EUROPOS KOMISIJA

Briuselis, 2012 06 06
SWD(2012) 167 final

KOMISIJOS TARNYBŲ DARBINIS DOKUMENTAS

POVEIKIO VERTINIMO SANTRAUKA

Pridedamas prie dokumento

pasiūlymo
EUROPOS PARLAMENTO IR TARYBOS DIREKTYVOS

kuria nustatoma kredito įstaigų ir investicinių įmonių gaivinimo ir pertvarkymo sistema ir iš dalies keičiamos Tarybos direktyvos 77/91/EEB ir 82/891/EB, direktyvos 2001/24/EB, 2002/47/EB, 2004/25/EB, 2005/56/EB, 2007/36/EB ir 2011/35/EB ir Reglamentas (EB) Nr. 1093/2010

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

KOMISIJOS TARNYBŲ DARBINIS DOKUMENTAS

POVEIKIO VERTINIMO SANTRAUKA

Pridedamas prie dokumento

pasiūlymo
EUROPOS PARLAMENTO IR TARYBOS DIREKTYVOS

kuria nustatoma kredito įstaigų ir investicinių įmonių gaivinimo ir pertvarkymo sistema ir iš dalies keičiamos Tarybos direktyvos 77/91/EEB ir 82/891/EB, direktyvos 2001/24/EB, 2002/47/EB, 2004/25/EB, 2005/56/EB, 2007/36/EB ir 2011/35/EB ir Reglamentas (EB) Nr. 1093/2010

1. PROBLEMOS APIBŪDINIMAS

Per finansų krizę buvo rimtai išbandytas valdžios institucijų gebėjimas valdyti krizes tiek nacionaliniu, tiek tarpvalstybiniu mastu. Netruko paaiškėti, kad tinkamai nebuvo pasirengusios nei valdžios institucijos, nei bankai. Finansinių sunkumų atvejams numatytų nepaprastosios padėties planų nepakako. Ne visos valstybės turėjo galių anksti įsikišti, stabilizuoti ir reorganizuoti sunkumų patiriantį banką. Daugelio valstybių narių institucijos neturėjo tinkamų priemonių ir galių reaguoti į banko žlugimą. Didelių tarpusavyje susijusių bankų žlugimas būtų padaręs didžiulės sisteminės žalos, todėl valdžios institucijoms neliko nieko kito, tik gelbėti juos už mokesčių mokėtojų pinigus.

Be to, nors tarpvalstybinių bankų veikla buvo taip glaudžiai integruota, kad veikla ir vidaus paslaugos skirtingose valstybėse narėse visiškai persipynusios, valdžios institucijų įsikišimo galios ir toliau liko nacionalinės. Todėl kai žlunga tarpvalstybinis bankas, priežiūros ir kitos (pertvarkymo) institucijos imasi veiksmų tik dėl jų valstybės teritorijoje vykdomos veiklos. Todėl gali kilti tarpvalstybinio bendradarbiavimo kliūčių, gali būti pasirinkti neveiksmingi bei galimai konkuruojantys pertvarkymo metodai, kurių rezultatai ES mastu anaiptol nebus optimalūs.

Per finansinę krizę paaiškėjo, kad privatusis sektorius pertvarkymo priemonėms finansuoti iš anksto buvo sukaupęs mažai lėšų arba visai nebuvo jų sukaupęs (*ex ante*).

Viešojo sektoriaus įsikišimas mokesčių mokėtojams kainavo didžiulius pinigus, o kai kurių valstybių narių finansinė padėtis net atsidūrė pavojuje. Nuo 2008 m. spalio mėn. iki 2011 m. spalio mėn. Komisija patvirtino 4,5 trilijono EUR (t. y. 37 % ES BVP) valstybės pagalbos finansų įstaigoms priemonių, iš tos sumos 1,6 trilijono EUR (t. y. 13 % ES BVP) panaudota 2008–2010 m. Garantijoms ir likvidumo priemonėms teko 1,2 trilijono EUR, arba 9,8 % ES BVP. Likutis (409 mlrd. EUR, arba 3,3 % ES BVP) paskirtas kapitalo atkūrimo ir sumažėjusios vertės turto priemonėms[1]. Tokio masto biudžeto įsipareigojimai ir išlaidos fiskaliniu požiūriu nėra tvarūs ir užkrauna sunkią

[1] Šaltinis: Europos Komisija, Valstybės pagalbos rezultatų suvestinė, atnaujinta 2011 m. rudenį [COM(2011) 848].

naštą dabartinei ir ateities kartoms. Be to, finansų sektoriuje prasidėjusi krizė įstūmė ES ekonomiką į gilią recesiją: 2009 m. ES BVP susitraukė 4,2 %, arba 0,7 trilijono EUR.

2. SUBSIDIARUMO ANALIZĖ

Nors bankų sektorius Europos Sąjungoje labai integruotas, bankų krizių sprendimo sistemos nustatytos nacionaliniu pagrindu ir sprendžiant tarpvalstybinių įstaigų sunkumus nepakankamos. Tokiomis aplinkybėmis koordinavimas greičiausiai bus sudėtingas ir kiekvienos institucijos tikslai gali skirtis. Jei institucijos turi mažai bankų pertvarkymo galimybių, didėja moralinės rizikos pavojus ir kyla tikimybė, kad didelių, sudėtingos struktūros ir tarpusavyje susijusių bankų problemoms spręsti vėl prireiks viešojo sektoriaus finansinės pagalbos. Todėl tik ES veiksmais galima pasiekti, kad kilus krizei įsikišimas į kredito įstaigų veiklą būtų tiek nuoseklus, kad užtikrintų vienodas sąlygas ir skatintų tolesnę integraciją vidaus rinkoje.

Renkantis pertvarkymo institucijas ir bankų pertvarkymo procedūras ES lygmens veiksmo nereikia. Tai gali nuspręsti valstybės narės.

3. ES INICIATYVOS TIKSLAI

Bendrasis tikslas – išlaikyti finansinį stabilumą ir pasitikėjimą bankais, išvengti plintančio neigiamo poveikio. Pasiūlymu siekiama kiek įmanoma sumažinti visos visuomenės, ypač mokesčių mokėtojų, nuostolius ir sumažinti moralinę riziką. Siūloma sistema taip pat siekiama sustiprinti bankininkystės paslaugų vidaus rinką ir sykiu išlaikyti vienodas sąlygas.

4. SIŪLOMOS POLITIKOS GALIMYBĖS IR NUMATOMAS JŲ POVEIKIS

Pasirengimas ir prevencija

Pirmasis bankų gaivinimo ir pertvarkymo sistemos tikslas yra užtikrinti, kad kiek įmanoma būtų išvengta bankų žlugimo ir kad valdžios institucijos bei bankai būtų pasirengę neigiamiems pokyčiams. Tuo tikslu apsvarstyti ir atrinkti tokie variantai.

Kai vienas grupės narys patiria finansinių sunkumų, savanoriški finansinės paramos grupės viduje susitarimai sudarytų sąlygas finansinėms grupėms vieno subjekto turtą perkelti kitam. Tai padėtų apsisaugoti, kad finansinės grupės dalies sunkumai neišaugtų į labai rimtas problemas, ir būtų naudinga visai grupei. Tačiau kai sunkumų nepatiriantis subjektas perduoda turtą, gali sumažėti jo likvidumas ir kapitalas, taigi susilpnėtų kreditorių ir indėlininkų padėtis. Todėl perdavimas turėtų būti vykdomas tik tuo atveju, jei tai nesukeltų grėsmės paramos teikėjo likvidumui ir mokumui. Priežiūros institucijos galėtų pritarti sistemai, kuri visoms suinteresuotosioms šalims suteiktų saugiklių. Tam tikrais atvejais priežiūros institucijos netgi galėtų paprašyti bankų, kurie yra savanoriškų grupės paramos susitarimo šalys, padėti kitam tos pačios grupės subjektui. Šitokios galimybės kritiniais atvejais paskirstyti turtą taip pat stiprins vidaus rinką.

Bankai ir valdžios institucijos turės parengti nepaprastosios padėties planus krizinėms situacijoms. Bankų parengti gaivinimo planai galėtų padėti priežiūros institucijoms

nustatyti tinkamus veiksmus, kuriais ankstyvu etapu galėtų būti atkurtas banko patikimumas. Rengiant gaivinimo planus bankams susidarytų gera proga patiems peržiūrėti savo operacijas, riziką ir būtinus veiksmus probleminiais atvejais. Priežiūros institucijų parengti pertvarkymo planai padėtų visų priemonių imtis sparčiau, našiau ir efektyviau ir taip žymiai sumažėtų (socialinės) banko žlugimo sąnaudos. Kai pertvarkymo institucijos gerai žino būdus, kuriais gali tvarkingai ir efektyviai pertvarkyti arba likviduoti žlungantį banką ar grupę, sėkmės tikimybė žymiai išauga.

Pertvarkymo institucijoms bus suteikti papildomi įgaliojimai, kad jos galėtų reikalauti įdiegti banko praktinių ir veiklos struktūrų pakeitimus ir apriboti bankui kylančią riziką ir veiklą. Priemonėmis siekiama užtikrinti, kad žlungančius bankus būtų galima pertvarkyti, ir jos turėtų padėti išvengti numanomos valstybės paramos (tikėtino gelbėjimo) tiems bankams, kurie pernelyg sudėtingi, dideli ar svarbūs, kad žlugtų. Tai sumažintų moralinę riziką ir priverstų bankus veikti apdairiau. Kai bankus įmanoma pertvarkyti, tada mokesčių mokėtojų pinigų naudojimas bankams gelbėti jau nėra vienintelė išeitis, nes atsiranda ir valdomo žlugimo galimybė. Tačiau pašalinus numanomą valstybės garantiją veikiausiai padidėtų bankų finansavimo sąnaudos. Be to, nors pertvarkymo institucijos, gavusios didesnius įgaliojimus, galėtų lengviau ginti viešąjį interesą, tačiau tada gali būti apribotos akcininkų ir vadovų pagrindinės teisės veikti taip, kaip geriausiai tinka pagal išsikeltus tikslus ir verslo strategijas. Todėl visos priemonės, skirtos pertvarkymo kliūtims šalinti, turėtų būti proporcingos sisteminei kredito įstaigos svarbai ir poveikiui, kokį jos žlugimas galėtų padaryti finansiniam stabilumui. Priemonės turėtų būti nediskriminacinės ir atitikti viešąjį interesą.

Ankstyvoji intervencija

Priežiūros institucijų valdoma dabartinė ankstyvosios intervencijos sistema bus tobulinama toliau. Priežiūros institucijos galės įsikišti dar ankstesniu etapu, t. y. kai direktyvos dėl kapitalo poreikio[2] pažeidimas atrodys tikėtinas, o ne (kaip dabar), kai ji iš tikro pažeista, ir jos turės daugiau priemonių bei įgaliojimų. Tokiu būdu priežiūros institucijos galės išvengti bet kurios banko problemos tolesnio gilėjimo.

Praplėstas, suderintas ankstyvosios intervencijos priemonių kompleksas galėtų užkirsti kelią problemoms ar jas ištaisyti priežiūros etapu ir taip žymiai padidinti bendrą krizių valdymo efektyvumą Europos Sąjungoje. Tokios priemonės kaip reikalavimas atsisakyti tam tikros veiklos galėtų žymiai sumažinti įstaigų sukauptą pernelyg didelę riziką ir taip apsaugotų jas nuo žlugimo. Paskirdamos specialųjį valdytoją valdžios institucijos galėtų nedelsiant nutraukti netinkamą bankų valdymą ir įgyvendinti taisomąsias priemones, kad prasta padėtis neimtų blogėti dar labiau.

Kai visos priežiūros institucijos turės didesnį ir darnesnį priemonių kompleksą, gerės tų institucijų bendradarbiavimas ir bus sudarytos sąlygos imtis svarbių priemonių, kurios šiuo metu įmanomos ne visose valstybėse narėse, kuriose veikia tarpvalstybinės bankų grupės.

Tiesa, kai kurios priemonės susiaurintų vadovų laisvę, pavyzdžiui, apribotų veiklą, pakeistų vadovus specialiuoju valdytoju, ir akcininkų laisvę, pavyzdžiui, nutrauktų dividendų mokėjimą. Todėl tokios priemonės galėtų būti įvestos tik kartu su saugikliais,

[2] Direktyva 2006/48/EB dėl kredito įstaigų veiklos pradėjimo ir vykdymo ir Direktyva 2006/49/EB dėl investicinių įmonių ir kredito įstaigų kapitalo pakankamumo.

užtikrinančiais, kad jomis nebus piktnaudžiaujama, kad jos atitiks viešąjį interesą ir bus proporcingos.

Siekiant sudaryti sąlygas bankams kritiniu atveju padidinti kapitalą, teisės aktai bus iš dalies pakeisti taip, kad visuotinis akcininkų susirinkimas gautų teisę krizei neprasidėjus nuspręsti, kad kritiniu atveju prireikus padidinti kapitalą visuotinis susirinkimas gali būti sušauktas sutrumpinus pranešimo laiką.

Pertvarkymas

Minimalaus specialių banko pertvarkymo priemonių (pavyzdžiui, verslo pardavimo, turto atskyrimo, laikino banko sukūrimo) įvedimas visose valstybėse narėse žymiai padidintų valdžios institucijų galimybes sėkmingai atlikti veiksmingą pertvarkymą, kad žlugimas būtų valdomas ir įvyktų tinkamu laiku, ir taip išlaikyti pagrindinių finansinių paslaugų teikimo tęstinumą bei visos finansų sistemos stabilumą. Kitaip nei įprastinės bankroto bylos atveju, speciali bankų pertvarkymo procedūra valdžios institucijoms suteiktų galimybę taikyti bankų verslo poreikiams labiau pritaikytus metodus ir tinkamiau paskirstyti prioritetus pagal suinteresuotąsias šalis (pertvarkymas būtų palankesnis indėlininkams, paslaugų teikimo tęstinumui ir galiausiai finansiniam stabilumui).

Papildomas mechanizmas sudarytų sąlygas bankų skolą nurašyti arba iš dalies paversti akcijomis (gelbėjimas privačiomis priemonėmis). Tai galėtų būti naudinga tais atvejais, kai kitų priemonių nepakaktų didelei, sudėtingai ir tarpusavio priklausomybės ryšiais susietai finansų įstaigai pertvarkyti taip, kad būtų išsaugotas finansinis stabilumas ir mokesčių mokėtojų pinigai.

Bankų pertvarkymo sistema sumažins arba pašalins numanomas valstybės garantijas net didžiausių ir svarbiausių bankų skolai. Suprantama, kad dėl to turėtų šiek tiek padidėti bankų finansavimo sąnaudos. Kitaip tariant, sąnaudas, kurios anksčiau tekdavo mokesčių mokėtojams, dabar prisiimtų bankų subjektai (kreditoriai ir savininkai). Padidėjusios bankų finansavimo sąnaudos galėtų nežymiai sumažinti BVP.

Reikalavimai, taikomi norint pasinaudoti pertvarkymo priemonėmis ir įgaliojimais, turėtų užtikrinti, kad valdžios institucijos turėtų galimybę imtis veiksmų anksčiau, negu bankas tampa ekonomiškai nemokus, ir taip padidinti realią tikimybę, kad pertvarkymas bus sėkmingas ir veiksmingas. Valdomas žlugimas, kai pirmiausia nuostolius patiria vadovybė ir akcininkai, taip pat sumažins moralinę riziką. Pertvarkymo priemonės sykiu galėtų apriboti akcininkų ir kreditorių pagrindines teises. Todėl jos būtų taikomos tik išimtinėmis sąlygomis ir atsižvelgiant į plačiosios visuomenės interesus.

Tarpvalstybinis bendradarbiavimas

Pertvarkymo institucijų bendradarbiavimas taps institucinis ir oficialus. Svarstyti įvairūs variantai, kaip antai pertvarkymo įgaliojimų suteikimas ES institucijoms ir ES pertvarkymo institucijos sukūrimas. Pasirinktas variantas – nustatomas bendradarbiavimas pertvarkymo kolegijose. Pertvarkymo kolegijos užtikrintų, kad nacionalinės institucijos informuotų viena kitą apie kritinės padėties atvejus, aptartų juos ir spręstų dėl bendrų ar koordinuotų veiksmų tuo atveju, kai žlunga kuris nors tarpvalstybinis bankas. Europos bankininkystės institucijos (EBI) dalyvavimas pertvarkymo kolegijose užtikrintų, kad būtų atsižvelgta į visų valstybių narių ir suinteresuotųjų šalių interesus ir išvengta vidaus rinkos susiskaidymo.

Finansavimas

Bendromis taisyklėmis reglamentuojami *ex ante* pertvarkymo fondai (PF) ir indėlių garantijų sistemos (IGS), kuriuos finansuotų finansų sektorius, padidins pertvarkymo priemonių sėkmę ir suteiks papildomų saugiklių mokesčių mokėtojams. Nors IGS ir PF taikymo sritys skiriasi, derinant jų struktūrą galima pasiekti įvairiopos sinergijos. Susidarytų masto ekonomija, nes pertvarkymas sumažina neigiamo poveikio plitimo pavojų, o optimalus pertvarkymo finansavimo priderinimas sumažina IGS finansavimo poreikius.

Remiantis modelių skaičiavimais, optimalus IGS ir PF tikslinis dydis būtų bent 1 % apdraustų ES bankuose laikomų indėlių sumos. *Ex ante* lėšos galbūt galėtų būti kaupiamos indėlių draudimo sistemose, tačiau tokiu atveju jos turėtų būti pajėgios finansuoti pertvarkymą. Jei valstybė narė neleidžia pertvarkymo finansuoti panaudojant indėlių draudimo sistemą, reikėtų atskiro fondo.

Laikantis tokios politikos, buvo svarstyti kiti variantai, kaip antai nacionalinių pertvarkymo fondų, visiškai atsietų nuo IGS, steigimas arba ES lygmens pertvarkymo fondas, tačiau visi jie atmesti.

Bendras poveikis

Siūlomos ES lygmens krizių valdymo sistemos tikslas – didinti finansinį stabilumą, sumažinti moralinę riziką, apsaugoti indėlininkus ir ypatingos svarbos bankininkystės paslaugas, taupyti mokesčių mokėtojų pinigus. Be to, ja siekiama apsaugoti ir toliau tobulinti finansinių paslaugų vidaus rinką.

Tikimasi, kad sistema padarys teigiamą socialinį poveikį, pirmiausia tuo, kad sumažins sisteminės bankų krizės tikimybę ir tokios krizės nulemtą BVP smukimą, antra, bus išvengta to, kad per būsimas krizes bankams gelbėti vėl būtų naudojami mokesčių mokėtojų pinigai. Krizių, kai jos įvyksta, nulemtos išlaidos pirmiausia turėtų tekti bankų akcininkams ir kreditoriams.

Sistemos sąnaudas lemia galimas bankų finansavimo sąnaudų didėjimas, kai nelieka galimybės gauti numanomą valstybės paramą, ir sąnaudų, susijusių su bankų pertvarkymo fondais, susidarymas. Šias padidėjusias sąnaudas bankai gali perkelti klientams ar akcininkams mažindami indėlių palūkanas, didindami paskolų palūkanas ir banko paslaugų įkainius arba mažindami nuosavo kapitalo grąžą. Tačiau dėl konkurencijos bankai tikriausiai negalės perkelti visų sąnaudų.

Išaugus finansavimo sąnaudoms, galėtų sumažėti BVP, tačiau finansų sektoriaus stabilumas ir sumažėjęs pavojus, kad mokesčių mokėtojų pinigų prireiks žlungančių bankų kapitalui atkurti, bendrajam vidaus produktui galėtų daryti teigiamą poveikį. Tikimasi, kad, kai bus laikomasi Bazelio III susitarime, kuriuo mažinama bankų žlugimo tikimybė, numatytų naujų kapitalo reikalavimų, kasmet bus gaunama 0,14 % ES BVP dydžio grynosios naudos. Numatoma, kad bendromis taisyklėmis reglamentuojamų IGS ir PF atnešama nauda kasmet sieks 0,2–0,3 % ES BVP. Skolos nurašymo priemonė (gelbėjimas privačiomis priemonėmis) kasmet galėtų atnešti 0,3–0,6 % ES BVP dydžio grynosios ekonominės naudos. Numatoma, kad bendra šių priemonių grynoji nauda kasmet siektų 0,7–1 % ES BVP.

Pasirinktieji variantai administracinės naštos reikšmingai nepadidintų. Iš pažiūros kai kurie šio pasiūlymo elementai galėtų lemti administracinės naštos didėjimą, tačiau pagal nuomones, gautas per viešąsias konsultacijas, jis nebūtų reikšmingas.

Pasiūlymas patikrintas taip, kad jo nuostatos visiškai atitiktų Pagrindinių teisių chartiją, ypač 17 straipsnyje numatytą teisę į nuosavybę ir 47 straipsnyje numatytą teisę į veiksmingą teisinę gynybą ir teisingą bylos nagrinėjimą. Šių teisių ir laisvių apribojimai leidžiami, jeigu jie būtini ir realiai atitinka ES pripažinto visuotinio intereso tikslus arba poreikį saugoti kitų teises ir laisves.

Poveikis ES biudžetui

Nurodytieji politikos variantai paveiks Sąjungos biudžetą.

Pagal šį pasiūlymą Europos bankininkystės institucija (EBI) turėtų: i) parengti maždaug 23 techninius standartus ir 5 gaires; ii) kilus ginčams dalyvauti pertvarkymo kolegijų veikloje, tarpininkauti ir priimti sprendimus; iii) priimti nuostatas dėl trečiųjų šalių pertvarkymo procedūrų pripažinimo ir priimti neprivalomus bendruosius bendradarbiavimo susitarimus su trečiosiomis šalimis. Techniniai standartai turi būti parengti per 12 mėnesių nuo direktyvos įsigaliojimo, kuris numatomas 2013 m. birželio–gruodžio mėnesiais. Kadangi EBI turės įgyti techninių žinių visiškai naujoje srityje, numatoma, kad 2014–2015 m. reikės 5 laikinųjų darbuotojų ir 11 deleguotųjų nacionalinių ekspertų, kurie parengtų reikiamus techninius standartus ir gaires, taip pat atliktų ii ir iii punktuose nurodytas užduotis.

Šis pasiūlymas neturi poveikio aplinkai.

5. STEBĖSENA IR VERTINIMAS

Kadangi bankų žlugimas nėra nuspėjamas ir reikia siekti jo išvengti, negalima planuoti bankų pertvarkymo stebėsenos remiantis tuo, kaip reaguota realaus banko žlugimo atveju. Tačiau pasirengimo ir prevencijos etapas, ypač gaivinimo ir pertvarkymo planų rengimas ir valdžios institucijų pagal tuos planus įgyvendintos priemonės gali būti stebimos. Tai galėtų būti pavesta EBI. Visų naujų ES teisės aktų perkėlimas būtų stebimas pagal Sutartį dėl Europos Sąjungos veikimo.