EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 8. 8. 2014
COM(2014) 509 final

SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

o fungovaní európskych orgánov dohľadu (ESA) a európskeho systému finančného dohľadu (ESFS)

{SWD(2014) 261 final}

1. ÚVOD

Tri európske orgány dohľadu (ESA) – Európsky orgán pre bankovníctvo (EBA), Európsky orgán pre poisťovníctvo a dôchodkové poistenie zamestnancov (EIOPA) a Európsky orgán pre cenné papiere a trhy (ESMA) – pracujúce v rámci siete príslušných vnútroštátnych orgánov, spoločného výboru ESA a Európskeho výboru pre systémové riziká (ESRB) spoločne tvoria európsky systém finančného dohľadu (ESFS).

V nadväznosti na zlyhania finančného dohľadu, ktoré odhalila finančná kríza, predseda Barroso v roku 2008 požiadal skupinu expertov na vysokej úrovni, ktorej predsedal Jacques de Larosière, aby navrhla spôsoby, ako posilniť európske mechanizmy dohľadu, s cieľom vytvoriť efektívnejší, integrovanejší a udržateľnejší európsky systém dohľadu. Vychádzajúc z odporúčaní tejto skupiny Komisia v októbri 2009 vypracovala návrhy na posilnenie finančného dohľadu, ktoré spoluzákonodarcovia prijali v novembri 2010. Európske orgány dohľadu začali fungovať v januári 2011.

V nariadeniach, ktorými sa zriaďujú európske orgány dohľadu[1], sa od Komisie vyžaduje, aby začiatkom roka 2014 uverejnila súhrnnú správu o skúsenostiach nadobudnutých v dôsledku fungovania týchto orgánov a postupov stanovených v týchto nariadeniach. Táto správa za zašle Európskemu parlamentu a Rade spolu s prípadnými sprievodnými návrhmi.

Komisia podrobne posúdila fungovanie ESA v období od ich zriadenia do decembra 2013, pričom do posúdenia zapojila najrôznejšie zainteresované strany. Komisia zorganizovala verejné vypočutie o preskúmaní ESFS (máj 2013), ako aj verejné a cielené konzultácie so zainteresovanými stranami (apríl – júl 2013). Náležitým spôsobom bolo zohľadnené samohodnotenie, ktoré poskytli ESA[2], uznesenie Európskeho parlamentu o preskúmaní ESFS z marca 2014[3] i štúdie, ktoré vypracoval MMF[4] a Európsky parlament[5].

Z preskúmania vyplynulo, že napriek krátkemu obdobiu vykazovania ESA dosiahli celkovo dobré výsledky. Úspešne vybudovali fungujúce organizácie, začali plniť svoje mandáty a vypracovali si vlastné profily. V oblastiach, v ktorých bol identifikovaný priestor na zlepšenie, táto správa uvádza navrhované opatrenia v krátkodobom horizonte, ako aj potrebu ďalšieho posúdenia v súvislosti s možnými zlepšeniami v strednodobom horizonte.

[1] Pozri nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1093/2010, (EÚ) č. 1094/2010 a (EÚ) č. 1095/2010 z 24. novembra 2010 (Ú. v. EÚ L 331, 15.12.2010, s. 12 – 119).

[2] Spoločný výbor (JC 2012 100), samohodnotiaca správa európskych orgánov dohľadu, 21.12.2012 (neverejná).

[3] Uznesenie Európskeho parlamentu z 11. marca 2014 s odporúčaniami pre Komisiu o preskúmaní európskeho systému finančného dohľadu (ESFS).

[4] Medzinárodný menový fond – Program posúdenia finančného sektora na úrovni EÚ, marec 2013.

[5] Pozri PE 507.490 (o ESRB) a PE 507.446 (o ESA), obe z októbra 2013.

Podrobnejšie posúdenie fungovania ESA/ESFS je prezentované v pracovnom dokumente útvarov Komisie, ktorý sprevádza túto správu.

Popri požiadavke na pravidelné preskúmavanie výsledkov ESA/ESFS sa od Komisie vyžaduje, aby do 16. júna 2014 vypracovala správu o delegovanej právomoci prijímať regulačné technické predpisy, ktorá sa Komisii udeľuje podľa článku 11 ods. 1 zakladajúcich nariadení. Príslušná správa sa nachádza v prílohe I k tejto správe.

2. MANDÁT A ÚLOHY ESA

Nová architektúra dohľadu, ktorej ústredným pilierom sú ESA a ESRB, je míľnikom komplexných reforiem, ktoré od vypuknutia finančnej krízy iniciovala Komisia. Celkovým cieľom ESA je udržateľným spôsobom posilniť stabilitu a účinnosť finančného systému v celej EÚ.

Základným dôvodom zriadenia ESA bolo konkrétnejšie zabezpečiť užšiu spoluprácu a výmenu informácií medzi vnútroštátnymi orgánmi dohľadu, uľahčiť prijímanie európskych riešení cezhraničných problémov a pokročiť v oblasti jednotného výkladu a uplatňovania pravidiel. Vypracovaním jednotných noriem a zabezpečením konvergencie v oblasti dohľadu by ESA mali formovať ďalší rozvoj jednotného súboru pravidiel, ktorý by sa vzťahoval na všetkých 28 členských štátov EÚ, a tým by prispeli k fungovaniu jednotného trhu.

S týmto cieľom boli ESA v zakladajúcich nariadeniach a následných sekundárnych právnych predpisoch Únie udelené úlohy a právomoci v oblasti regulácie, dohľadu, finančnej stability a ochrany spotrebiteľov, a to vrátane týchto:

- vypracúvanie návrhov technických predpisov, vydávanie usmernení a odporúčaní, dodržiavanie zásad lepšej právnej regulácie,
- vydávanie stanovísk Európskemu parlamentu, Rade a Európskej komisii,
- riešenie sporov medzi vnútroštátnymi orgánmi dohľadu, keď sú na základe právnych predpisov povinné spolupracovať alebo dospieť k vzájomnej dohode,
- prispievanie k zabezpečeniu jednotného uplatňovania technických predpisov práva EÚ (okrem iného aj prostredníctvom partnerských preskúmaní),
- koordinačná úloha v krízových situáciách,
- ESMA vykonáva právomoci priameho dohľadu nad ratingovými agentúrami a archívmi obchodných údajov,
- zhromažďovanie potrebných informácií na vykonávanie ich mandátu.

niektoré právomoci ESA sú ďalej spresnené v aktoch Únie[6]. ESA musia najmä svoje úlohy a im udelené právomoci vykonávať v rozsahu pôsobnosti aktov Únie, ktoré sú uvedené v ich zakladajúcich nariadeniach[7], opatrení prijatých na ich základe alebo akýchkoľvek ďalších aktov Únie, v ktorých sa tieto orgány môžu poveriť úlohami.

Zriadenie bankovej únie – a najmä jednotného mechanizmu dohľadu (SSM) a jednotného mechanizmu riešenia krízových situácií (SRM) ako jej kľúčových zložiek – bude mať vplyv na fungovanie ESFS, no nespochybňuje sa ním jeho existencia a nevyhnutnosť. Práve naopak – ESA budú naďalej zodpovedať za vypracovávanie spoločných predpisov a postupov v oblasti regulácie a dohľadu, ako aj za jednotné uplatňovanie opatrení EÚ na celom jednotnom trhu. Posúdenie interakcie medzi ESFS a bankovou úniou by bolo v tejto fáze predčasné, no v budúcnosti sa bude pozorne sledovať.

3. POSÚDENIE PRÁCE ESA: HLAVNÉ ÚSPECHY A PRIESTOR NA ZLEPŠENIE

Celková účinnosť a efektívnosť: ESA rýchlo zriadili dobre fungujúce organizácie, ktorých cieľom je prispievať k obnoveniu dôvery vo finančný sektor. Zo zistení preskúmania vyplýva, že rozsah mandátu ESA sa považuje za dostatočne široký, pričom existuje určitý priestor na možné cielené rozšírenie, ako napr. v oblastiach ochrany spotrebiteľov/investorov[8], presadzovania medzinárodných štandardov finančného výkazníctva (IFRS), ako aj tieňového bankovníctva[9].

Navrhovaný postup:

V tejto súvislosti Komisia ďalej prešetrí, či v strednodobom až dlhodobom horizonte existuje potreba rozšíriť súčasné mandáty ESA tak, aby zahŕňali nové oblasti, ako napr. presadzovanie IFRS, silnejšiu úlohu v oblasti dohľadu nad validáciou interných modelov najmä v oblasti poisťovníctva a tieňové bankovníctvo.

Regulačná úloha: Úsilie, ktoré vyvinuli ESA pri vypracúvaní jednotného súboru pravidiel, výrazne prispelo k zlepšeniu regulačnej harmonizácie a ucelenosti a zlepšilo vzájomné

[6] Napríklad v nariadení (EÚ) č. 236/2012 o predaji nakrátko a určitých aspektoch swapov na úverové zlyhanie sa spresňujú podmienky, za akých ESMA môže dočasne zakázať predaj nakrátko (článok 28).

[7] Najmä v článku 1 ods. 2 jednotlivých zakladajúcich nariadení.

[8] Napr. zahrnúť smernicu o právach akcionárov (2007/36/ES) a smernicu o ponukách na prevzatie (2004/25/ES) do rozsahu pôsobnosti ESMA podľa článku 1 ods. 2 nariadenia o ESMA.

[9] Pozri oznámenie Komisie Rade a Európskemu parlamentu nazvané „Tieňové bankovníctvo – reakcia na nové zdroje rizík vo finančnom sektore“, COM(2013) 614 zo 4. septembra 2013.

chápanie medzi orgánmi dohľadu. Zároveň umožnilo EÚ, aby v pomerne krátkom čase zaviedla významné množstvo vysokokvalitných pravidiel.

Ako zásadne dôležité sú v tejto oblasti vnímané transparentné, inkluzívne a efektívne postupy. Mnohé zainteresované strany poukázali na potrebu stanoviť flexibilné termíny, t. j. termíny, ktoré sa odvíjajú od nadobudnutia účinnosti základného aktu Únie schváleného s konečnou platnosťou na to, aby sa Komisii predložili návrhy technických predpisov. To by ESA poskytlo dosť času na vypracovanie vysokokvalitných návrhov predpisov a umožnilo by im to v primeranom horizonte tieto návrhy verejne prekonzultovať. Niektoré obavy okrem toho poukázali na nedostatok podrobných informácií o výsledkoch konzultácií a často uvádzaný nedostatok vysokokvalitnej analýzy nákladov a prínosov.

Zainteresované strany i samotné ESA opakovane vyzvali na intenzívnejšie zapojenie ESA do prípravy právnych predpisov úrovne 1 o finančných službách. ESA boli zriadené ako decentralizované agentúry, a preto svojim dielom zohrávajú dôležitú úlohu pri vykonávaní politík Únie. Nejde však o európske inštitúcie, a ich úloha v regulačnom procese sa preto musí posudzovať v medziach uvedených v zmluve.

Zatiaľ čo v skúmanom období boli do pracovnej náplne ESA neustále pridávané nové regulačné úlohy, rôzne zainteresované strany poukázali na skutočnosť, že tento vývoj sa nie vždy premietol aj do zodpovedajúceho zvýšenia ľudských zdrojov a rozpočtu.

Usmernenia a odporúčania, ktoré prijali ESA podľa článku 16 nariadení o ESA, majú nezáväzný charakter, no zahŕňajú špecifické prvky (pravidlo „dodržiavaj alebo vysvetli“). Ukázali sa ako flexibilný nástroj konvergencie, no zainteresované strany i tak poukázali na určitú neistotu v súvislosti s konkrétnym rozsahom pôsobnosti a povahou týchto opatrení. Komisia je toho názoru, že využívanie právomocí ESA musí byť pevne zakotvené v právnom základe ich zakladajúcich aktov. Najmä dvojica cieľov vydávania usmernení a odporúčaní stanovených v článku 16 ods. 1 zakladajúcich nariadení – konkrétne zaviesť „konzistentné, účinné a efektívne postupy dohľadu“ a zabezpečiť „spoločné, jednotné a konzistentné uplatňovanie práva Únie“ – sa musí vykladať kumulatívne.

Mnohé zainteresované strany požadovali bližšie objasniť možnosť napadnúť usmernenia a odporúčania na základe práva EÚ. Komisia zastáva názor, že článok 60 zakladajúcich nariadení sa obmedzuje na rozhodnutia, a teda neposkytuje právny základ na napadnutie usmernení a odporúčaní. Pokiaľ majú mať usmernenia a odporúčania právne účinky voči tretím stranám, mali by byť predmetom preskúmania na základe článku 263 prvého odseku ZFEÚ. Súdny dvor však ešte nemal príležitosť posúdiť tento konkrétny aspekt nariadení o ESA.

Počas skúmaného obdobia bolo Komisii vo forme návrhu technických predpisov predložených viac než 150 technických predpisov. ESMA predložil 92 návrhov technických predpisov. V nadväznosti na úspešné dokončenie rokovaní o rámci CRD IV/CRR na jar roku 2013 predložil EBA 58 návrhov technických predpisov, zatiaľ čo EIOPA uskutočňoval vzhľadom na prebiehajúce rokovania o rámci Solventnosť II/Omnibus II rozsiahlu prípravnú

činnosť a predložil svoj prvý technický predpis. V roku 2013 predložili všetky tri ESA jeden spoločný návrh regulačného technického predpisu o smerniciach o finančných konglomerátoch. Počas skúmaného obdobia Komisia celkovo schválila viac než 45 technických predpisov, z ktorých iba tri boli zaslané späť ESA na ďalšie zmeny.

Navrhovaný postup:

S cieľom odstrániť obavy vyjadrené zainteresovanými stranami by ESA mali v krátkodobom horizonte zlepšiť transparentnosť regulačného procesu, a to aj stanovením primeraného časového rámca na možnosť reagovať na výsledky verejných konzultácií a poskytnutím podrobnejšej spätnej väzby k pripomienkam doručeným v tejto súvislosti. ESA by zároveň mali zabezpečiť vysokokvalitnú analýzu nákladov a prínosov a mali by vypracúvať predbežné právne znenia návrhov technických predpisov. Návrhy technických predpisov by mali byť systematicky predmetom verejných konzultácií.

Pokiaľ ide o Komisiu, tá bude vo svojich predbežných legislatívnych návrhoch a počas diskusií prebiehajúcich v rámci legislatívneho procesu venovať osobitnú pozornosť primeranosti lehôt a rozsahu splnomocnení týkajúcich sa technických predpisov.

Úloha v oblasti dohľadu: Vytvorenie spoločnej kultúry Únie v oblasti dohľadu a podpora konvergencie postupov v oblasti dohľadu je nevyhnutne dlhodobý cieľ. ESA sa doposiaľ zameriavali na svoju regulačnú úlohu. Čiastočne to možno vysvetliť potrebou stanoviť si priority vzhľadom na nedostatok zdrojov, no zdá sa, že to súvisí aj s určitými nedostatkami v riadiacej štruktúre ESA[10].

ESA začali uskutočňovať partnerské preskúmania. Predpokladá sa, že tento nástroj sa bude využívať častejšie, a to nie len tematické partnerské preskúmania, ale aj partnerské preskúmania krajín a systematickejšie následné opatrenia, keď pokročí práca na regulačnom rámci.

EBA, EIOPA a po zriadení centrálnych protistrán od septembra 2013 aj ESMA sa aktívne angažujú vo všetkých aspektoch práce kolégií orgánov dohľadu a zlepšili svoje fungovanie tým, že poskytujú usmernenia a uskutočňujú dohľad nad pracovnými programami a ročnými akčnými plánmi. ESA prispeli svojím dielom k zlepšeniu vykazovania a zverejňovania informácií v oblasti dohľadu. Účinnejšie by sa však mohlo využívať právo ESA na prístup k údajom príslušných orgánov a finančných inštitúcií pri rešpektovaní podmienok stanovených v nariadeniach o ESA.

ESA nevydali odporúčania a dokonca ani záväzné rozhodnutia podľa článkov 17 až 19 nariadení o ESA (napr. týkajúce sa porušovania práva, krízových situácií, záväznej mediácie), no využili svoje právomoci nezáväznej mediácie a morálne presviedčanie. Nedostatočné využívanie záväznej mediácie zainteresované strany prisudzujú rozličným príčinám vrátane

[10] Pozri časť o riadení.

súčasnej riadiacej štruktúry ESA, ktorá nie je priaznivo naklonená rozhodnutiam alebo konaniam proti vnútroštátnym orgánom, odrádzajúceho účinku príslušných právomocí a nedostatočne jasných zakladajúcich nariadení, pokiaľ ide o rozsah pôsobnosti záväznej mediácie a jej spúšťacie mechanizmy. Jednou z možností, ktoré by stáli za ďalšie preskúmanie, by mohlo byť objasnenie rozsahu pôsobnosti záväznej mediácie a jej spúšťacích mechanizmov v zakladajúcich nariadeniach.

Činnosti ESA, pokiaľ ide o medzinárodné záležitosti, sú limitované ich príslušnými mandátmi. Prítomnosť ESA v príslušných medzinárodných organizáciách je vnímaná ako faktor, ktorý prispieva k zabezpečovaniu súladu s globálnymi referenčnými hodnotami, a očakáva sa, že ďalej posilní a doplní hlas Európy (popri hlase Komisie) na medzinárodných fórach. Osobitné požiadavky týkajúce sa medzinárodného pôsobenia decentralizovaných agentúr stanovené v spoločnom prístupe k týmto agentúram majú za cieľ pomôcť týmto agentúram fungovať v súlade s ich mandátom a existujúcim inštitucionálnym rámcom.

Navrhovaný postup:

Ako prvý okamžitý krok v snahe riešiť obavy zainteresovaných strán by ESA mali zvážiť, či sa v oblasti dohľadu nezamerať viac na konvergenciu, najmä prostredníctvom častejšieho využívania partnerských preskúmaní a vhodných následných opatrení.

V druhej fáze Komisia preskúma možnosti revidovania spúšťacích mechanizmov a rozsahu právomocí záväznej mediácie vrátane prípadného objasnenia jej rozsahu pôsobnosti a spúšťacích mechanizmov v zakladajúcich nariadeniach. Komisia v podobnom duchu ďalej preskúma, či neposilniť právo ESA na prístup k údajom s cieľom poskytnúť im v prípade potreby priamy prístup k údajom v záujme plnenia ich úloh.

Finančná stabilita – úloha v oblasti monitorovania a koordinácie: ESA aktívnym spôsobom prispeli k monitorovaniu vývoja na finančných trhoch a k otestovaniu odolnosti finančných inštitúcií i finančného systému EÚ ako celku. S týmto cieľom zaviedli ESA rozličné nástroje, pomocou ktorých si plnia povinnosti v oblasti identifikácie systémových rizík. Do dnešného dňa nebola vyhlásená žiadna krízová situácia, no ESA prijali opatrenia v snahe účinne konať, ak by to bolo nevyhnutné.

ESA prijali rôzne opatrenia s cieľom podporiť koordinované úsilie a sprostredkovať výmenu informácií. Medzi najmarkantnejšie príklady patrí rekapitalizácia v rokoch 2011/2012, ako aj správa spoločného výboru o medziodvetvových rizikách[11], koordinácia na úrovni ESMA týkajúca sa opatrení prijatých príslušnými orgánmi v oblasti predaja nakrátko[12] a stanovisko

[11] Správa z augusta 2013 sa nachádza na adrese: http://www.eba.europa.eu/documents/10180/43119/ESAs_joint_risk_report_autumn_2013_final.pdf.

[12] http://www.esma.europa.eu/content/Update-measures-adopted-competent-authorities-short-selling-0.

EIOPA k prostrediu s nízkymi úrokovými mierami[13]. Väčšina zainteresovaných strán vyjadrila s koordinačnou úlohou ESA výraznú spokojnosť.

Úloha v oblasti ochrany spotrebiteľa: ESA zriadili vo svojich organizáciách interné štruktúry pre problematiku ochrany spotrebiteľa. Horizontálna povaha ochrany spotrebiteľa umožňuje túto ochranu vykonávať prostredníctvom rôznych aspektov práce ESA. Hoci je pravda, že existuje stále len obmedzený priestor pre orgány na to, aby (dočasne) zakázali alebo obmedzili určité finančné aktivity podľa článku 9 ods. 5 nariadení o ESA, a vyhlásená doposiaľ nebola žiadna krízová situácia, relevantný priestor na prijatie opatrení stanovený v zakladajúcich nariadeniach je široký a existujúce ustanovenia by sa mohli využiť lepším spôsobom. V súčasnosti sa právomoci podľa článku 9 ods. 5 okrem toho môžu využívať iba vtedy, keď sú spresnené v odvetvových legislatívnych aktoch uvedených v článku 1 ods. 2, ktorý sa momentálne vzťahuje len na niekoľko legislatívnych aktov. Stálo by za zváženie, či nezmeniť splnomocnenie podľa článku 9 ods. 5 na samostatné splnomocnenie.

V skutočnosti niekoľko vnútroštátnych orgánov zastúpených v príslušnej rade orgánov dohľadu nedisponuje mandátom na ochranu spotrebiteľa na vnútroštátnej úrovni, a teda nemá potrebné odborné znalosti a má tendenciu uprednostňovať iné problematiky, ktoré sa ich bytostnejšie týkajú. S cieľom napraviť túto skutočnosť by ESA mohli zaviesť mechanizmus na zabezpečenie úzkej spolupráce a zapojenia relevantných vnútroštátnych orgánov, aby sprostredkovali odborné znalosti a zabezpečili komplexný prístup k ochrane spotrebiteľa na úrovni ESA.

Všetky tri ESA uverejnili usmernenia k problematike ochrany spotrebiteľa a uskutočnilo sa niekoľko podujatí venovaných spotrebiteľom a investorom. ESA doposiaľ vydali štyri varovania, konkrétne pred devízovými investíciami (FOREX) (december 2011), nástrahami online investovania (september 2012), rozdielovými zmluvami (CfD) (apríl 2013) a virtuálnymi menami (december 2013), ktoré boli uverejnené na príslušných webových lokalitách[14]. Informovanosť verejnosti o týchto varovaniach sa však doposiaľ javí nízka.

Navyše v snahe zabezpečiť rámec, ktorý by bol konzistentný naprieč odvetviami, ako aj vhodnú koordináciu činností ESA by sa mohol vo väčšej miere využívať spoločný výbor. To by sa mohlo dosiahnuť napríklad výmenou najlepších postupov medzi orgánmi, čo by umožnilo lepšie vymedziť a objasniť ich príslušné právomoci v súlade s právnym základom[15].

[13] Pozri: https://eiopa.europa.eu/en/publications/eiopa-opinions/index.html.

[14] Pozri: http://www.esma.europa.eu/page/News-investors.

[15] Svetlý príklad tejto zvýšenej spolupráce možno nájsť v oblasti vybavovania sťažností, kde sa EBA i ESMA nechali inšpirovať iniciatívou EIOPA a plánujú vypracovať také isté postupy vybavovania sťažností pre oblasť bankovníctva a cenných papierov.

Navrhovaný postup:

Ako prvý krok pri riešení obáv zainteresovaných strán by ESA mali zvážiť, či nepriradiť vyššiu prioritu problematike ochrany spotrebiteľov/investorov (napr. aj zvýšenej viditeľnosti) a plnému využívaniu dostupných právomocí. Podobne by sa v širšej miere a štruktúrovanejším spôsobom mohol využívať spoločný výbor. ESA by zároveň mali v čo najväčšej miere zabezpečiť spoluprácu s príslušnými vnútroštátnymi orgánmi činnými v oblasti ochrany spotrebiteľa a ich zapojenie, keď sú tieto orgány iné než orgány zastúpené na úrovni rady orgánov dohľadu.

V druhej fáze Komisia ďalej preskúma, či by sa článok 9 ods. 5 nariadení o ESA mal zmeniť na samostatné splnomocnenie.

Riadenie, vnútorná organizácia, spoločné orgány a skupiny zainteresovaných strán: Od ESA sa vyžaduje, aby opatrenia prijímali prostredníctvom svojich príslušných rád orgánov dohľadu výhradne v záujme Európskej únie[16]. Zatiaľ čo odklon od rozhodovacieho procesu na základe konsenzu k skutočnému hlasovaniu je krokom vpred, prevládajúca úloha zástupcov príslušných vnútroštátnych orgánov v rozhodovacom procese bola terčom určitej kritiky. Prevládajú najmä obavy, že konaniam namiesto celoeurópskych záujmov dominujú záujmy jednotlivých štátov[17]. Mali by sa zvážiť možnosti, ktorými by sa posilnila účinnosť a efektívnosť ESA a zároveň by sa zachovala vysoká úroveň zodpovednosti.

Fungovanie riadiacich rád ESA sa považuje za uspokojivé. Podobne panuje vo všeobecnosti rozšírený názor, že predsedovia a výkonní riaditelia si plnili svoje poslanie účinným spôsobom a ich orgány sa vďaka nim vo všeobecnosti lepšie zviditeľnili. Popri tom by sa okrem iných možností mohlo s cieľom zlepšiť fungovanie ESA zvážiť rozšírenie úlohy zamestnancov ESA v prípravných orgánoch, ako napr. predsedanie stálym výborom a pracovným skupinám, ako aj koncipovanie dôležitých dokumentov, pričom by sa rešpektovala potreba zodpovedať sa rade orgánov dohľadu.

Dva spoločné orgány ESA, konkrétne odvolacia rada a spoločný výbor, sa ukázali ako užitočné mechanizmy na zabezpečovanie konzistentnosti názorov a medziodvetvovej spolupráce. Najmä spoločný výbor má potenciál zohrávať pri sprostredkúvaní medziodvetvovej spolupráce prominentnejšiu úlohu, no mohla by sa zlepšiť jeho viditeľnosť, transparentnosť a riadenie.

Aj keď úlohu skupín zainteresovaných strán väčšina zainteresovaných strán oceňuje, ich doterajší vplyv je limitovaný a požiadavky na zdroje potrebné na ich zriaďovanie a

[16] V nadväznosti na zriadenie SSM boli zmenené rozhodovacie postupy EBA, keď bola za osobitných okolností stanovená dvojitá jednoduchá väčšina.

[17] Pozri uznesenie Európskeho parlamentu z 22. marca 2014 s odporúčaniami pre Komisiu o preskúmaní európskeho systému finančného dohľadu (ESFS), odsek AU; správa MMF o krajinách č. 13/65, marec 2013, s. 11; správa spoločnosti Mazars, október 2013, s. 34.

fungovanie sú veľké. Objavili sa obavy ohľadom zvládania výzvy, ktorou je zabezpečiť vyvážené zastúpenie rozličných záujmových skupín, najmä spotrebiteľov, používateľov finančných služieb, zástupcov zamestnancov a MSP[18]. Niektoré z týchto nedostatkov by sa dali riešiť rozšírením mandátov pre členov skupín zainteresovaných strán a ich postupným vymenúvaním s cieľom zabezpečiť kontinuitu.

Navrhovaný postup:

Existuje viacero krátkodobých zlepšení, ktoré by ESA mohli vykonať v snahe riešiť obavy v tejto oblasti, pričom by sa zabezpečilo, aby rada orgánov dohľadu naďalej vykonávala dohľad nad akýmkoľvek delegovaním právomocí. Zvážiť by sa malo najmä toto:

- zlepšiť by sa mohla úloha a vplyv zamestnancov ESA v prípravných orgánoch,
- právomoc predsedu by sa mohla posilniť prostredníctvom väčšieho využívania delegovania osobitných úloh v súlade s článkom 41 ods. 1 nariadení o ESA,
- úloha, viditeľnosť a transparentnosť spoločného výboru by sa mohla posilniť,
- skupiny zainteresovaných strán by sa mohli zostavovať vyváženejším spôsobom a posilniť by sa mohla transparentnosť ich príslušnej činnosti.

V dlhodobejšom horizonte a pri zachovaní krehkej rovnováhy, ktorá sa dosiahla v kontexte zriadenia SSM, a bez toho, aby bol dotknutý článok 81a nariadenia o EBA, na základe ktorého sa musia preskúmať pravidlá hlasovania po tom, ako počet nezúčastnených členských štátov dosiahne štyri[19], Komisia preskúma možnosti toho, akým spôsobom by sa dalo zlepšiť riadenie ESA v snahe zabezpečiť, aby sa rozhodnutia prijímali v záujme EÚ ako celku.

Financovanie: Rozpočty ESA sú založené na 60 % príspevku príslušných vnútroštátnych orgánov a 40 % príspevku z rozpočtu EÚ[20], pričom plne podliehajú príslušným pravidlám o

[18] Zloženie skupín zainteresovaných strán sa takisto bude musieť riadiť stanoviskom európskej ombudsmanky zo 7. novembra 2013 o zložení skupiny zainteresovaných strán EBA v nadväznosti na sťažnosť Uni Europa zo septembra 2011, v ktorom je potvrdených niekoľko nedostatkov v súvislosti s procesom výberu, ktorý EBA uplatňuje pri zostavovaní jednotlivých kategórií zainteresovaných strán, a ktoré obsahovalo výzvu na vyváženejšie zastúpenie zainteresovaných strán v jednotlivých kategóriách, pokiaľ ide o geografickú rovnováhu a rodovú rovnováhu. Pre podrobnejšie informácie o rozhodnutí ombudsmanky pozri: Rozhodnutie európskej ombudsmanky, ktorým sa uzatvára jej vyšetrovanie sťažnosti 1966/2011/(EIS)LP proti Európskemu orgánu pre bankovníctvo.

[19] Pozri článok 81a nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1022/2013 z 22. októbra 2013, ktorým sa mení nariadenie (EÚ) č. 1093/2010, ktorým sa zriaďuje Európsky orgán dohľadu (Európsky orgán pre bankovníctvo), pokiaľ ide o poverenie Európskej centrálnej banky osobitnými úlohami podľa nariadenia Rady (EÚ) č. 1024/2013 (Ú. v. EÚ L 287, 29.10.2013, s. 5 – 14).

[20] Plus poplatky získané orgánom ESMA za dohľad nad ratingovými agentúrami a archívmi obchodných údajov.

finančnej transparentnosti, najmä voči rozpočtovým orgánom. Hoci boli ich rozpočty od ich zriadenia výrazným spôsobom zvýšené, väčšina zainteresovaných strán sa domnieva, že súčasné mechanizmy financovania nezodpovedajú rastúcemu počtu ich úloh a zodpovedností. Zainteresované strany sa obávajú najmä toho, že s ďalšími zvýšeniami by bolo spojené riziko zníženého financovania na vnútroštátnej úrovni a/alebo sa tieto zvýšenia mnohým príslušným vnútroštátnym orgánom nejavia ako udržateľné. Na posúdenie možnosti rozličných modelov financovania ESA by sa mohli vykonať ďalšie analýzy vrátane analýzy zvýšenia úrovne financovania zvýšením poplatkov a odvodov.

Navrhovaný postup:

Vzhľadom na rozpočtové obmedzenia na úrovni EÚ i vnútroštátne obmedzenia sa Komisia domnieva, že by sa preto malo počítať s revíziou existujúceho modelu financovania, pričom v ideálnom prípade by sa zrušili príspevky EÚ i vnútroštátne príspevky. S týmto cieľom Komisia spustí prípravné práce na zlepšenie mechanizmov financovania ESA, aby tieto orgány mohli plniť svoj mandát a aby sa zároveň zohľadnili rozpočtové obmedzenia. Komisia zároveň preskúma podmienky financovania ESA prostredníctvom alternatívnych modelov financovania vrátane posúdenia proporcionality a vplyvu všetkých zvažovaných modelov.

Štruktúra ESA: Celková štruktúra ESA sa javí primeraná, keďže sú v nej zohľadnené všetky prvky sektora finančných služieb a uľahčuje úzku spoluprácu medzi dohľadom na mikroprudenciálnej (ESA) a makroprudenciálnej (ESRB) úrovni. Výzvy na štrukturálne zmeny, ako napr. zlúčenie orgánov do jedného sídla alebo zavedenie dvojprvkového prístupu[21], by sa mali v nadväznosti na zriadenie bankovej únie starostlivo posúdiť.

Panuje všeobecný konsenzus o účinnosti a efektívnosti priameho dohľadu ESMA nad ratingovými agentúrami, ako aj o jeho mandáte uskutočňovať dohľad nad archívmi obchodných údajov. Zvážiť by sa mohlo rozšírenie právomocí priameho dohľadu na kritické trhové infraštruktúry, čo navrhli rôzne zainteresované strany.

Navrhovaný postup:

V tejto súvislosti bude Komisia pokračovať vo svojej reflexii a v strednodobom až dlhodobom horizonte ďalej posúdi potrebu dodatočných štrukturálnych zmien vrátane jedného sídla a možného rozšírenia priameho dohľadu na integrované trhové infraštruktúry.

4. ZÁVERY

Napriek neľahkej situácii sa ESA podarilo rýchlo zriadiť dobre fungujúce organizácie. Celkovo dosiahli uspokojivé výsledky v mnohých oblastiach svojej rozsiahlej činnosti, pričom čelili rastúcim nárokom a disponovali len obmedzenými ľudskými zdrojmi.

[21] Dvojprvkový prístup znamená rozdelenie regulačných funkcií medzi dva regulačné orgány: Jeden by vykonával prudenciálne úlohy a druhý by sa zameriaval na vykonávanie činnosti.

Preskúmanie odhalilo určité oblasti, v ktorých sú v krátkodobom a strednodobom horizonte potrebné ďalšie zlepšenia, ktoré by ESA umožnili plne využívať ich mandáty, pričom by sa zohľadnilo zriadenie bankovej únie.

I. Priestor na zlepšenie v krátkodobom horizonte

Určité zlepšenia môžu ESA a Komisia dosiahnuť v krátkodobom horizonte, pričom tieto zlepšenia by si nevyžadovali zmenu legislatívneho rámca. Týka sa to týchto zlepšení:

- Mohlo by sa zvýšiť zameranie na konvergenciu v oblasti dohľadu, aby sa zabezpečila konzistentná implementácia a uplatňovanie práva EÚ, najmä by sa mohli častejšie a lepšie využívať partnerské preskúmania, pričom ak sa zistia nedostatky, musia sa zabezpečiť systematickejšie následné opatrenia.

- Zlepšiť transparentnosť procesu prípravy návrhu technických predpisov alebo poskytovania poradenstva Komisii a v prípade potreby zabezpečiť vysokokvalitnú analýzu nákladov a prínosov, ak je to relevantné aj vrátane analýzy vplyvov na zainteresované strany a základné práva.

- Priradiť vyššiu prioritu úlohám v oblasti ochrany spotrebiteľov/investorov a plne využívať dostupné právomoci.

- Zlepšiť vnútorné riadenie:

    - Skupiny zainteresovaných strán by sa mali zostavovať vyváženým spôsobom pri zohľadnení stanoviska ombudsmanky. Posilniť by sa mohla transparentnosť činnosti skupín zainteresovaných strán.

    - Posilniť by sa mohla úloha a vplyv zamestnancov ESA v prípravných orgánoch, ako napr. v pracovných skupinách, stálych výboroch, osobitných skupinách atď.

    - Mohla by sa posilniť úloha a zlepšiť viditeľnosť spoločného výboru, napr. prostredníctvom zriadenia špecializovanej webovej lokality a systematického publikovania výsledkov jeho práce. ESA by mohli lepšie využívať spoločný výbor na to, aby sa zameriavali na kľúčové medziodvetvové problémy vrátane problematiky ochrany spotrebiteľov a investorov, ako aj na prudenciálne záležitosti.

    - S cieľom posilniť právomoci predsedu a umožniť rýchle rozhodovanie v európskom záujme by sa mohlo častejšie využívať delegovanie osobitných úloh na predsedu, napr. pri žiadostiach o informácie, ako je stanovené v článku 41 ods. 1 nariadení o ESA.

V krátkodobom horizonte Komisia prijme opatrenia v týchto oblastiach:

- Zabezpečí, aby sa na splnomocnenia týkajúce sa technických predpisov v budúcich legislatívnych návrhoch vzťahovali lehoty odvíjajúce sa od nadobudnutia účinnosti základného právneho aktu.

- V predbežných legislatívnych návrhoch a počas diskusií prebiehajúcich v rámci legislatívneho procesu bude venovať osobitnú pozornosť primeranosti lehôt a rozsahu splnomocnení týkajúcich sa technických predpisov.

II. Potenciálny hlavný priestor na zlepšenie v strednodobom horizonte

Väčšina problémov, ktoré zdôraznili zainteresované strany a ktoré si vyžadujú ďalšiu pozornosť, by zároveň znamenala legislatívne zásahy s cieľom zmeniť zakladajúce nariadenia ESA. Komisia má v úmysle ďalej preskúmať technické a právne aspekty jednotlivých nastolených problémov a spustiť prípravné práce na posúdenie prípadných možností riešenia týchto problémov v strednodobom horizonte. V rámci týchto prác sa preskúma najmä toto:

- Bez toho, aby bola dotknutá dohoda o pravidlách hlasovania EBA dosiahnutá v rámci balíka SSM, by sa riadenie ESA mohlo zlepšiť tak, aby sa ešte viac zvýšila schopnosť rady orgánov dohľadu prijímať rýchle rozhodnutia v záujme EÚ ako celku. Zvážiť by sa mohlo posilnenie právomocí a úlohy predsedu a zmena zloženia a mandátu riadiacej rady s cieľom poveriť ju stálejšími a výkonnými funkciami.

- Zlepšiť mechanizmy financovania ESA vrátane využívania alternatívnych zdrojov financovania, pričom v ideálnom prípade by sa zrušili príspevky EÚ i vnútroštátne príspevky.

- ESA by mohli mať priamy prístup k údajom, keď je to nevyhnutné na výkon ich úloh a keď je to v súlade s príslušnými právnymi predpismi[22]. V tejto súvislosti by sa potenciálne mohla posilniť úloha predsedu a/alebo riadiacej rady.

- S prihliadnutím na zásadu subsidiarity a pri zvážení nákladov a prínosov by sa mali dôkladne posúdiť potenciálne rozšírenia súčasných mandátov. Medzi potenciálne oblasti, v ktorých by sa dotknutým ESA mohli udeliť ďalšie úlohy, by mohla patriť oblasť presadzovania IFRS, silnejšia úloha v oblasti dohľadu nad validáciou interných modelov, oblasť tieňového bankovníctva a priamy dohľad nad vysoko integrovanou trhovou infraštruktúrou, ako napr. centrálne protistrany.

- Rozsah pôsobnosti článku 9 ods. 5 nariadení o ESA by sa mohol zmeniť na samostatné splnomocnenie.

[22] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 45/2001 z 18. decembra 2000 o ochrane jednotlivcov so zreteľom na spracovanie osobných údajov inštitúciami a orgánmi Spoločenstva a o voľnom pohybe takýchto údajov (Ú. v. ES L 8, 12.1.2001, s. 1).

- Objasniť a prípadne posilniť by sa mohol mandát v oblasti ochrany spotrebiteľov/investorov, aby sa lepšie vymedzili jednotlivé úlohy a priority ESA, pričom kľúčovú úlohu by dostal spoločný výbor.

- Potenciálne posilnenie právomocí ESA pri urovnávaní sporov.

- Trvanie mandátov členov skupín zainteresovaných strán by sa mohlo predĺžiť. Zvážiť by sa mohlo aj obmedzenie počtu skupín zainteresovaných strán na jednu skupinu v každom ESA.

- Možno nastane potreba štrukturálnych zmien vrátane jedného sídla a rozšírenia právomocí priameho dohľadu na integrované trhové infraštruktúry.