



EURÓPSKA KOMISIA

V Bruseli 20.7.2011
SEK(2011) 953 v konečnom znení

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

ZHRNUTIE POSÚDENIA VPLYVU

Dokument sprevádzajúci

SMERNICA EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY

o prístupe k činnosti úverových inštitúcií a o prudenciálnom dohľade nad úverovými inštitúciami a investičnými spoločnosťami, ktorou sa mení a dopĺňa smernica Európskeho parlamentu a Rady 2002/87/ES zo 16. decembra 2002 o doplnkovom dohľade nad úverovými inštitúciami, poisťovňami a investičnými spoločnosťami vo finančnom konglomeráte

{KOM(2011) 453 v konečnom znení}
{SEK(2011) 952 v konečnom znení}

1. Úvod

Komisia vo svojom oznámení z 9. decembra 2010¹ vyjadrila svoj zámer podniknúť legislatívne kroky na úrovni EÚ na účel aproximácie a posilnenia sankčných režimov vo finančnom sektore.

Európska komisia vo svojom oznámení zo 4. marca 2009² oznámila, že i) so zreteľom na finančnú krízu preskúma pravidlá a prax finančných inštitúcií v oblasti správy a riadenia finančných inštitúcií a ii) v prípade potreby sformuluje odporúčania alebo navrhne regulačné opatrenia.

Toto posúdenie vplyvu obsahuje analýzu možných opatrení, ktoré sa môžu prijať v oblasti, na ktorú sa vzťahuje smernica o kapitálových požiadavkách (CRD – Capital Requirements Directive). Ide o doplnenie posúdenia vplyvu pre návrh smernice „CRD IV“.

2. VYMEDZENIE PROBLÉMU

Sankčné režimy

V súčasnosti uplatňované vnútroštátne sankčné režimy v prípade významných porušení CRD sú rozdielne a nie sú vždy vhodné na zaistenie účinného presadzovania. Určité dôležité právomoci ukladať sankcie nie sú k dispozícii všetkým vnútroštátnym orgánom a sankcie sa systematicky neuverejňujú. V niektorých členských štátoch sú úrovne administratívnych peňažných sankcií (pokút) príliš nízke a teda nie dostatočne odradzujúce a sankcie nemožno uplatňovať na úverové inštitúcie aj na fyzické osoby zodpovedné za porušenia. Niektoré vnútroštátne orgány pri určovaní úrovne sankcií, ktoré sa majú uložiť, nezohľadňujú kritériá, ktoré sú dôležité na zaistenie proporcionality a odradzujúceho účinku sankcií.

Uplatňovanie sankcií v praxi sa navyše medzi jednotlivými členskými štátmi líši, a to aj medzi tými, ktoré majú bankové sektory podobnej veľkosti. V niektorých členských štátoch v minulých rokoch neboli uložené žiadne sankcie alebo len málo, čo by mohlo naznačovať slabé presadzovanie pravidiel EÚ.

Výsledkom tejto situácie môže byť nedostatočné dodržiavanie pravidiel EÚ, narušenie hospodárskej súťaže na vnútornom trhu a nepriaznivý vplyv na finančný dohľad, čo poškodzuje riadne fungovanie bankových trhov a môže oslabiť ochranu majiteľov vkladov a investorov a dôveru vo finančnom sektore.

Správa a riadenie spoločností

Komisia v júni 2010 uverejnila Zelenú knihu o správe a riadení spoločností vo finančných inštitúciách a politikách odmeňovania³ a sprievodný pracovný dokument útvarov Komisie⁴,

¹ KOM(2010) 716 v konečnom znení.

² KOM(2009) 114 v konečnom znení.

³ KOM(2010) 284 v konečnom znení.

⁴ Pracovný dokument útvarov Komisie – Správa a riadenie finančných inštitúcií: Ponaučenia zo súčasnej finančnej krízy, najlepšie postupy, SEK(2010) 669 v konečnom znení.

v ktorom sa analyzovali nedostatky opatrení správy a riadenia spoločností v sektore finančných služieb, ktoré odhalila kríza a ktoré prispeli k nadmernému riskovaniu.

Nedostatočný dohľad správnych rád nad rizikami

V mnohých prípadoch neboli správne rady schopné alebo sa zdráhali spochybňovať strategické obchodné rozhodnutia výkonného manažmentu. Často to bolo zapríčinené tým, že správne rady úverových inštitúcií im nevenovali dost' času alebo nemali primerané odborné vedomosti. V niektorých prípadoch objektivitu správnych rád poškodzovala dominantná pozícia vedenia a nedostatočná rozmanitosť zloženia správnej rady.

Okrem toho správne rady často neboli dostatočne zapojené do celkovej stratégie rizika a v dôsledku toho sa nesledoval strategický prístup výkonného vedenia k riziku, vytvorili sa stimuly vedúce k nadmernému riskovaniu a neuplatňovali sa riadne systémy na zaistenie účinného riadenia rizík. Správne rady nevenovali dostatok času ani diskusiám o otázkach rizík, keďže riadenie rizika sa vnímalo ako menej dôležité v porovnaní s inými otázkami, ako je napríklad stratégia rastu. Podávanie správ o riziku sa neuskutočňovalo vo všetkých situáciách včas a komplexne, najmä z dôvodu absencie priamych komunikačných kanálov medzi funkciou riadenia rizika a správnu radou.

Napokon sa v mnohých prípadoch nevenovala primeraná vážnosť funkcií riadenia rizík v procese rozhodovania.

Nezáväzná povaha zásad – nedostatočné preskúmanie správy a riadenia spoločností orgánmi dohľadu

Nezáväzná povaha väčšiny zásad správy a riadenia spoločností prispela k nedostatočne účinnému dodržiavaniu týchto zásad zo strany úverových inštitúcií a ich uplatňovanie bolo ponechané väčšinou na samoreguláciu a externé monitorovanie akcionármi. Nedostatkami identifikovanými krízou sa ukázalo, že tieto mechanizmy v praxi nefungovali. Najmä chýbajúci jasný rámec správy a riadenia spoločností a definovaná úloha dohľadu spôsobila, že orgány dohľadu nedokázali primerane sledovať alebo kontrolovať uplatňovanie noriem v oblasti správy a riadenia inštitúcií úverovými inštitúciami.

3. ANALÝZA SUBSIDIARITY

Na podporu odradzujúceho účinku a vytvorenia rovnakých podmienok na zaistenie jednotného uplatňovania CRD a úplnej spolupráce a vzájomnej dôvery medzi orgánmi bankového dohľadu v rámci EÚ je nevyhnutná konvergencia vnútroštátnych sankčných režimov. Lepšie uplatňovanie existujúcich právomocí ukladať sankcie vnútroštátnymi orgánmi by na dosiahnutie tejto konvergenie nestačilo.

Na účinné riešenie nedostatkov úverových inštitúcií v oblasti správy a riadenia spoločností je nevyhnutný jednotný a súdržný prístup na úrovni EÚ. Integrované kapitálové trhy a vzájomné prepojenie európskeho finančného sektora znamená, že odlišujúce sa pravidlá v členských štátoch by mohli viesť k regulačnej arbitráži, čo by mohlo poškodiť riadne fungovanie vnútorného trhu alebo preň vytvoriť nové prekážky.

4. CIELE

Cieľom návrhu je zaistiť riadne fungovanie bankových trhov a obnoviť dôveru v bankovom sektore prostredníctvom:

- účinných, primeraných a odradzujúcich sankcií, ktorými sa zaistí lepšie dodržiavanie pravidiel CRD,
- vytvorenia rovnakých podmienok, vďaka čomu sa minimalizujú príležitosti na regulačnú arbitráž,
- účinného dohľadu nad poskytovateľmi bankových služieb,
- účinného riadenia a správy spoločností v rámci úverových inštitúcií, čo by malo prispieť k zabráneniu nadmernému riskovaniu.

Vyžaduje si to:

- posilnenie a aproximáciu právneho rámca v oblasti sankcií a mechanizmov, ktoré uľahčujú zistenie porušení a
- posilnenie rámca správy a riadenia spoločností:
 - zvýšením účinnosti dohľadu správnych rád nad rizikami,
 - zlepšením pozície funkcie riadenia rizík a
 - zaistením účinného sledovania riadenia rizík orgánmi dohľadu.

5. POLITICKÉ MOŽNOSTI, POSÚDENIE VPLYVU A POROVNANIE

5.1. Možnosti v oblasti sankčných režimov

5.1.1. Možnosti týkajúce sa primeraných administratívnych sankcií

Možnosti
1. Žiadne opatrenia na úrovni EÚ
2. Jednotné pravidlá týkajúce sa typov a výšky administratívnych sankcií
3. Minimálne spoločné pravidlá týkajúce sa typov administratívnych sankcií
4. Minimálne spoločné pravidlá týkajúce sa výšky (minimálnych a maximálnych) administratívnych pokút
5. Minimálne spoločné pravidlá týkajúce sa maximálnej výšky administratívnych pokút
6. Jednotné pravidlá týkajúce sa faktorov, ktoré sa musia zohľadňovať pri uplatňovaní sankcií
7. Minimálne spoločné pravidlá týkajúce sa faktorov, ktoré sa musia zohľadňovať pri uplatňovaní sankcií

V rámci možnosti 1 by sa identifikované problémy zachovali: hoci by Európsky orgán pre bankovníctvo mohol podnecovať ďalšiu konvergenciu vnútroštátnych režimov, toto opatrenie by bez rámca EÚ mohlo byť sotva účinné.

V rámci možností 2 a 6 by sa odstránili rozdiely v typoch, vo výške sankcií a v kritériách ich uplatňovania, a preto by boli najúčinnnejšie v zmysle zaistenia rovnakých podmienok a uľahčenia cezhraničného dohľadu. Možnosti 3, 4, 5 a 7 by boli menej účinné, ale umožňovali by prispôsobiť sankcie špecifikám rôznych vnútroštátnych právnych systémov. Možnosť 4 by bola účinnejšia ako možnosť 5 pri znižovaní rozdielov vo výškach pokút a zaistila by odradzujúci účinok, možnosťou 5 by sa však lepšie zaistila proporcionalita.

Možnosti 2, 3 a 4 by v zmysle zaistenia odradzujúceho účinku boli podobne účinné. Možnosťou 3 by sa však umožnilo zavedenie ďalších typov sankcií, čo môže v niektorých štátoch zvýšiť odradzujúci účinok. Možnosť 5 by bola menej účinná pri zaistovaní toho, aby sa skutočne uplatňovali dostatočne vysoké pokuty, lepšie by však bola zaistená ich proporcionalita. Možnosti 6 a 7 možno považovať za rovnako účinné v tom rozsahu, že obsahujú rovnaké faktory, ale možnosťou 7 by sa lepšie zaistila vhodnosť skutočne uplatnených sankcií, pretože by sa príslušným orgánom nebránilo v tom, aby zohľadnili iné faktory.

Možnosti 2 a 7 sú menej efektívne v zmysle požadovaných zmien v právnych predpisoch jednotlivých štátov a možnosť 5 je efektívnejšia ako možnosť 4.

5.1.2. Možnosti týkajúce sa osobného rozsahu pôsobnosti administratívnych sankcií

Možnosti
1. Žiadne opatrenia na úrovni EÚ
2. Všeobecná povinnosť zaistiť uplatňovanie administratívnych sankcií na fyzické osoby aj úverové inštitúcie
3. Minimálne spoločné pravidlá o uplatňovaní administratívnych sankcií na fyzické osoby a/alebo úverové inštitúcie

Možnosť 3 by bola účinnejšia ako možnosť 2 pri zaistovaní rovnakých podmienok a lepšieho cezhraničného dohľadu, rozdiel v odradzujúcom účinku týchto možností sa však považuje za nepodstatný. Možnosť 3 je oveľa menej efektívna ako možnosť 2, pretože by si vyžadovala viac zmien v právnych predpisoch jednotlivých štátov a mohla by vyžadovať od členských štátov, aby prispôsobili svoje režimy všeobecnej zodpovednosti.

5.1.3. Možnosti týkajúce sa uverejňovania sankcií

Možnosti
1. Žiadne opatrenia
2. Uverejňovanie sankcií ako všeobecné pravidlo
3. Uverejňovanie sankcií podľa rozhodnutia príslušných orgánov

Možnosť 2 by bola pri zvyšovaní odradzujúceho účinku oveľa účinnejšia ako možnosť 3. Možnosť 3 je mierne efektívnejšia.

5.1.4. Možnosti týkajúce sa skutočného uplatňovania sankcií

Možnosti
1. Žiadne opatrenia na úrovni EÚ
2. Interný postup informátorstva (tzv. whistle blowing) v úverových inštitúciách
3. Členské štáty vytvoria systémy na podporu a ochranu tzv. informátorov
4. Podrobné požiadavky na úrovni EÚ pre programy informátorstva

Možnosti 2, 3 aj 4 sú všetky účinné pri dosahovaní cieľa týkajúceho sa lepšieho zisťovania porušení, čo vedie k vyššej úrovni presadzovania vo všetkých členských štátoch. Možnosť 4 sa v tejto súvislosti považuje za mierne účinnejšiu. Všetky tri možnosti majú vplyv na základné práva (rešpektovanie súkromného a rodinného života, ochrana osobných údajov, prezumpcia nevinny a právo na obhajobu), ale možno ich zmierniť a vzhľadom na význam cieľov, ktoré sa majú dosiahnuť, je ich vplyv potrebný a primeraný.

Možnosti 2 a 3 sú v zmysle požadovaných zmien v právnych predpisoch jednotlivých štátov rovnako efektívne. Možnosť 4 sa považuje za neefektívnu, keďže by si vyžadovala radikálnejšie zmeny, pravdepodobne aj v tých členských štátoch, ktoré už zabezpečujú mechanizmy informátorstva. Náklady na dodržiavanie súladu by takisto mohli byť vyššie ako náklady vyžadované v rámci možností 2 a 3, keďže členské štáty budú menej flexibilné.

5.2. Možnosti v oblasti správy a riadenia spoločností

Možnosti
1. Žiadne opatrenia na úrovni EÚ
2. Zlepšenie uplatňovania existujúceho rámca EÚ
3. Posilnenie a rozvoj rámca smernice o kapitálových požiadavkách

Možnosť 3 bude v porovnaní s možnosťami 1 a 2 najúčinnějšía pri dosahovaní základného cieľa. V rámci možnosti 1 sa zachová otvorený regulačný rámec a naďalej sa bude vyskytovať nedostatočný súlad a právna neistota. Možnosť 2 sa spolieha na trhovou disciplínu a lepšie sledovanie uplatňovania existujúcich zásad zo strany orgánov dohľadu. Orgány dohľadu však nebudú mať jasnejší právny rámec, v ktorom by mohli vykonávať svoj dohľad, a v samoregulácii sa prejavili jej obmedzenia.

Možnosť 3 prekračuje súčasný rámec pre správu a riadenie spoločností a zahŕňa by vypracovanie dodatočných a posilnených ustanovení. Bude obsahovať opatrenia na zvýšenie účinnosti dohľadu správnych rád nad rizikami, zlepšenie významu a nezávislosti funkcie riadenia rizík a zaistenie efektívneho sledovania riadenia rizík orgánmi dohľadu. Tieto nové požiadavky vytvoria súbor minimálnych noriem a poskytnú úverovým inštitúciám a orgánom dohľadu jasné kritériá, pomocou ktorých sa budú vyvíjať a hodnotiť štruktúry v oblasti správy a riadenia spoločností.

5.3. Uprednostňované politické možnosti a nástroje

Na dosiahnutie cieľov návrhu je najvhodnejšia kombinácia týchto navzájom sa posilňujúcich možností:

Možnosti v oblasti sankčných režimov

- Minimálne spoločné pravidlá týkajúce sa typu administratívnych sankcií, ktoré majú mať príslušné orgány k dispozícii
- Minimálne spoločné pravidlá týkajúce sa maximálnej výšky peňažných administratívnych sankcií
- Zoznam kľúčových faktorov, ktoré treba zohľadniť pri určovaní administratívnych sankcií
- Povinnosť zaistiť uplatňovanie administratívnych sankcií na fyzické osoby aj úverové inštitúcie
- Uverejňovanie sankcií ako všeobecné pravidlo
- Interný postup informátorstva (tzv. whistle blowing) v úverových inštitúciách
- Požiadavka pre členské štáty, aby vytvorili systémy na ochranu tzv. informátorov

Možnosti v oblasti správy a riadenia spoločností

<i>Vyhradenie viac času členov správnej rady</i>	Požadovať od úverových inštitúcií, aby zverejnili informáciu o počte mandátov členov správnej rady
	Požadovať, aby členovia správnej rady venovali dostatok času vykonávaniu svojich povinností
	Obmedziť maximálny počet mandátov, ktoré môže mať člen správnej rady súčasne
<i>Zlepšenie odborných znalostí členov správnej rady</i>	Požadovať zverejnenie informácií o politike najímania a skutočných odborných znalostiach a zručnostiach členov správnej rady
	Spresniť kritériá, ktoré musia spĺňať členovia správnej rady jednotlivito a správna rada ako celok so zreteľom na primerané zručnosti a odborné znalosti
	Požadovať, aby členovia správnej rady absolvovali primerané zaškolenie a priebežnú odbornú prípravu
	Povinné nominačné výbory
<i>Protiváha dominantného postavenia manažmentu</i>	Zakázať kumulatívne mandáty predsedu a generálneho riaditeľa v rámci tej istej úverovej inštitúcie
<i>Zlepšenie rozmanitosti zloženia správnych rád</i>	Požadovať poskytnutie informácií o vnútornej politike týkajúcej sa rozmanitosti
	Porovnávanie odlišných postupov na vnútroštátnej a európskej úrovni
	Požadovať rozmanitosť ako jedno z kritérií zloženia správnych rád
	Požadovať od úverových inštitúcií, aby zaviedli politiku rozmanitosti
<i>Zlepšenie osvojenia si stratégie v oblasti rizík správnymi radami</i>	Požadovať vyhlásenie o primeranosti systémov riadenia rizík
	Požadovať vyhlásenie o rizikách, v ktorom sa uvádza prístup úverovej inštitúcie k riziku
<i>Zlepšenie stupňa priority venovaného otázkam rizika zo strany správnych</i>	Požadovať zverejnenie informácií o politike a praxi so zreteľom na diskusiu a analýzu otázok týkajúcich sa rizika počas zasadnutí správnej rady
	Požadovať, aby správne rady venovali otázkam rizika dostatok času

<i>rád</i>	Povinný výbor pre riziká na úrovni správnej rady
<i>Zlepšenie informovania správnych rád o rizikách</i>	Požadovať zverejnenie informácií o politike a praxi so zreteľom na informovanie správnej rady o rizikách
	Požadovať od správnych rád, aby určili obsah, formát a frekvenciu informácií o rizikách, ktoré by mali dostávať
	Požadovať, aby funkcia riadenia rizík mohla podávať správy priamo správnej rade
<i>Zlepšenie významu a právomocí funkcie riadenia rizík</i>	Požadovať zverejnenie informácií o význame a právomociach funkcie riadenia rizík
	Požadovať nezávislosť funkcie riadenia rizík
	Požadovať nezávislosť manažérov zodpovedných za riadenie rizík
	Požadovať, aby mal manažér zodpovedný za riadenie rizík primerané postavenie a právomoci
<i>Zaistenie efektívneho sledovania riadenia rizík orgánmi dohľadu</i>	Požadovať, aby bola správa a riadenie spoločností súčasťou preskúmania orgánmi dohľadu
	Požadovať, aby vhodnosť členov správnej rady podliehala osobitnému preskúmaniu orgánmi dohľadu
	Požadovať, aby orgány dohľadu preskúmali programy a podkladové dokumenty na zasadnutia správnej rady

5.3.1. *Vplyv uprednostňovaných možností: sankčný režim*

Očakáva sa, že možnosti v oblasti sankčných režimov uľahčia zisťovanie porušení a splnomocnia príslušné orgány, aby uplatňovali primerané sankcie. Vďaka tomu by sa malo zaistiť lepšie presadzovanie povinností vyplývajúcich zo smernice CRD úverovými inštitúciami, čo by bolo prínosom pre všetky **zainteresované strany**.

Tieto možnosti nespôsobia **administratívnu záťaž** finančným inštitúciám ani nefinančným spoločnostiam vrátane MSP s výnimkou malej administratívnej záťaže pre úverové inštitúcie, ktorá vyplýva z povinnosti zabezpečiť interné systémy informátorstva (whistle blowing).

Predpokladá sa priaznivý **sociálny vplyv**, keďže sa posilní ochrana držiteľov vkladov a investorov a zamestnancí úverových inštitúcií, ktorí pôsobia ako informátori, budú lepšie chránení.

Tieto možnosti sú v súlade so spoločnými cieľmi hlavných jurisdikcií v rámci skupiny G-20 s cieľom posilniť reguláciu a dohľad nad finančným sektorom a očakáva sa, že budú mať priaznivý vplyv na celkovú **konkurencieschopnosť** EÚ.

5.3.2. *Vplyv uprednostňovaných možností: správa a riadenie spoločností*

Uprednostňované politické možnosti, ktorými sa zlepšuje správa a riadenie spoločností, prispievajú k tomu, aby sa úverové inštitúcie vyhýbali nadmernému riskovaniu a aby sa znížilo riziko zlyhania. Prispeli by k zvýšeniu odolnosti bankového sektora a posilneniu dôvery investorov. Z tohto dôvodu by mal byť vplyv na úverové inštitúcie a všetky **zainteresované strany** (vkladateľov, akcionárov, veriteľov) pozitívny.

Na makroekonomickej úrovni by zdravý systém správy rizík úverových inštitúcií prispel k zabráneniu ďalším krízam, posilneniu dôvery v bankovom systéme a zvýšeniu efektívnosti mechanizmov financovania úverových inštitúcií, čím sa zrýchľuje **hospodársky rast**.

Zavedenie opatrení týkajúcich sa rozmanitosti zloženia správnych rád bude mať pravdepodobne pozitívny vplyv na **rodovú politiku** EÚ, čím sa umožní prelomenie sklenených stropov a pomoc ženám v prístupe k vedúcim pozíciám v spoločnostiach, a mohlo by mať pozitívny vplyv na zamestnanosť žien.

Uprednostňovaná možnosť by mohla spôsobiť ďalšiu **administratívnu záťaž** pre úverové inštitúcie a orgány dohľadu. Tieto náklady by však mali byť obmedzené a primerané celkovému cieľu. Na zníženie prípadnej regulačnej záťaže by sa mala uplatňovať zásada proporcionality, pri ktorej sa zohľadňuje veľkosť a zložitosť činností úverových inštitúcií.

6. MONITOROVANIE A HODNOTENIE

Komisia ako ochrankyňa zmluvy bude sledovať, ako členské štáty vykonávajú zmeny v smernici o kapitálových požiadavkách. Dôsledky uplatňovania legislatívnych opatrení týkajúcich sa sankčného režimu sa budú hodnotiť na základe týchto hlavných ukazovateľov:

- počet zistených porušení a počet uplatnených sankcií,
- postup vnútroštátnych príslušných orgánov pri uplatňovaní sankcií.

Pokiaľ ide o správu a riadenie spoločností, môže trvať určitý čas, kým sa prejavia očakávané prínosy nových ustanovení, a miera realizácie týchto prínosov bude závisieť od toho, ako úverové inštitúcie uplatnia nové požiadavky. Komisia bude sledovať uplatňovanie príslušných ustanovení smernice o kapitálových požiadavkách prostredníctvom EBA a rozsiahleho a nepretržitého dialógu so všetkými hlavnými zainteresovanými stranami vrátane účastníkov trhu (úverových inštitúcií, investorov). Môže takisto využiť zistenia štúdií uskutočnených zainteresovanými stranami.