

V Bruseli 21. apríla 2023
(OR. en)

Medziinštitucionálny spis:
2023/0112(COD)

8482/23
ADD 2

EF 105
ECOFIN 353
CODEC 652

SPRIEVODNÁ POZNÁMKA

Od:	Martine DEPREZOVÁ, riaditeľka, v zastúpení generálnej tajomníčky Európskej komisie
Dátum doručenia:	19. apríla 2023
Komu:	Thérèse BLANCHETOVÁ, generálna tajomníčka Rady Európskej únie
Č. dok. Kom.:	SWD(2023) 226 final
Predmet:	PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE ZHRNUTIE SPRÁVY O POSÚDENÍ VPLYVU Sprievodný dokument k návrhom SMERNICE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY, ktorou sa mení smernica 2014/59/EÚ, pokiaľ ide o opatrenia včasnej intervencie, podmienky pre riešenie krízovej situácie a financovanie opatrení na riešenie krízovej situácie NARIADENIA EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY, ktorým sa mení nariadenie (EÚ) č. 806/2014, pokiaľ ide o opatrenia včasnej intervencie, podmienky pre riešenie krízovej situácie a financovanie opatrení na riešenie krízovej situácie SMERNICE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY, ktorou sa mení smernica 2014/49/EÚ, pokiaľ ide o rozsah ochrany vkladov, využívanie finančných prostriedkov systémov ochrany vkladov, cezhraničnú spoluprácu a transparentnosť

Delegáciám v prílohe zasielame dokument SWD(2023) 226 final.

Príloha: SWD(2023) 226 final



EURÓPSKA
KOMISIA

V Štrasburgu 18. 4. 2023
SWD(2023) 226 final

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

ZHRNUTIE SPRÁVY O POSÚDENÍ VPLYVU

[...]

Sprievodný dokument

k návrhom

**SMERNICE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY,
ktorou sa mení smernica 2014/59/EÚ, pokiaľ ide o opatrenia včasnej intervencie,
podmienky pre riešenie krízovej situácie a financovanie opatrení na riešenie krízovej
situácie**

**NARIADENIA EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY,
ktorým sa mení nariadenie (EÚ) č. 806/2014, pokiaľ ide o opatrenia včasnej intervencie,
podmienky pre riešenie krízovej situácie a financovanie opatrení na riešenie krízovej
situácie**

**SMERNICE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY,
ktorou sa mení smernica 2014/49/EÚ, pokiaľ ide o rozsah ochrany vkladov, využívanie
finančných prostriedkov systémov ochrany vkladov, cezhraničnú spoluprácu
a transparentnosť**

[...]

Súhrnný prehľad
Posúdenie vplyvu revízie rámca pre krízové riadenie a ochranu vkladov (CMDI) [smernica o ozdravení a riešení krízových situácií bánk (BRRD), nariadenie o jednotnom mechanizme riešenia krízových situácií (SRMR), smernica o systémoch ochrany vkladov (DGSD)]
A. Potreba konať
Prečo? Aký problém sa rieši?
Rámec pre krízové riadenie a ochranu vkladov (CMDI) bol navrhnutý s cieľom odvrátiť a riadiť zlyhania úverových inštitúcií akejkoľvek veľkosti alebo obchodného modelu. Jeho cieľom je zachovať finančnú stabilitu, chrániť vkladateľov, minimalizovať využívanie verejnej podpory, obmedziť morálny hazard, zabezpečiť rovnaké podmienky na jednotnom trhu a zároveň zabráňovať znehodnoteniu. Celkovo sa v hodnotení dospelo k záveru, že rámec CMDI funguje v prípade niektorých cieľov (ochrana finančnej stability) účinne, ale v prípade iných cieľov (ochrana peňazí daňovníkov a vkladateľov a zabezpečenie rovnakých podmienok na jednotnom trhu) sú jeho výsledky nedostatočné. Preto sú potrebné zlepšenia, a to najmä v týchto otázkach: – Naďalej pretrváva nedostatok právnej istoty a predvídateľnosti pri riadení zlyhaní bánk. Napríklad rozhodnutia orgánov verejnej správy o tom, či použiť nástroje riešenia krízových situácií alebo nástroje platobnej neschopnosti, sa môžu v jednotlivých členských štátoch EÚ značne líšiť. – Záchranné siete financované odvetvím sú naďalej neúčinné a pretrvávajú rozdielne podmienky prístupu k financovaniu v režime riešenia krízových situácií a mimo neho, čo má vplyv na stimuly a vytvára príležitosti na arbitráž pri rozhodovaní o tom, aký nástroj krízového riadenia sa má použiť v záujme lepšej ochrany vkladov. – Ochrana vkladateľov je v členských štátoch EÚ naďalej nerovnomerná a nejednotná a môže sa ukázať, že financovanie systémov ochrany vkladov nie je dostatočne spoľahlivé, najmä ak neexistuje európsky systém ochrany vkladov (EDIS).
Čo sa od tejto iniciatívy očakáva?
Vzhľadom na tieto otázky sa revízia CMDI zameriava na lepšie splnenie všetkých základných cieľov rámca prostredníctvom: – zachovania finančnej stability a kontinuity kľúčových funkcií bánk pre spoločnosť, – ochrany vkladateľov a zabezpečenia dôvery spotrebiteľov, – zabezpečenia fungovania jednotného trhu a zaistenia rovnakých podmienok v celej EÚ, – minimalizovania využívania peňazí daňovníkov a zaistenia trhovej disciplíny.
Aká je pridaná hodnota opatrení na úrovni EÚ?
Revíziou sa zmenia právne predpisy EÚ (smernica o ozdravení a riešení krízových situácií bánk, nariadenie o jednotnom mechanizme riešenia krízových situácií a smernica o systémoch ochrany vkladov). Navrhované zmeny sú opodstatnené na úrovni EÚ vzhľadom na silné prepojenia medzi vnútroštátnymi finančnými sektormi a riziko náklady a externých vplyvov, cezhraničný charakter podnikania mnohých finančných inštitúcií a systémový vplyv, ktorý môže mať zlyhanie ktorejkoľvek banky na finančnú stabilitu (dokonca aj v prípade malých a stredných bánk). Iba opatrenia EÚ môžu poskytnúť vnútroštátnym a európskym orgánom pre riešenie krízových situácií vhodné nástroje a právomoci na náležité riadenie zlyhávajúcich bánk všetkých veľkostí a obchodných modelov. Prostredníctvom harmonizovaného rámca pre riešenie krízových situácií možno prijať opatrenia EÚ v prípadoch, keď sa vnútroštátne insolvenčné konanie považuje za nevhodné na ochranu vkladateľov, peňazí daňovníkov a finančnej stability. Opatrenia EÚ môžu takisto zabezpečiť rovnaké podmienky, lepší jednotný trh s bankovými službami a rovnaké zaobchádzanie so všetkými vkladateľmi a bankami v celej EÚ. Opatrenia EÚ zároveň neukladajú prijatie žiadnej konkrétnej stratégie pre zlyhávajúce banky, ale poskytujú skôr vnútroštátnym a európskym orgánom konzistentný rámec na prijímanie vhodných a primeraných rozhodnutí v jednotlivých prípadoch.
B. Riešenia
Aké legislatívne a nelegislatívne možnosti politiky sa zvažovali? Je niektorá z možností uprednostňovaná? Prečo?
Vzhľadom na silné prepojenia medzi súborom nástrojov krízového riadenia a jeho financovaním sa v posúdení vplyvu zvažovali balíky možností politiky. V týchto balíkoch možností politiky sa spájajú príslušné koncepčné prvky rámca CMDI, aby sa zabezpečil komplexný a konzistentný prístup. Niektoré navrhované zmeny týkajúce

sa opatrení včasnej intervencie, spúšťacích faktorov na identifikáciu banky, ktorá zlyháva alebo pravdepodobne zlyhá, a harmonizácie niektorých prvkov smernice o systémoch ochrany vkladov sú spoločné pre všetky posudzované balíky možností.

Jednotlivé balíky možností politiky sa zameriavajú najmä na analýzu možností dôveryhodného a účinného rozšírenia rozsahu pôsobnosti riešenia krízových situácií v závislosti od úrovne ambícií týkajúcich sa zaistenia lepšieho prístupu k financovaniu pri riešení krízových situácií. V možnostiach politiky sa konkrétne zvažuje uľahčenie využívania finančných prostriedkov zo systémov ochrany vkladov pri riešení krízových situácií, a to aj s cieľom slúžiť ako „premostenie“ na základe ochranného opatrenia testu najnižších nákladov, zlepšiť proporionalitu prístupu bánk k vnútroštátnym fondom na riešenie krízových situácií/jednotnému fondu na riešenie krízových situácií, najmä pokiaľ ide o menšie a stredné banky, na ktoré sa uplatňuje stratégia prevodu s odchodom z trhu. Skúma sa v nich aj možnosť účinnejšieho a efektívnejšieho využívania finančných prostriedkov zo systémov ochrany vkladov na základe harmonizovaného testu najnižších nákladov na účely opatrení iných než vyplácanie krytých vkladov v prípade platobnej neschopnosti. Cieľom tohto prístupu je zlepšiť zlučiteľnosť stimulov pre orgány pre riešenie krízových situácií pri výbere najvhodnejšieho nástroja na riadenie krízy. Uvoľnenie finančných prostriedkov zo systémov ochrany vkladov na opatrenia iné než vyplácanie krytých vkladov závisí od klasifikácie systémov ochrany vkladov v hierarchii nárokov. Preto sa v možnostiach politiky skúmajú aj rôzne scenáre harmonizácie uprednostňovania vkladateľov v hierarchii nárokov.

Možnosti politiky prinášajú výsledky, ktoré siahajú od mierneho zlepšenia financovania pri riešení krízových situácií a primeraného rozsahu pôsobnosti riešenia krízových situácií (možnosť 2) až po ambicióznejšie zlepšenia v rovnici financovania, ktoré otvárajú možnosť výraznejšieho rozšírenia rozsahu pôsobnosti riešenia krízových situácií s cieľom zahrnúť viac menších a stredných bánk (možnosť 3) v porovnaní s možnosťou 1 (základný scenár) a možnosťou 2. Možnosť 4 predstavuje ambicióznú reformu rámca CMDI vrátane EDIS (prechodný hybridný model EDIS, ktorý sa líši od návrhu Komisie z roku 2015). Hoci Euroskupina ešte nedosiahla konsenzus v otázke ďalšieho postupu v súvislosti s EDIS, väčšina členských štátov EÚ a Európsky parlament uznávajú prácu vykonanú na technickej úrovni a význam zriadenia EDIS pre spoľahlivosť rámca a dokončenie bankovej únie. Je preto do tejto možnosti zahrnutý v záujme technickej úplnosti a konzistentnosti návrhu politiky, hoci v tejto fáze bolo jeho spustenie vyhodnotené ako politicky neuskutočniteľné.

Vzhľadom na ambiciózne, ale realistické zlepšenia rámca CMDI v rámci možnosti 3, najmä na jej rovnici financovania v kombinácii s primeraným rozsahom pôsobnosti riešenia krízových situácií a so zosúladenými stimulmi pri rozhodovaní o najlepšom nástroji krízového riadenia pre menšie a stredné banky, je táto možnosť uprednostňovaná (vzhľadom na neexistenciu politickej dohody o EDIS).

Kto podporuje ktorú možnosť?

Väčšina členských štátov EÚ podporuje zásadu rozšírenia rozsahu pôsobnosti riešenia krízových situácií na určité menšie a stredné banky v prípadoch, keď by sa riešením krízových situácií najlepšie dosiahli ciele rámca, prostredníctvom objasnenia posúdenia verejného záujmu, a to za predpokladu, že sa týmto typom bánk zabezpečí dôveryhodný prístup k financovaniu pri riešení krízových situácií. Prikláňajú sa k začleneniu väčšej proporcionality do pravidiel prístupu k financovaniu s využitím pomoci systémov ochrany vkladov na základe harmonizovaného testu najnižších nákladov a k zachovaniu minimálnej podmienky záchrany pomocou vnútorných zdrojov, ktorou je podmienený prístup k financovaniu pri riešení krízových situácií.

Vkladatelia a spotrebitelia celkovo podporujú rámec, v ktorom by do režimu riešenia krízových situácií patrilo viac bánk a v ktorom by sa využívali záchranné siete financované odvetvím, čím by sa znížilo riziko strát z vkladov a zároveň by sa zmiernilo využívanie peňazí daňovníkov.

Banky vo všeobecnosti vidia prínos v objasnení rámca CMDI, vyjadrili však aj obavy. Na jednej strane sa niektoré menšie banky obávajú potenciálnych nákladov, ktoré by mohlo priniesť rozšírenie rozsahu pôsobnosti riešenia krízových situácií spolu s možnými (primeranými) požiadavkami MREL a so širším využívaním záchranných sietí financovaných odvetvím. Na druhej strane väčšie banky podporujú širšie uplatňovanie riešenia krízových situácií a zdôrazňujú potrebu vytvárania vankúšov v súvislosti s požiadavkami MREL. Kriticky sa však stavajú k perspektíve využívania záchranných sietí, najmä na riešenie krízových situácií menších a stredných bánk.

Väčšina členských štátov EÚ podporuje zavedenie EDIS a vyjadruje poľutovanie nad premárnenou príležitosťou využiť synergie s rámcom CMDI v tomto preskúmaní. Odvetvie sa takisto celkovo prikláňa k EDIS, najmä

z dôvodu potenciálnej nákladovej efektívnosti, ktorá by mohla viesť k nižším príspevkom do záchranných sietí.
C. Vplyvy uprednostňovanej možnosti
Aké sú výhody uprednostňovanej možnosti (prípadne hlavných možností, ak sa žiadna konkrétna možnosť neuprednostňuje)?
Cieľom každého z troch balíkov možností politiky je vytvoriť rámec založený na stimuloch prostredníctvom podpory dôslednejšieho uplatňovania nástrojov riešenia krízových situácií, zvýšenia právnej istoty a predvídateľnosti, vyrovnanie podmienok a uľahčenia prístupu k spoločným záchranným sieťam pri súčasnom zachovaní niektorých alternatív mimo režimu riešenia krízových situácií v rámci vnútroštátnych insolvenčných konaní. Tieto ciele sa však v jednotlivých balíkoch možností dosahujú v rôznej miere v závislosti od ich koncepcie a balíky sa líšia z pohľadu politickej uskutočniteľnosti.
Aké sú náklady na uprednostňovanú možnosť (prípadne na hlavné možnosti, ak sa žiadna konkrétna možnosť neuprednostňuje)?
Rôzne prvky týchto troch možností politiky by viedli k rôznym úrovňam nákladov a ich rozdeleniu. Banky zaradené do režimu riešenia krízovej situácie by naďalej spĺňali požiadavku na zabezpečenie primeranej úrovne vnútornej kapacity na absorpciu strát a ich krízová situácia by sa stala riešiteľnejšou. To, či by sa rozšírenie rozsahu pôsobnosti riešenia krízových situácií premietlo do vyšších nákladov bánk, ktoré by prešli z režimu likvidácie do režimu riešenia krízovej situácie, je potrebné posudzovať individuálne. Zmierňujúcim faktorom pre verejnosť a spoločnosť ako celok by bolo zachovanie hodnoty aktív (vďaka uľahčeniu stratégií prevodu s riadnym odchodom z trhu), menšia miera využívania peňazí daňovníkov a zabránenie účasti vkladateľov na záchrane pomocou vnútorných zdrojov prostredníctvom rozsiahlejšieho využívania systémov ochrany vkladov na základe ochranného opatrenia testu najnižších nákladov. Využívanie finančných prostriedkov zo systémov ochrany vkladov a fondov na riešenie krízových situácií/jednotného fondu na riešenie krízových situácií však môže takisto vyvolať potreby doplnenia prostredníctvom príspevkov odvetvia <i>ex post</i> , ktoré by v situácii bez zavedeného EDIS neboli kompenzované žiadnymi zníženiami príspevkov bánk do záchranných sietí. Náklady pre spotrebiteľov a vkladateľov [vrátane malých a stredných podnikov (MSP)] by mali byť obmedzené a jasne vyvážené prínosmi. Konkrétne prostredníctvom zvýšenej ochrany vkladateľov, finančnej stability, lepšieho zachovania hodnoty prostredníctvom zabezpečenia kritických funkcií bánk a menšej miery využívania peňazí daňovníkov.
Aký bude vplyv na podniky, MSP a mikropodniky?
Vzhľadom na ústrednú úlohu bánk pri poskytovaní financovania a finančných služieb spotrebiteľom a MSP by zlepšenie stability bankového sektora prostredníctvom reformy CMDI malo byť pre tieto skupiny prínosom, a to tak z hľadiska ich prístupu k financovaniu, ako aj ich ochrany ako vkladateľov.
Očakáva sa významný vplyv na štátne rozpočty a verejnú správu?
Cieľom reformy CMDI je ešte viac obmedziť využívanie peňazí daňovníkov pri riešení zlyhania bánk. Na jednej strane by sa mohla mierne zvýšiť administratívna záťaž pre verejnú správu (orgány pre riešenie krízových situácií, t. j. príprava väčšieho počtu plánov riešenia krízových situácií a vydávanie väčšieho počtu správnych rozhodnutí). Na druhej strane by verejné správy mali prospech z väčšej právnej istoty a predvídateľnosti výsledkov pri vykonávaní opatrení na riešenie krízových situácií alebo pri uplatňovaní vhodných nástrojov krízového riadenia mimo režimu riešenia krízových situácií.
Očakávajú sa iné významné vplyvy?
Nie.
D. Nadväzné opatrenia
Kedy sa táto politika preskúma?
Právne predpisy budú predmetom úplného hodnotenia päť rokov po uplynutí lehoty na ich vykonanie, aby sa posúdilo, nakoľko účinné a efektívne boli pri dosahovaní cieľov uvedených v tejto správe, a aby sa rozhodlo, či sú potrebné nové opatrenia alebo zmeny.