EIROPAS KOMISIJA

Briselē, 6.6.2012.
SWD(2012) 167 final

KOMISIJAS DIENESTU DARBA DOKUMENTS

IETEKMES NOVĒRTĒJUMA KOPSAVILKUMS

Pavaddokuments dokumentam

Priekšlikums Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvai,

ar ko izveido kredītiestāžu un ieguldījumu sabiedrību sanācijas un noregulējuma režīmu un groza Padomes Direktīvu 77/91/EEK un 82/891/EK, Direktīvu 2001/24/EK, 2002/47/EK, 2004/25/EK, 2005/56/EK, 2007/36/EK un 2011/35/EK un Regulu (ES) Nr. 1093/2010

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

KOMISIJAS DIENESTU DARBA DOKUMENTS

IETEKMES NOVĒRTĒJUMA KOPSAVILKUMS

Pavaddokuments dokumentam

Priekšlikums Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvai,

ar ko izveido kredītiestāžu un ieguldījumu sabiedrību sanācijas un noregulējuma režīmu un groza Padomes Direktīvu 77/91/EEK un 82/891/EK, Direktīvu 2001/24/EK, 2002/47/EK, 2004/25/EK, 2005/56/EK, 2007/36/EK un 2011/35/EK un Regulu (ES) Nr. 1093/2010

1. PROBLĒMAS NOTEIKŠANA

Šī finanšu krīze ir bijis smags pārbaudījums pārvaldes iestāžu spējām pārvarēt krīzes gan iekšzemē, gan pārrobežu situācijās. Ātri kļuva redzams, ka ne iestādes, ne bankas tam nebija pienācīgi sagatavotas. Ar ārkārtas rīcības plānošanu finansiālo grūtību scenārijiem nebija pietiekami. Ne visas dalībvalstis spēja savlaicīgi īstenot iejaukšanos un stabilizēt un reorganizēt grūtībās nonākušo banku darbību. Iestādēm daudzās dalībvalstīs nebija atbilstošu instrumentu un pilnvaru, lai attiecīgi rīkotos bankas bankrota gadījumā. Tā kā lielu, savstarpēji saistītu banku bankrotēšana varēja radīt būtisku sistēmisku kaitējumu, iestādēm nebija citas izvēles kā izmantot nodokļu maksātāju naudu to glābšanai.

Turklāt, lai gan pārrobežu banku darbība ir kļuvusi tik ļoti integrēta, ka starp to darbības veidiem un iekšējiem pakalpojumiem pastāv ciešas savstarpējās saiknes, kas sniedzas pāri dalībvalstu ģeogrāfiskajām robežām, iestāžu iejaukšanās pilnvaras joprojām ir valsts līmeņa pilnvaras. Tāpēc, ja bankrotē pārrobežu banka, uzraudzības iestādes un citas (noregulējuma) iestādes koncentrējas tikai uz darbībām savas valsts teritorijā. Tas var sarežģīt pārrobežu sadarbību un novest pie neefektīvām un, iespējams, konkurējošām noregulējuma pieejām un neoptimāliem rezultātiem ES līmenī.

Finanšu krīzes laikā privātais sektors nav iepriekš („*ex ante*") izveidojis fondus noregulējuma pasākumu vajadzībām, vai izdarījis to tikai ierobežotā apmērā.

Valsts iejaukšanās izmaksā nodokļu maksātājiem ievērojamas naudas summas un pat rada apdraudējumu dažu dalībvalstu finansiālajai situācijai. No 2008. gada oktobra līdz 2011. gada oktobrim Komisija apstiprināja 4,5 triljonus euro (37 % no ES IKP) valsts atbalsta pasākumiem finanšu iestādēm, no kuriem 1,6 triljonus euro (t.i., 13 % no ES IKP) izmantoja laikposmā no 2008. līdz 2010. gadam. Garantijas un likviditātes pasākumi veido 1,2 triljonus euro jeb aptuveni 9,8 % no ES IKP. Pārējie līdzekļi 409 miljardu euro apmērā (3,3 % no ES IKP) tika novirzīti rekapitalizācijas un samazinātas vērtības aktīvu pasākumiem[1]. Šāda mēroga budžeta saistības un izdevumi nav ilgtspējīgi, raugoties no fiskālā viedokļa, un uzliek lielu slogu pašreizējām un

[1] Avots: Eiropas Komisija, Valsts atbalsta progresa ziņojums, atjaunināts 2011. gada rudenī [COM(2011) 848].

turpmākajām paaudzēm. Turklāt līdz ar krīzi, kas sākās finanšu sektorā, ES ekonomika nonāca smagā recesijā, Eiropas Savienības IKP 2009. gadā sarūkot par 4,2 % jeb par 0,7 triljoniem euro.

2. SUBSIDIARITĀTES ANALĪZE

Lai gan banku nozare Eiropas Savienībā ir cieši integrēta, ar banku krīzēm saistītu problēmu risināšanas sistēmas joprojām ir atsevišķu valstu kompetencē, un ar tām nepietiek, lai risinātu ar pārrobežu iestādēm saistītas problēmas. Visticamāk, ka koordinēšana šādos apstākļos būs sarežģīta, un var atšķirties mērķi, kurus katra iestāde cenšas sasniegt. Iestādēm pieejamās iespējas noregulēt bankas ir ierobežotas, un tas palielina bezrūpīgas rīcības (*moral hazard*) risku un ļauj domāt, ka lielu, sarežģītas struktūras un savstarpēji saistītu banku problēmu gadījumā atkal tiks sniegts atbalsts no publiskā sektora līdzekļiem. Tāpēc vienīgi ES rīcība var nodrošināt, ka krīzes laikā kredītiestādēm piemēro saskaņotu iejaukšanos, kas nodrošina vienlīdzīgus konkurences nosacījumus un veicina turpmāku integrāciju iekšējā tirgū.

Nav vajadzīga nekāda ES rīcība, lai izvēlētos noregulējuma iestādes un procedūras banku noregulējumam. Par šiem jautājumiem var lemt dalībvalstis.

3. ES INICIATĪVAS MĒRĶI

Vispārīgie mērķi ir saglabāt finanšu stabilitāti un uzticību bankām un novērst negatīvas ietekmes izplatīšanos. Priekšlikuma mērķis ir maksimāli samazināt zaudējumus sabiedrībai kopumā un jo īpaši nodokļu maksātājiem un samazināt pārmērīgu risku uzņemšanos. Ierosinātā režīma mērķis ir arī nostiprināt banku pakalpojumu iekšējo tirgu, vienlaikus nodrošinot vienlīdzīgus konkurences nosacījumus.

4. IZRAUDZĪTIE POLITIKAS RISINĀJUMI UN TO GAIDĀMĀ IETEKME

Sagatavošanās un preventīvie pasākumi

Banku sanācijas un noregulējuma režīma pirmais mērķis ir nodrošināt, ka pēc iespējas tiek novērsti banku bankroti un ka iestādes un bankas ir sagatavojušās notikumu nelabvēlīgai attīstībai. Šajā nolūkā tika izskatīti un izraudzīti šādi risinājumi.

Brīvprātīgi nolīgumi par grupas iekšējo finansiālo atbalstu ļaus finanšu grupām nodot aktīvus starp uzņēmumiem gadījumā, ja viens grupas uzņēmums nonācis finansiālās grūtībās. Tas var palīdzēt novērst to, ka kādas grupas daļas finansiālās problēmas kļūst pārāk nopietnas, — tādējādi labumu gūst visa grupa. Tomēr aktīvu nodošana no veselīga uzņēmuma varētu samazināt tā likviditāti un kapitālu un tādējādi vājināt parādu īpašnieku un noguldītāju pozīcijas. Tādēļ nodošana būtu jāveic tikai tad, ja tas neapdraud atbalsta sniedzēja likviditāti vai maksātspēju. Uzraudzības iestādes varētu dot savu piekrišanu režīmam, kas radītu garantijas visām ieinteresētajām personām. Dažos gadījumos uzraudzības iestādes pat varētu lūgt bankas, kas piedalās brīvprātīgā grupas nolīgumā, palīdzēt citam tās pašas grupas uzņēmumam. Šāda aktīvu sadalījuma optimizēšana ārkārtas situācijās arī stiprinātu iekšējo tirgu.

Bankām un varas iestādēm būs jāizstrādā ārkārtas rīcības plāni krīzes situācijām. Banku izstrādātie sanācijas plāni varētu palīdzēt uzraudzības iestādēm noteikt atbilstīgas darbības, lai savlaicīgi atjaunotu bankas stabilitāti. Sanācijas plānu izstrādāšana arī palīdzētu pašām bankām pārskatīt to darbības, riskus un pasākumus, kas veicami problemātiskā situācijā. Varas iestāžu izstrādātie noregulējuma plāni ļautu veikt pasākumus ātrāk, efektīvāk un lietderīgāk, kas varētu būtiski samazināt ar bankas bankrotu saistītās (sociālās) izmaksas. Ja noregulējuma iestādes pilnībā apzinās iespējas, kā tās var efektīvi noregulēt vai likvidēt bankrotējošu banku vai grupu noteiktā veidā, tad panākumu iespējamība ir ievērojami augstāka.

Noregulējuma iestādēm piešķirs papildu pilnvaras, kas ļaus tām pieprasīt izmaiņas banku darbības un uzņēmējdarbības struktūrā un ierobežot banku pakļautību riskam un to darbības. Pasākumu mērķis ir nodrošināt, lai bankas ir iespējams noregulēt bankrota gadījumā; tie sekmētu to, ka tās bankas, kuras nedrīkstētu bankrotēt, jo ir pārāk sarežģītas struktūras, pārāk lielas vai pārāk nozīmīgas, nepaļautos uz glābšanu ar valsts atbalsta palīdzību. Tas samazinātu bezrūpīgas rīcības risku, un bankām nāktos darboties piesardzīgāk. Ja bankas ir noregulējamas, tad nodokļu maksātāju naudas plaša izmantošana to glābšanai nav vienīgais risinājums, jo iespējams ir arī „pārvaldīts bankrots". Tomēr līdz ar to, ka bankas vairs nevarēs paļauties uz valsts garantiju, iespējams, palielināsies to finansēšanas izmaksas. Turklāt, lai gan noregulējuma iestāžu pilnvaru palielināšana palīdzētu aizsargāt sabiedrības intereses, tās varētu ierobežot akcionāru un vadības pamattiesības darboties tādā veidā, kas vislabāk atbilst to mērķiem un uzņēmējdarbības stratēģijai. Tādējādi visiem pasākumiem, lai likvidētu noregulējuma šķēršļus, būtu jābūt samērīgiem ar kredītiestādes sistēmisko nozīmīgumu un tās bankrota iespējamo ietekmi uz finanšu stabilitāti. Pasākumiem būtu jābūt nediskriminējošiem un jākalpo sabiedrības interesēm.

Savlaicīga iejaukšanās

Tiks turpmāk izstrādāts jau esošais savlaicīgas iejaukšanās režīms, ko pārvalda uzraudzības iestādes. Uzraudzības iestādes varēs iesaistīties vēl agrākā posmā (t.i., tad, ja ir sagaidāms, ka tiks pārkāptas Kapitāla prasību direktīvas[2] (KPD) prasības, nevis faktiskā pārkāpuma gadījumā, kā tas ir pašlaik), un to rīcībā būs vēl vairāk instrumentu un pilnvaru. Uzraudzības iestādes šādā veidā varētu izvairīties no bankas problēmu turpmākas saasināšanās.

Plašāka diapazona un saskaņotu savlaicīgas iejaukšanās instrumentu pieejamība varētu mazināt vai novērst problēmas uzraudzības līmenī un tādējādi ievērojami palielināt krīžu pārvarēšanas vispārējo efektivitāti ES. Tādi pasākumi kā, piemēram, noteiktu darbību atsavināšana, varētu būtiski mazināt pārmērīgo risku, kas apdraud iestādes, tādējādi novēršot to bankrotu. Īpašo vadītāju iecelšana ļautu varas iestādēm pārtraukt banku darbības nepareizu vadīšanu un nekavējoties īstenot koriģējošos pasākumus, lai novērstu negatīvās situācijas pasliktināšanos.

Ja visu uzraudzības iestāžu rīcībā būs lielāks, saskaņotāks instrumentu klāsts, tas uzlabos sadarbību starp šīm iestādēm un sniegs iespēju veikt nozīmīgus pasākumus, kas patlaban nav pieejami visās dalībvalstīs, kurās darbojas pārrobežu banku grupas.

[2] Direktīva 2006/48/EK par kredītiestāžu darbības sākšanu un veikšanu un Direktīva 2006/49/EK par ieguldījumu sabiedrību un kredītiestāžu kapitāla pietiekamību.

Tomēr daži instrumenti varētu samazināt vadības rīcības brīvību (piemēram, ierobežojot uzņēmējdarbības brīvību, aizstājot vadītājus ar īpašo vadītāju) un akcionāru rīcības brīvību (piemēram, apturot dividenžu maksājumus). Tāpēc šādus pasākumus varētu ieviest tikai kopā ar drošības pasākumiem, lai nodrošinātu, ka tie netiks izmantoti ļaunprātīgi, kalpos sabiedrības interesēm un būs samērīgi.

Lai ļautu bankām palielināt savu kapitālu ārkārtas situācijā, tiesību aktos tiks izdarīti grozījumi, piešķirot akcionāru pilnsapulcei pilnvaras jebkuras krīzes sākumā nolemt, ka pilnsapulci var sasaukt, saīsinot tās paziņošanas termiņu, ja rodas ārkārtas vajadzība palielināt kapitālu.

Noregulējums

Īpašu banku noregulējuma instrumentu (piemēram, uzņēmējdarbības pārdošana, aktīvu nodalīšana, pagaidu banka) minimālā kopuma ieviešana visās dalībvalstīs ievērojami palielinās iestāžu iespējas panākt veiksmīgu un efektīvu noregulējumu (pārvaldīts, savlaicīgs banku bankrots) un tādējādi saglabāt galveno finanšu pakalpojumu nepārtrauktību un finanšu sistēmas stabilitāti kopumā. Atšķirībā no parastajām maksātnespējas procedūrām īpašie banku noregulējuma instrumenti dotu iestādēm iespēju izmantot metodes, kas ir vairāk piemērotas banku uzņēmējdarbībai, un atbilstīgāk sabalansēt prioritātes attiecībā uz ieinteresētajām personām (noregulējumā prioritāte tiek piešķirta noguldītājiem, pakalpojumu nepārtrauktībai un, visbeidzot, finanšu stabilitātei).

Papildu mehānisms ļautu norakstīt bankas parādu vai daļēji konvertēt to pašu kapitālā (parādu norakstīšanas instruments). Tas var būt lietderīgi gadījumos, kad citi instrumenti izrādās nepietiekami, lai noregulētu lielas, sarežģītas un savstarpēji atkarīgas finanšu iestādes tādā veidā, kas aizsargā finanšu stabilitāti un nodokļu maksātāju naudu.

Banku noregulējuma režīms pat vislielākajām un vissvarīgākajām bankām samazinātu vai likvidētu iespēju paļauties uz valsts sniegtajām parādu garantijām. Kā dabiskas sekas ir sagaidāms banku finansējuma izmaksu pieaugums. Citiem vārdiem, tās izmaksas, ko līdz šim sedza nodokļu maksātāji, tagad būs jāsedz banku ieinteresētajām personām (kreditoriem un īpašniekiem). Banku finansējuma izmaksu palielināšanās rezultātā varētu nedaudz samazināties IKP.

Noregulējuma instrumentu un pilnvaru izmantošanas nosacījumiem ir jānodrošina, ka iestādes spēj rīkoties, pirms banka ir kļuvusi ekonomiski maksātnespējīga, lai palielinātu reālās iespējas efektīva noregulējuma veikšanai. Arī pārvaldīts bankrots, kad vadība un akcionāri pirmie sedz zaudējumus, samazinās bezrūpīgas rīcības risku. Vienlaikus noregulējuma pasākumi varētu ierobežot akcionāru un parādu īpašnieku pamattiesības. Tāpēc tie būtu jāpiemēro tikai ārkārtas situācijās un sabiedrības interesēs.

Pārrobežu sadarbība

Sadarbība starp noregulējuma iestādēm tiks institucionalizēta un padarīta oficiāla. Tika apspriestas dažādas iespējas, piemēram, piešķirt ES iestādēm noregulējuma pilnvaras un izveidot ES noregulējuma iestādi. Tika izraudzīts risinājums veikt sadarbību noregulējuma kolēģijās. Noregulējuma kolēģijas nodrošinātu, ka valsts iestādes informē cita citu par ārkārtas situācijām, apspriežas par tām un lemj par kopīgām vai koordinētām darbībām pārrobežu banku bankrota gadījumā. Eiropas Banku iestādes (EBI) dalība

noregulējuma kolēģijās vēl vairāk nodrošinātu to, ka tiek ņemtas vērā visu dalībvalstu un ieinteresēto personu intereses un novērsta iekšējā tirgus sadrumstalotība.

Finansējums

Kopīgi kalibrēti *ex ante* noregulējuma fondi un noguldījumu garantiju sistēmas, ko finansē nozare, palielinās noregulējuma pasākumu panākumus un sniegs papildu garantijas nodokļu maksātājiem. Lai gan noregulējuma fondi un noguldījumu garantiju sistēmas atšķiras pēc to darbības jomas, to kombinēta izmantošana radīs sinerģiju. Rezultāts būs apjomradīti ietaupījumi, jo noregulējums samazina kaitīgās ietekmes izplatīšanās risku un noregulējuma finansēšanas optimāla kalibrēšana samazina finansēšanas prasības attiecībā uz noguldījumu garantiju sistēmām.

Pamatojoties uz modeļa aprēķiniem, noregulējuma fondu un noguldījumu garantiju sistēmu optimālais lielums būtu vismaz 1 % no ES banku turētajiem segtajiem noguldījumiem. *Ex ante* finansējumu varētu uzkrāt noguldījumu garantiju sistēmās, bet šādā gadījumā tām vajadzētu būt iespējai finansēt noregulējumu. Ja dalībvalsts neatļautu noguldījumu garantiju sistēmām finansēt noregulējumu, būtu vajadzīgs atsevišķs fonds.

Saskaņā ar šo politiku tika izskatīti arī citi risinājumi, piemēram, izveidot valsts noregulējuma fondus, kas ir stingri nodalīti no noguldījumu garantiju sistēmām, un izveidot ES līmeņa noregulējuma fondu, tomēr šie risinājumi tika noraidīti.

Kopējā ietekme

Ierosinātā ES līmeņa krīzes pārvaldības režīma mērķis ir turpmāk nodrošināt finanšu stabilitāti, samazināt banku bezrūpīgas rīcības risku, aizsargāt noguldītājus un svarīgos banku pakalpojumus un ietaupīt nodokļu maksātāju naudu. Turklāt tā mērķis ir aizsargāt un pilnveidot finanšu pakalpojumu iekšējo tirgu.

Paredzams, ka režīmam būs pozitīva sociālā ietekme — pirmkārt, samazinot sistēmiskas banku krīzes un tās rezultātā IKP sarukuma iespējamību un, otrkārt, novēršot to, ka nodokļu maksātāju naudu nākotnē krīzes gadījumā atkal izmantotu banku glābšanai. Krīžu izmaksas, ja tādas rodas, pirmkārt ir jāsedz banku akcionāriem un parādu turētājiem.

Režīma izmaksas, iespējams, radīsies, palielinoties banku finansējuma izmaksām saistībā ar to, ka tās vairs nevarēs paļauties uz valsts atbalsta saņemšanu, ka arī saistībā ar noregulējuma fondu izveides izmaksām. Bankas var novirzīt šīs paaugstinātās izmaksas uz patērētāju vai akcionāru pleciem, mēģinot pazemināt noguldījumu procentu likmes, palielinot aizdevumu procentu likmes vai samazinot kapitāla atdevi. Taču konkurence var samazināt banku spēju šīs izmaksas novirzīt pilnībā.

Palielinoties finansējuma izmaksām, varētu samazināties IKP, savukārt finanšu sektora stabilitātes pieaugumam un samazinātam riskam, ka grūtībās nonākušu banku rekapitalizācijai būs nepieciešama nodokļu maksātāju nauda, būtu pozitīva ietekme uz IKP. Sagaidāms, ka jaunās kapitāla prasības saskaņā ar Bāzeles III vienošanos (kas samazina banku bankrota iespējamību) ik gadu radīs neto ieguvumus 0,14 % apmērā no Eiropas Savienības IKP. Domājams, ka kopīgi kalibrētas noguldījumu garantiju sistēmas un noregulējuma fondi ik gadu radīs neto ieguvumus 0,2–0,3 % apmērā no Eiropas Savienības IKP. Parāda norakstīšana instruments (*bail-in*) gadā varētu radīt ekonomisko

neto ieguvumu 0,3–0,6 % apmērā no Eiropas Savienības IKP. Kopumā sagaidāms, ka šo pasākumu radītais ikgadējais kumulatīvais neto ieguvums būs 0,7–1,0 % no Eiropas Savienības IKP.

Izraudzītie risinājumi nerada būtisku administratīvo slogu. Dažus šā priekšlikuma elementus varētu uzskatīt par tādiem, kas ietver sevī administratīvo slogu, tomēr, pamatojoties uz sabiedriskās apspriešanas rezultātiem, tas uzskatāms par nebūtisku.

Priekšlikums tika rūpīgi pārbaudīts, lai pārliecinātos, ka tā noteikumi ir pilnībā saderīgi ar Pamattiesību hartu un jo īpaši ar tiesībām uz īpašumu (17. pants), tiesībām uz efektīvu tiesību aizsardzību un taisnīgu tiesu (47. pants). Šo tiesību un brīvību ierobežojumi ir atļauti, ja tie ir nepieciešami un patiešām atbilst vispārējas nozīmes mērķiem, ko atzinusi ES, vai vajadzībai aizsargāt citu tiesības un brīvības.

Ietekme uz ES budžetu

Iepriekš minētajiem politiskajiem risinājumiem nebūs ietekmes uz Savienības budžetu.

Saskaņā ar šo priekšlikumu EBI būtu i) jāizstrādā aptuveni 23 tehniskie standarti un 5 pamatnostādnes, ii) jāpiedalās noregulējuma kolēģiju darbā, jāveic starpniecība un jāpieņem lēmumi domstarpību gadījumā un iii) jānodrošina trešo valstu noregulējuma procedūru atzīšana un jānoslēdz nesaistošas sadarbības pamatvienošanās ar trešām valstīm. Tehniskie standarti jāiesniedz 12 mēnešu laikā pēc šīs direktīvas stāšanās spēkā, kas tiek plānota laikā no 2013. gada jūnija līdz decembrim. Tā kā EBI būs jāizstrādā kompetence pilnīgi jaunā jomā, tiek lēsts, ka, lai izstrādātu vajadzīgos tehniskos standartus un pamatnostādnes un veiktu citus iepriekš ii) un iii) punktā minētos uzdevumus, 2014. un 2015. gadam būs vajadzīgi 5 pagaidu darbinieki un 11 norīkotie valsts eksperti.

Šim priekšlikumam nav ietekmes uz vidi.

5. UZRAUDZĪBA UN IZVĒRTĒŠANA

Tā kā banku bankroti nav iepriekš paredzami un mērķis ir tos nepieļaut, nav iespējams plānot bankas noregulējuma uzraudzību, balstoties uz to, kāda ir rīcība reāla bankas bankrota gadījumā. Tomēr sagatavošanās un preventīvo pasākumu posmu ir iespējams uzraudzīt, jo īpaši sanācijas un noregulējuma plānu izstrādāšanu un to, kā noregulējuma iestādes veic pasākumus, pamatojoties uz šiem plāniem. Tas varētu būt Eiropas Banku iestādes uzdevums. Jebkuru jaunu ES tiesību aktu transponēšana tiks uzraudzīta saskaņā ar Līgumu par Eiropas Savienības darbību.