej činnosti, sa v primeranom čase podrobia ďalšiemu a dôkladnejšiemu posúdeniu vplyvu.

## **2. JE OPATRENIE EÚ OPODSTATNENÉ Z DÔVODU SUBSIDIARITY?**

Opatrenie na európskej úrovni v tejto oblasti sa vyžaduje vzhľadom na vysoký stupeň integrácie bankového trhu v rámci EÚ. Systémy na riešenie kríz v bankách sú naďalej

---

<sup>4</sup> Účinnými cezhraničnými dohodami by sa mal zabezpečiť výsledok, ktorý by bol optimálny na úrovni EÚ so zreteľom na záujmy zainteresovaných strán vo všetkých členských štátoch, a minimalizovali by sa tak celkové náklady.

<sup>5</sup> MMF, Odpoveď na finančnú krízu a meranie systémového rizika (Správa o globálnej finančnej stabilite), apríl 2009.

založené na vnútroštátnej báze a sú zle prispôsobené na riešenie cezhraničných situácií. Koordinácia za týchto okolností bude pravdepodobne zložitá a ciele, ktoré sleduje každý orgán, sa môžu líšiť. V dôsledku toho právny rámec nevie zabezpečiť, aby sa kritické problémy, ktoré vzniknú v cezhraničnej bankovej skupine, riešili spravodlivo, účinne a vhodne prostredníctvom rozsiahlych dohôd v oblasti spolupráce.

Podpora nového rámca zavedením stimulov potrebných na vyvolanie cezhraničnej spolupráce je úloha, ktorú možno najúčinnejšie zvládnuť na európskej úrovni (toto osobitne platí pre urovnávanie rozdielov medzi vnútroštátnym rámcom na riešenie problémov a rámcom pre platobnú neschopnosť, ako aj pre mechanizmy o rozdelení bremena).

### **3. CIELE**

Z pohľadu EÚ všeobecné ciele opatrení na úrovni EÚ by mohli byť takéto:

- zachovať finančnú stabilitu a dôveru v banky, zabrániť šíreniu problémov „nákazou“,
- minimalizovať straty pre spoločnosť ako celok a najmä pre daňových poplatníkov,
- posilniť vnútorný trh pre bankové služby.

Z hľadiska včasnej intervencie by konkrétne ciele mohli byť takéto:

- vyvinúť nástroje a spúšťacie mechanizmy na zisťovanie problémov v bankách a na včasný zásah,
- zabezpečiť efektívnu spoluprácu medzi vnútroštátnymi orgánmi pre finančný dohľad zodpovednými za cezhraničné banky v krízových situáciách.

Na riešenie problémov v bankách by osobitné ciele mohli byť tieto:

- vyvinúť nástroje a spúšťacie mechanizmy na zabezpečenie reorganizácie a riešenia problémov cezhraničných bánk včasným a účinným spôsobom,
- skvalitniť spoluprácu vnútroštátnych orgánov na riešenie problémov s cieľom dosiahnuť optimálne riešenia na úrovni EÚ,
- vytvoriť prostredie istoty a predvídateľnosti v súvislosti s riešením problémov bánk pre všetky zainteresované strany,
- zabezpečiť kontinuitu základných bankových služieb počas riešenia problémov.

### **4. MOŽNOSTI POLITIKY**

Na účely tohto posúdenia vplyvu sa analýza možností obmedzuje na všeobecné posúdenie zavedenia nového rámca a alternatívnych možností. Zvažuje sa aj niekoľko oblastí, s ktorými sa možno v novom rámci zaoberať, ale bez toho, aby sa zvýhodňovali alebo navrhovali nejaké konkrétne opatrenia. Zoznam možností politiky nie je uzavretý a ak sa objavia ďalšie možnosti ako výsledok porady so zainteresovanými stranami, môžu sa posúdiť neskôr, keď Komisia predloží konečné návrhy.

## *Všeobecné úvahy o potrebe nového rámca na riešenie problémov bánk*

Východiskovým bodom tohto oznámenia je skutočnosť, že na úrovni EÚ existuje potreba rámca na riešenie problémov bánk. Tento by sa mal zaoberať nedostatkami, ktoré sa vo veľkej miere identifikovali ako súčasť vymedzenia problémov, a mal by sa navrhnúť takým spôsobom, aby splnil spoločne schválený súbor cieľov v otázke konania voči nezdravým bankám. Táto možnosť sa porovnáva s dvoma alternatívnymi možnosťami. Prvou je základný scenár, ktorý by znamenal, že cezhraničná spolupráca pri riešení problémov banky by závisela od dobrovoľných dojednaní ustanovených v memorande o porozumení z roku 2008 v spojení s novými pravidlami zavedenými v smernici o kapitálových požiadavkách, kde sa ustanovujú kolégiá pre cezhraničné bankové skupiny, nové povinnosti pre vydávanie výstrah a výmenu informácií a ustanovenia o spoločnom rozhodovaní. Druhou alternatívnou možnosťou by bolo rozčlenenie cezhraničných bankových skupín za účelom efektívnejšieho krízového riadenia v podmienkach súčasných vnútroštátnych režimov. Výhody a nevýhody tejto druhej možnosti sa posudzujú s osobitným dôrazom na skutočnosť, že táto možnosť by si vyžadovala zmenu Zmluvy o ES a zvýšila by cenu bankových služieb.

### *Včasná intervencia*

Posudzujú sa možnosti, ktoré sa týkajú troch rozsiahlych oblastí politiky: možnosti na riešenie rozdielov medzi spôsobom, akým sa uvádzajú do účinnosti opatrenia v oblasti dohľadu, možnosti na riešenie rozdielov v nástrojoch a možnosti na riešenie nesúladu medzi vnútroštátnymi kompetenciami a globálnym charakterom bankových činností.

Pokiaľ ide o spúšťacie mechanizmy opatrení v oblasti dohľadu, uvažuje sa o dvoch alternatívnych možnostiach oproti základnému scenáru. Jedna by si vyžadovala harmonizáciu minimálneho súboru ukazovateľov včasného varovania a vytvorenie rámca pre spoločné posúdenie ako prostriedku na uľahčenie spolupráce tak, aby sa umožnili spoločné reakcie, ale zachoval by sa dostatočný stupeň pružnosti a vlastného úsudku. Druhá možnosť by zahŕňala vytvorenie súboru pevne definovaných automatických spúšťacích mechanizmov na určenie momentu, v ktorom by bolo potrebné vykonať opatrenie v oblasti dohľadu, s cieľom ustanoviť jasný rámec (ale nie na základe vlastného úsudku), v ktorom by sa uskutočňovali koordinované opatrenia v oblasti dohľadu.

Pokiaľ ide o rozdiely medzi nástrojmi včasnej intervencie, okrem základného scenára sa uvažuje o dvoch možnostiach. Jednou by sa doplnili nástroje uvedené v článku 136 smernice o kapitálových požiadavkách o ďalšie nástroje, ktoré v súčasnosti nemajú k dispozícii orgány vo všetkých členských štátoch – ako napr. právomoci vyžadovať predloženie plánu obnovy, plánov likvidácie ako opatrenia proti možnému zlyhaniu bankovej skupiny, alebo rozšírené právomoci voči vedeniu bánk. Uvažuje sa o alternatívnej možnosti, ktorou je dohoda o jedinom súbore plne harmonizovaných nástrojov včasnej intervencie. Výhodou tejto druhej možnosti je, že pri takomto prístupe by sa odstránili rozdiely medzi orgánmi, ale nevýhodou je, že jej vykonávanie by mohlo byť veľmi náročné vzhľadom na všeobecné rozdiely medzi systémom dohľadu a právnym systémom.

Pokiaľ ide o nesúlad medzi vnútroštátnymi zodpovednosťami a globálnym charakterom bankových činností, základný scenár by žiadal vychádzať z memoranda o porozumení z roku 2008, i keď plánovanými zmenami do architektúry dohľadu by sa prisúdila aktívnejšia úloha Európskemu orgánu pre bankovníctvo, ktorý má zanedlho vzniknúť. Alternatívnou možnosťou by bolo stavať na nedávnych zmenách, ale tiež vytvoriť pravidlá, ktoré by si

vyžadovali, aby orgány dohľadu prijímali spoločné rozhodnutia na základe spoločného posúdenia a spoločný plán obnovy, ktorý predloží materská spoločnosť za skupinu ako celok.

### *Riešenie problémov bánk*

Uvažuje sa o možnostiach v súvislosti s riešením problémov identifikovaných v týchto piatich rozsiahlych oblastiach politiky: nástroje a spúšťacie mechanizmy na riešenie problémov bánk, nesúlad medzi kompetenciami vnútroštátnych orgánov a globálnym charakterom bankových činností, väčšie prekážky (spoločnosť, zákon o platobnej neschopnosti) na riešenie problémov bánk, financovanie cezhraničného riešenia a kontinuita bankových služieb.

Pokiaľ ide o nástroje a spúšťacie mechanizmy na riešenie problémov bánk, uvažuje sa o vytvorení minimálneho súboru nástrojov (právomoci na dohodnutie akvizície s kupujúcim zo súkromného sektora, prevod aktív a pasív do preklenovacej banky alebo v smere dobrá banka/zlá banka, asistovaný predaj časti podniku kupujúcemu zo súkromného sektora alebo znárodnenie), ktorý by bol navrhnutý tak, aby umožnil rýchly a účinný zásah zo strany orgánov, ktoré vykonávajú riešenie problémov. Tieto nástroje by mohli doplniť existujúce vnútroštátne nástroje (to by bol ľahší postup, ale zostali by rozdiely/nezrovnalosti medzi zavedenými vnútroštátnymi súbormi nástrojov), alebo by sa mohol vytvoriť súbor spoločných nástrojov pre všetky vnútroštátne orgány a používať by sa mohol za rovnakých podmienok (to znamená, že by boli nevyhnutné veľké zmeny vnútroštátnych zákonov).

Pokiaľ ide o nesúlad medzi vnútroštátnymi zodpovednosťami a globálnym charakterom bankových činností, uvažuje sa o vytvorení mechanizmov spolupráce medzi orgánmi, ktoré sú poverené riešením (na základe súboru právne záväzných povinností), ako aj medzi súdnymi orgánmi (súdy a odborníci na platobnú neschopnosť). To by si možno vyžiadalo koordinačný rámec spolupráce a výmeny informácií (s podporou nových pravidiel EÚ) alebo (a to je ambicióznejšia možnosť) adresnejšiu koordináciu vnútroštátnych konaní týkajúcich sa skupinových subjektov zo strany vedúceho správcu alebo likvidátora. Uvažuje sa tiež o možnostiach a problémoch v súvislosti s poverením niektorého orgánu EÚ (možno Európskeho orgánu pre bankovníctvo) úlohami pri riešení problémov cezhraničnej inštitúcie.

Pokiaľ ide o možnosti riešenia väčších prekážok, uvažuje sa o tom, či sa musí zmeniť a doplniť zákon o spoločnostiach tak, aby umožnil orgánom, ktoré sú poverené riešením, potlačiť určité práva akcionárov (ale pod podmienkou vhodných kompenzačných a odškodňovacích mechanizmov), a o tom, či by sa mohli zmeniť a doplniť aj zákony o platobnej neschopnosti, aby sa umožnilo riešenie problémov v nezdravej banke na základe osobitného postupu, alebo aby sa dalo zabezpečiť riešenie problémov skupiny ako celku. Posudzuje sa aj to, či je potrebný osobitný a samostatný režim platobnej neschopnosti pre cezhraničné bankové skupiny, ktorým by sa nahradili vnútroštátne režimy, aby sa umožnila integrovaná reorganizácia alebo likvidácia cezhraničnej skupiny. Aj pri tomto prístupe by sa vynorili značné problémy.

Pokiaľ ide o možnosti na podporu financovania cezhraničného riešenia problémov, posudzuje sa niekoľko možných a navzájom sa nevylučujúcich možností vrátane podpory riešenia financovania zo súkromného sektora prostredníctvom úprav zákona o spoločnostiach a platobnej neschopnosti, zavedenia rámca na uľahčenie prevoditeľnosti aktív v rámci skupiny po začatí konkurzného konania, preskúmania uskutočniteľnosti využívania generálnych riaditeľstiev nad rámec ich tradičnej funkcie „peňažného priečinku“ a vytvorenia spôsobu verejného financovania prostredníctvom dohody s jasnými dohodami o rozdelení bremena.

Napokon, pokiaľ ide o politiku na podporu kontinuity bankových služieb, zvažujú sa možné opatrenia na podporu uplatňovania určitých nástrojov na riešenie problémov. K nim patria úpravy zákona o spoločnostiach a platobnej neschopnosti za účelom zabezpečenia kontinuálneho poskytovania podporných služieb v prípade rozdelenia banky (ako výsledku riešenia s účasťou preklenovacej banky alebo čiastočného predaja aktív); obmedzenie práv ukončenia činnosti na krátke obdobie, aby sa orgánu poverenému riešením poskytol časový priestor na prevod časti činností banky na iný subjekt (napr. na preklenovacu banku) a koordinované uloženie moratória na celú bankovú skupinu.

Toto posúdenie vplyvu je podporný materiál pre oznámenie Komisie, ktorý má poradný charakter a je otvorený, pokiaľ ide o možnosti, ktoré by bolo vhodné použiť. Ďalšie posúdenie, príp. viaceré posúdenia budú potrebné, ak sa Komisia rozhodne pre návrhy konkrétnej politiky.