



EURÓPSKA KOMISIA

V Bruseli 6. 6. 2012
SWD(2012) 167 final

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

ZHRNUTIE POSÚDENIA VPLYVU

Sprievodný dokument

Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady,

**ktorou sa stanovuje rámec pre ozdravenie a riešenie krízových situácií úverových
inštitúcií a investičných spoločností a ktorou sa menia a dopĺňajú smernice Rady
77/91/EHS a 82/891/ES, smernice 2001/24/ES, 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2005/56/ES,
2007/36/ES a 2011/35/ES a nariadenie (EÚ) č. 1093/2010**

{COM(2012) 280 final}
{SWD(2012) 166 final}

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

ZHRNUTIE POSÚDENIA VPLYVU

Sprievodný dokument

Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady,

ktorou sa stanovuje rámec pre ozdravenie a riešenie krízových situácií úverových inštitúcií a investičných spoločností a ktorou sa menia a dopĺňajú smernice Rady 77/91/EHS a 82/891/ES, smernice 2001/24/ES, 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2005/56/ES, 2007/36/ES a 2011/35/ES a nariadenie (EÚ) č. 1093/2010

1. VYMEDZENIE PROBLÉMU

Počas finančnej krízy bola schopnosť orgánov zvládať krízy tak v domácom, ako aj cezhraničnom kontexte vystavená vážnej zaťažkávacej skúške. Rýchlo sa ukázalo, že ani orgány, ani banky neboli vhodne pripravené. Plánovanie pre prípad nepredvídaných udalostí, pokiaľ ide o scenáre finančnej tiesne, bolo nedostatočné. Nie všetky členské štáty dokázali zakročiť, stabilizovať a reorganizovať banku v ťažkostiach v počiatočnej fáze. Orgány v mnohých členských štátoch nemali primerané nástroje a právomoci na zvládnutie úpadkov bánk. Keďže úpadok veľkých nezávislých bánk mohol spôsobiť výrazné systémové škody, orgány nemali na výber a museli na ich záchranu použiť peniaze daňových poplatníkov.

Ďalej platí, že hoci sa prevádzka cezhraničných bánk stala vysoko integrovanou až v takej miere, že oblasti obchodnej činnosti a vnútorné služby sú hlboko prepojené naprieč zemepisnými hranicami členských štátov, právomoc orgánov zasiahnuť zostala na vnútroštátnej úrovni. V dôsledku toho sa orgány dohľadu a iné orgány (pre riešenie krízových situácií) v prípade úpadku cezhraničnej banky sústredia len na operácie na svojom vlastnom území. Môže to sťažovať cezhraničnú spoluprácu a viesť k neefektívnym a eventuálne vzájomne si konkurujúcim prístupom k riešeniu krízových situácií, čo na úrovni EÚ prináša výsledky, ktoré nie sú optimálne.

Pokiaľ ide o finančnú krízu, súkromný sektor si vopred (*ex ante*) vytvoril len obmedzené finančné prostriedky na financovanie opatrení na riešenie krízových situácií alebo si nevytvoril dokonca žiadne takéto prostriedky.

Verejná intervencia stála daňových poplatníkov podstatné sumy a dokonca ohrozila verejné financie niektorých členských štátov. Komisia od októbra 2008 do októbra 2011 schválila opatrenia štátnej pomoci finančným inštitúciám vo výške 4,5 bilióna EUR (čo zodpovedá 37 % HDP EÚ), pričom 1,6 bilióna EUR (čo zodpovedá 13 % HDP EÚ) sa použilo v období rokov 2008 – 2010. Na záruky a opatrenia v oblasti likvidity pripadá suma 1,2 bilióna EUR, čo je približne 9,8 % HDP EÚ. Zvyšok vo výške 409 miliárd EUR (3,3 % HDP EÚ) pripadol na opatrenia v oblasti rekapitalizácie a aktív so zníženou

hodnotou¹. Rozpočtové záväzky a výdavky týchto rozmerov nie sú z fiškálneho hľadiska udržateľné a predstavujú obrovskú záťaž pre súčasné a budúce generácie. Kríza, ktorá začala vo finančnom sektore, okrem toho uvrhla ekonomiku EÚ do vážnej recesie, pričom HDP EÚ sa v roku 2009 znížil o 4,2 % alebo 0,7 bilióna EUR.

2. ANALÝZA SUBSIDIARITY

Hoci bankový sektor je v EÚ veľmi integrovaný, systémy riešenia bankových kríz majú naďalej skôr vnútroštátny charakter a nestačia na zvládnutie ťažkostí cezhraničných inštitúcií. Je pravdepodobné, že koordinácia bude za takýchto okolností zložitá a ciele, ktoré sledujú jednotlivé orgány, sa môžu líšiť. Ak orgány majú k dispozícii obmedzené možnosti na riešenie krízových situácií bánk, zvyšuje sa tým riziko morálneho hazardu a vytvára sa tým očakávanie, že veľké, komplexné a navzájom prepojené banky budú v prípade problémov opäť potrebovať verejnú intervenciu. Len opatrením na úrovni EÚ sa preto môže zaistiť, aby úverové inštitúcie boli v čase krízy predmetom koherentných intervencií, ktorými sa zaistia rovnaké podmienky a podporí ďalšia integrácia v rámci vnútorného trhu.

Na výber orgánov pre riešenie krízových situácií a postupov riešenia krízových situácií bánk nie je potrebné opatrenie na úrovni EÚ. Tieto rozhodnutia môžu prijať členské štáty.

3. CIELE INICIATÍVY EÚ

Všeobecnými cieľmi je zachovanie finančnej stability a dôvery v banky a zabrániť šíreniu krízovej situácie. Cieľom návrhu je minimalizovať straty pre spoločnosť ako celok, najmä pre daňových poplatníkov, a znížiť morálny hazard. Navrhovaný rámec je takisto zameraný na posilnenie vnútorného trhu s bankovými službami a súčasne na zachovanie rovnakých podmienok pre všetkých.

4. UPREDNOSTŇOVANÉ MOŽNOSTI POLITIKY A ICH OČAKÁVANÝ VPLYV

Príprava a prevencia

Prvým cieľom rámca pre ozdravenie a riešenie krízových situácií bánk je zaistiť, aby sa podľa možnosti predchádzalo úpadkom bánk a aby orgány a banky boli pripravené na nepriaznivý vývoj. Na tento účel sa preskúmali a vybrali tieto možnosti.

Dobrovoľné dohody o finančnej podpore v rámci skupiny umožnia finančným skupinám, aby prevádzali aktíva medzi subjektmi, ak sa jeden člen skupiny dostane do finančných ťažkostí. Mohlo by to pomôcť zastaviť finančné problémy častí skupiny, aby sa nestali príliš vážnymi, čo by prospelo skupine ako celku. Prevodom aktív zdravého subjektu by sa však mohla znížiť jeho likvidita a kapitál, a teda oslabiť postavenie držiteľov dlhu a vkladateľov. Prevody by sa mali preto dať uskutočniť len vtedy, ak sa nimi neohrozuje likvidita alebo platobná schopnosť poskytovateľa podpory. Orgány dohľadu by mohli schváliť rámec, ktorým by sa poskytovali ochranné opatrenia pre všetky zainteresované

¹ Zdroj: Európska komisia, Hodnotiaca tabuľka štátnej pomoci, aktualizácia z jesene 2011 [KOM(2011) 848].

strany. Orgány dohľadu by v určitých situáciách dokonca mohli požiadať banky, ktoré tvoria súčasť dobrovoľnej dohody o podpore v rámci skupiny, aby pomohli inému subjektu v rámci tej istej skupiny. Týmto rozsahom pôsobnosti zahŕňajúcim aj optimalizáciu pridelovania aktív v núdzových situáciách by sa takisto posilnil vnútorný trh.

Od bánk a orgánov sa bude vyžadovať, aby vypracovali plány pre prípad nepredvídaných udalostí, ktorými by v tomto prípade boli krízové situácie. Plánmi ozdravenia navrhnutými bankami by sa orgánom dohľadu mohlo pomôcť identifikovať primerané opatrenia na obnovenie finančného zdravia bánk v počiatočnej fáze problémov. Navrhnutím plánov ozdravenia by sa pomohlo aj samotným bankám pri preskúmvaní ich operácií, rizík a opatrení potrebných v problematickej situácii. Plánmi riešenia krízových situácií navrhnutými orgánmi by sa umožnilo rýchlejšie, účinnejšie a efektívnejšie prijatie akýchkoľvek opatrení, čím by sa podstatne znížili (spoločenské) náklady spojené s úpadkom bánk. Ak si orgány pre riešenie krízových situácií v plnej miere uvedomujú spôsoby, ktorými môžu účinne riadne vyriešiť krízovú situáciu upadajúcej banky alebo skupiny alebo takúto banku či skupinu zlikvidovať, pravdepodobnosť úspechu je podstatne vyššia.

Orgánom pre riešenie krízových situácií sa udelia ďalšie právomoci, na základe ktorých budú môcť požadovať, aby sa zmenili prevádzkové a obchodné štruktúry bánk a na základe ktorých budú môcť obmedziť expozíciu a činnosti bánk. Cieľom opatrení je zaistiť, aby sa v prípade úpadku bánk vyriešila ich krízová situácia; prispelo by sa nimi k zrušeniu implicitnej štátnej podpory (pravdepodobná záchrana banky), pokiaľ ide o banky, ktoré sú príliš komplexné, veľké alebo príliš dôležité na to, aby došlo k ich úpadku. Znížil by sa tým morálny hazard a banky by boli nútené vykonávať svoju činnosť obozretnejšie. Ak je možné vyriešiť krízové situácie bánk, rozsiahle používanie finančných prostriedkov daňových poplatníkov na ich záchranu nie je jediným riešením, keďže do úvahy prichádza aj „riadený úpadok“. Zrušením implicitnej štátnej záruky by sa však pravdepodobne zvýšili náklady na financovanie bánk. Hoci by sa posilnením právomocí orgánov pre riešenie krízových situácií pomohlo brániť verejné záujmy, mohli by sa tým obmedziť základné práva akcionárov a obchodného vedenia vykonávať činnosť banky spôsobom, ktorý najlepšie zodpovedá ich cieľom a obchodným stratégiám. Akékoľvek opatrenia na odstránenie prekážok riešenia krízových situácií by preto mali byť úmerné systémovému významu úverovej inštitúcie a pravdepodobnému vplyvu jej úpadku na finančnú stabilitu. Opatrenia by mali byť nediskriminačné a mali by slúžiť verejnému záujmu.

Včasná intervencia

Ďalej sa rozvinie existujúci rámec pre včasnú intervenciu, ktorý riadia orgány dohľadu. Orgány dohľadu budú môcť zasahovať dokonca v ešte skoršej fáze [t.j. v prípade pravdepodobného porušenia ustanovení smernice o kapitálových požiadavkách² (CRD) na rozdiel od skutočného porušenia, ako je tomu v súčasnosti] a budú vybavené rozšírenou škálou nástrojov a právomocí. Orgány dohľadu by sa týmto spôsobom mohli vyhnúť ďalšiemu zhoršovaniu akýchkoľvek problémov banky.

² Smernica 2006/48/ES o začatí a vykonávaní činností úverových inštitúcií a smernica 2006/49/ES o kapitálovej primeranosti investičných spoločností a úverových inštitúcií.

Rozšíreným a harmonizovaným súborom nástrojov včasnej intervencie by sa na úrovni orgánov dohľadu mohlo zabrániť problémom alebo by sa mohli napraviť, čím by sa výrazne zvýšila celková účinnosť krízového riadenia v EÚ. Opatreniami, ako napr. požadovaním zbavenia sa určitých činností, by sa mohli podstatne znížiť nadmerné riziká, ktoré sa v prípade inštitúcií nahromadili, čím by sa zabránilo ich úpadku. Vymenovaním osobitného správcu by sa orgánom umožnilo ihneď zastaviť chybné riadenie bánk a vykonať nápravné opatrenia s cieľom predísť ďalšiemu zhoršovaniu nepriaznivých situácií.

Tým, že všetky orgány dohľadu budú mať k dispozícii rozsiahlejší a konzistentnejší súbor nástrojov, sa zlepši spolupráca medzi týmito orgánmi a umožní sa prijatie dôležitých opatrení, ktoré v súčasnosti nie sú dostupné vo všetkých členských štátoch, v ktorých cezhraničné bankové skupiny pôsobia.

Niektorými z týchto nástrojov by sa však mohla obmedzovať sloboda obchodného vedenia (napr. obmedzenie obchodnej činnosti, nahradenie manažérov osobitným správcom) a akcionárov (napr. pozastavenie vyplácania dividend). Takéto opatrenia by sa preto mali dať zaviesť len spolu s ochrannými opatreniami, ktorými by sa zaistilo, že nedôjde k ich zneužívaniu, že budú slúžiť verejnému záujmu a že budú priamo úmerné problémom.

S cieľom umožniť bankám zvýšiť svoj kapitál v núdzových situáciách sa zmenia a doplnia právne predpisy, aby sa valnému zhromaždeniu akcionárov udelila právomoc rozhodnúť už pred výskytom akejkoľvek krízy o tom, že valné zhromaždenie sa môže zvolať aj v skrátenej lehote, ak vznikne potreba núdzového zvýšenia kapitálu.

Riešenie krízových situácií

Zavedením minimálneho súboru osobitných nástrojov na riešenie krízových situácií bánk (napr. odpredaj obchodnej činnosti, oddelenie aktív, preklenovacia banka) vo všetkých členských štátoch sa výrazne zvýšia šance orgánov dosiahnuť úspešné a účinné riešenie (riadený, včasný úpadok bánk), a teda zachovať kontinuitu kľúčových finančných služieb a stabilitu finančného systému ako celku. Na rozdiel od bežných konkurzných konaní by sa vďaka osobitnému postupu riešenia krízových situácií bánk orgánom umožnilo používať techniky, ktoré sú vhodnejšie pre potreby bankového sektora a ktoré umožňujú, aby sa vzhľadom na zainteresované strany dosiahla primeranejšia rovnováha priorít (riešenie krízových situácií v prospech vkladateľov, kontinuity služieb a v končnom dôsledku finančnej stability).

Doplnkovým mechanizmom by sa umožnilo odpísanie dlhu bánk alebo jeho čiastočná konverzia na vlastný kapitál. Toto môže byť prospešné v prípadoch, ak ostatné nástroje nemusia stačiť na to, aby sa krízová situácia veľkej, komplexnej a prepojenej finančnej inštitúcie vyriešila spôsobom, ktorý chráni finančnú stabilitu a peniaze daňových poplatníkov.

Rámcom pre riešenie krízových situácií bánk sa zníži alebo zruší implicitná štátna záruka dlhu dokonca aj tých najväčších a najdôležitejších bánk. Očakáva sa, že prirodzeným dôsledkom bude isté zvýšenie nákladov na financovanie bánk. Inak povedané, náklady, ktoré predtým znášali daňoví poplatníci, budú teraz znášať zainteresované strany banky (veritelia a vlastníci). Zvýšenými nákladmi na financovanie bánk by sa mohol mierne znížiť HDP.

Je potrebné, aby sa podmienkami pre používanie nástrojov na riešenie krízových situácií a príslušných právomocí zaistilo, aby orgány dokázali prijať opatrenia predtým, ako sa banka stane z ekonomického hľadiska platobne neschopnou, s cieľom zvýšiť realistické šance úspešného a účinného riešenia krízovej situácie. Riadeným úpadkom, pri ktorom obchodné vedenie a akcionári znášajú straty ako prví, sa takisto zníži morálny hazard. Opatreniami na riešenie krízových situácií by sa však zároveň mohli obmedziť základné práva akcionárov a držiteľov dlhu. Preto by sa uplatňovali len vo výnimočných situáciách a v záujme širokej verejnosti.

Cezhraničná spolupráca

Spolupráca medzi orgánmi pre riešenie krízových situácií získa inštitucionálnu a formálnu podobu. Diskutovalo sa o rôznych možnostiach, ako napríklad možnosti udeliť orgánom EÚ právomoci riešiť krízové situácie a zriadiť orgán EÚ pre riešenie krízových situácií. Uprednostňovanou možnosťou je stanoviť mechanizmy na spoluprácu prostredníctvom kolégií pre riešenie krízových situácií. Kolégiami pre riešenie krízových situácií by sa zaistilo, aby sa vnútroštátne orgány navzájom informovali o núdzových situáciách, diskutovali o nich a v prípade úpadku cezhraničných bánk rozhodli o spoločných alebo koordinovaných opatreniach. Účasťou Európskeho orgánu pre bankovníctvo (EBA) na činnosti kolégií pre riešenie krízových situácií by sa ďalej zaistilo zohľadnenie záujmov všetkých členských štátov a zainteresovaných strán a zabránenie fragmentácii vnútorného trhu.

Financovanie

Spoločne nastavenými *ex ante* fondmi na riešenie krízových situácií a systémami ochrany vkladov, ktoré financuje príslušné odvetvie, sa zvýši úspech opatrení na riešenie krízových situácií a poskytnú sa ďalšie ochranné oparenia pre daňových poplatníkov. Hoci sa systémy ochrany vkladov a fondy na riešenie krízových situácií líšia rozsahom pôsobnosti, ich navrhnutie ako kombinácia prinesie niekoľko synergii. Získali by sa úspory z rozsahu, keďže riešením krízových situácií sa znižuje riziko šírenia problémov a optimálnym nastavením financovania riešenia krízových situácií sa znižujú požiadavky na financovanie zo systémov ochrany vkladov.

Optimálna cieľová veľkosť systémov ochrany vkladov a fondov na riešenie krízových situácií by na základe modelových výpočtov dosahovala prinajmenšom 1 % krytých vkladov v držbe bán z EÚ. Finančné prostriedky *ex ante* by sa mohli eventuálne akumulovať v rámci systémov ochrany vkladov, v takomto prípade by však malo byť možné financovať z týchto systémov riešenie krízových situácií. Ak členský štát nepovolí, aby sa zo systémov ochrany vkladov financovalo riešenie krízových situácií, bol by potrebný samostatný fond.

Na základe tejto politiky sa takisto posudzovali iné možnosti, ako napr. zriadenie vnútroštátneho fondu pre riešenie krízových situácií, ktorý by bol prísne oddelený od systémov ochrany vkladov, a zriadenie fondu pre riešenie krízových situácií na úrovni EÚ, ktoré však boli zamietnuté.

Celkový vplyv

Účelom navrhovaného rámca pre krízové riadenie na úrovni EÚ je ďalej umožniť finančnú stabilitu, obmedziť morálny hazard, chrániť vkladateľov a kritické bankové

služby a šetriť peniaze daňových poplatníkov. Okrem toho je jeho cieľom chrániť a ďalej rozvíjať vnútorný trh finančných služieb.

Očakáva sa, že rámec bude mať priaznivý spoločenský vplyv: po prvé tým, že zníži pravdepodobnosť systémovej bankovej krízy a z nej vyplývajúceho poklesu HDP, a po druhé tým, že zabráni tomu, aby sa v budúcej kríze na záchranu bánk opäť použili peniaze daňových poplatníkov. Náklady prípadných kríz by mali znášať v prvom rade akcionári a držitelia dlhov bánk.

Náklady spojené s rámcom vyplývajú z možného nárastu nákladov na financovanie bánk po zrušení implicitnej štátnej podpory a z nákladov na zriadenie fondov na riešenie krízových situácií. Banky by mohli preniesť tieto zvýšené náklady na zákazníkov alebo akcionárov tým, že znížia úrokové sadzby pri vkladoch, zvýšia úrokové sadzby pri úveroch a zvýšia bankové poplatky alebo znížia výnosy z akcií. Hospodárska súťaž by však mohla znížiť schopnosť bánk v plnej miere ďalej preniesť náklady.

Zvýšením nákladov na financovanie sa môže znížiť HDP, zatiaľ čo stabilita finančného sektora a znížené riziko, že peniaze daňových poplatníkov bude treba použiť na rekapitalizáciu upadajúcich bánk, by mali priaznivý vplyv na HDP. Očakáva sa, že nové kapitálové požiadavky podľa dohovoru Bazilej III (vďaka ktorému sa znižuje pravdepodobnosť úpadku bánk) prinesú čisté prínosy vo výške 0,14 % HDP EÚ ročne. Očakáva sa, že spoločne nastavené systémy ochrany vkladov a fondy na riešenie krízových situácií prinesú priaznivé čisté prínosy vo výške 0,2 % až 0,3 % HDP EÚ ročne. Nástroj odpísania dlhu by mohol priniesť ekonomické čisté prínosy vo výške 0,3 % až 0,6 % HDP EÚ ročne. Očakáva sa, že týmito opatreniami sa celkovo vytvorí kumulovaný čistý prínos vo výške 0,7 % až 1,0 % HDP EÚ ročne.

Uprednostňované možnosti nespôsobujú žiadne významné administratívne zaťaženie. Z niektorých prvkov tohto návrhu by zdanlivo mohlo vyplývať administratívne zaťaženie, ale na základe verejných konzultácií sa tieto prvky považujú za nevýznamné.

Návrh sa preskúmalo, aby sa skontrolovalo, či sú jeho ustanovenia plne zlučiteľné s Chartou základných práv, a najmä vlastníckym právom (článok 17) a právom na účinný prostriedok nápravy a na spravodlivý proces (článok 47). Obmedzenia týchto práv a slobôd sú povolené, ak sú potrebné a naozaj spĺňajú ciele vo všeobecnom záujme uznané EÚ alebo uspokojujú potrebu chrániť práva a slobody iných.

Vplyv na rozpočet EÚ

Uvedené možnosti politiky budú mať vplyv na rozpočet Únie.

Predložený návrh by od EBA vyžadoval, aby i) vypracoval približne 23 technických predpisov a 5 usmernení, ii) sa aktívne zúčastňoval na činnosti kolégií pre riešenie krízových situácií, pôsobil ako mediátor a prijímal rozhodnutia v prípade nezhody, ako aj iii) zabezpečil uznanie konaní tretích krajín zameraných na riešenie krízových situácií a uzatvoril nezáväzné rámcové dohody o spolupráci s tretími krajinami. Technické predpisy majú byť odovzdané 12 mesiacov po nadobudnutí účinnosti tejto smernice, ktorá podľa odhadov nadobudne účinnosť medzi júnom a decembrom 2013. Keďže EBA bude musieť vypracovať know-how v úplne novej oblasti, odhaduje sa, že na vypracovanie požadovaných technických predpisov a usmernení a na uskutočňovanie ostatných úloh vysvetlených v bodoch ii) a iii) v predchádzajúcom texte bude v roku

2014 a roku 2015 potrebných 5 dočasných zamestnancov a 11 vyslaných národných expertov.

Tento návrh nemá žiadny vplyv na životné prostredie.

5. MONITOROVANIE A HODNOTENIE

Keďže úpadky bánk sú nepredvídateľné a cieľom je vyhnúť sa im, nie je možné plánovať monitorovanie riešenia krízových situácií bánk na základe toho, ako sa riešia reálne úpadky bánk. Mohla by sa však monitorovať prípravná a prevenčná fáza, najmä vypracovávanie plánov ozdravenia a riešenia krízových situácií a opatrenia, ktoré príslušné orgány vykonávajú na základe týchto plánov. Toto by mohlo byť úlohou Európskeho orgánu pre bankovníctvo. Transpozícia akýchkoľvek nových právnych predpisov EÚ sa bude monitorovať na základe Zmluvy o fungovaní Európskej únie.