



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 6.6.2012
SWD(2012) 167 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument k

predlogu za Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta

o vzpostavitvi okvira za sanacijo ter reševanje kreditnih institucij in investicijskih podjetij ter o spremembi direktiv Sveta 77/91/EGS in 82/891/ES, direktiv 2001/24/ES, 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2005/56/ES, 2007/36/ES in 2011/35/ES ter Uredbe (EU) št. 1093/2010

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

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument k

predlogu za Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta

o vzpostavitvi okvira za sanacijo ter reševanje kreditnih institucij in investicijskih podjetij ter o spremembi direktiv Sveta 77/91/EGS in 82/891/ES, direktiv 2001/24/ES, 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2005/56/ES, 2007/36/ES in 2011/35/ES ter Uredbe (EU) št. 1093/2010

1. OPREDELITEV PROBLEMA

Med finančno krizo je bila sposobnost oblasti za obvladovanje krize na domačih tleh in v čezmejnih situacijah na veliki preizkušnji. Hitro je postalo očitno, da niti oblasti niti banke niso bili dovolj pripravljeni. Krizni načrti za scenarije finančnih težav so bili nezadostni. Nekaterne države članice niso imele pooblastil za posredovanje, stabilizacijo in reorganizacijo bank v težavah. Oblasti v številnih državah članicah niso imele ustreznih instrumentov in pooblastil, da bi se lahko spoprijele s propadom bank. Ker bi lahko propad velikih, medsebojno odvisnih bank povzročil pomembno sistemsko škodo, oblastem ni preostalo drugega, kot da za njihovo reševanje uporabijo davkoplačevalski denar.

In medtem ko je poslovanje čezmejnih bank postalo zelo integrirano, tako da so poslovna področja in notranje storitve tesno povezane prek meja držav članic, so pooblastila za posredovanje s strani oblasti ostala omejena na domačo državo. Če čezmejno delujoča banka propade, se nadzorni in drugi organi (za reševanje) tako osredotočijo le na poslovanje na njihovem ozemlju. To lahko otežuje čezmejno sodelovanje ter privede do neučinkovitih in morebiti konkurenčnih pristopov k reševanju ter rezultatov na ravni EU, ki niso optimalni.

Med finančno krizo je bilo v zasebnem sektorju predhodno („ex ante“) zbranih malo ali nič sredstev za financiranje ukrepov reševanja.

Javno posredovanje je davkoplačevalce stalo veliko ter celo ogrozilo stanje javnih financ nekaterih držav članic. Med oktobrom 2008 in oktobrom 2011 je Komisija odobrila 4,5 bilijona EUR (37 % BDP Evropske unije) za ukrepe državne pomoči finančnim institucijam, od tega je bilo 1,6 bilijona EUR (13 % BDP Evropske unije) porabljenih v obdobju 2008–2010. Na jamstva in likvidnostne ukrepe odpade 1,2 bilijona EUR ali približno 9,8 % BDP Evropske unije. Preostanek pomoči (409 milijard EUR ali 3,3 % BDP Evropske unije) se je porabil za dokapitalizacijo in ukrepe v zvezi z oslabljenimi sredstvi¹. Proračunske obveznosti in izdatki v takšnem obsegu s fiskalnega vidika niso

¹ Vir: Evropska komisija, statistični pregled državnih pomoči, jesenska dopolnitev 2011 [COM(2011) 848].

vzdržni ter trenutni in prihodnjim generacijam nalagajo veliko breme. Poleg tega je kriza, ki se je začela v finančnem sektorju, gospodarstvo EU pahnila v globoko recesijo, pri čemer se je BDP Evropske unije v letu 2009 zmanjšal za 4,2 % oziroma 0,7 bilijona EUR.

2. ANALIZA SUBSIDIARNOSTI

Čeprav je bančni sektor v EU zelo integriran, sistemi za ukrepanje v primeru bančnih kriz ostajajo nacionalni in nezadostni, da bi lahko ukrepali v primeru čezmejnih institucij v težavah. Usklajevanje v takšnih razmerah bo verjetno zapleteno, cilji, ki jih želijo doseči posamezni organi, pa se lahko razlikujejo. Če imajo organi na voljo omejene možnosti za reševanje bank, to povečuje nevarnost moralnega tveganja in ustvarja pričakovanje, da bodo v primeru težav velike, kompleksne in med seboj povezane banke ponovno potrebovale javno pomoč. Zato lahko samo ukrepi na ravni EU zagotovijo, da se bo v času krize v kreditnih institucijah posredovalo usklajeno na način, ki bo zagotovil enake konkurenčne pogoje in spodbujal nadaljnjo integracijo notranjega trga.

Za izbiro organov za reševanje in postopkov za reševanje bank ukrepi EU niso potrebni. O teh lahko odločajo države članice.

3. CILJI POBUDE EU

Splošna cilja sta ohranjanje finančne stabilnosti in zaupanja v banke ter preprečevanje širjenja težav. Namen pobude je čim bolj zmanjšati izgube za družbo kot celoto, zlasti za davkoplačevalce, in znižati moralno tveganje. Cilj predlaganega okvira je tudi krepitev notranjega trga za bančne storitve ob ohranjanju enakih konkurenčnih pogojev.

4. NAJPRIMERNEJŠE MOŽNOSTI POLITIKE IN NJIHOV PRIČAKOVANI UČINEK

Pripravljenost in preprečevanje

Prvi cilj okvira za sanacijo in reševanje bank je zagotoviti, da se propadi bank v čim večji meri preprečijo ter da so organi in banke pripravljeni na negativne scenarije. Za ta namen so bile preučene in izbrane naslednje možnosti.

Prostovoljni sporazumi o finančni podpori znotraj skupine bodo finančnim skupinam omogočili prenos sredstev med subjekti, kadar se eden od subjektov v skupini znajde v finančnih težavah. To bi lahko pomagalo preprečiti, da bi finančne težave delov skupine postale preresne, in tako koristilo skupini kot celoti. Vendar bi prenos sredstev iz finančno zdravega subjekta lahko zmanjšal njegovo likvidnost in kapital ter tako oslabil položaj imetnikov dolžniških instrumentov in deponentov. Zato bi bilo treba prenose izvajati samo, če ne ogrožajo likvidnosti ali solventnosti subjekta, ki je zagotovil pomoč. Tak okvir bi lahko potrdili nadzorni organi, kar bi omogočilo varovala za vse deležnike. V določenih primerih bi lahko nadzorni organi tudi zahtevali od bank, ki so pristopile k prostovoljnemu sporazumu o podpori znotraj skupine, da pomagajo drugemu subjektu v isti skupini. Ta možnost za optimiranje razporeditve sredstev v kriznih razmerah bi tudi okrepila notranji trg.

Od bank in organov se bo zahtevalo, da razvijejo načrte z ukrepi za krizne situacije. Načrti sanacije, pripravljeni s strani bank, bi lahko nadzornim organom pomagali pri izbiri ustreznih ukrepov za hitro obnovitev finančne trdnosti bank. Priprava načrtov sanacije bi pomagala tudi samim bankam, da pregledajo svoje poslovanje, tveganja in ukrepe, potrebne v problematičnih razmerah. Načrti reševanja, ki bi jih pripravili organi, bi omogočili, da bi vsi ukrepi bili sprejeti hitreje, učinkoviteje in uspešneje, kar bi lahko močno zmanjšalo (družbene) stroške propadov bank. Če se organi za reševanje v celoti zavedajo načinov za učinkovito reševanje ali likvidacijo propadajoče banke ali skupine na urejen način, bo verjetnost uspeha občutno večja.

Organi za reševanje bodo prejeli dodatna pooblastila, da bodo lahko zahtevali spremembe v operativni in poslovni strukturi bank ter omejili izpostavljenost in dejavnosti bank. Cilj ukrepov je zagotoviti, da so v primeru propada banke rešljivi njeni deli; ukrepi bi tako pripomogli k odpravi implicitne gotovosti državne podpore (verjetno reševanje z javnimi sredstvi) tistim bankam, ki so preveč kompleksne, prevelike ali prepomembne, da bi lahko propadle. To bi zmanjšalo moralno tveganje in banke prisililo k bolj skrbnemu poslovanju. Če je banke mogoče rešiti, obsežna uporaba davkoplačevalskega denarja za njihovo reševanje ni edina rešitev, saj je možnost tudi „nadzorovan propad“. Vendar bi odprava implicitnega državnega jamstva verjetno povečala stroške financiranja bank. Medtem ko bi povečana pooblastila organov za reševanje pomagala ščititi javni interes, lahko omejijo temeljne pravice delničarjev in posloводства do takšnega poslovanja, ki najbolj ustreza njihovim ciljem in poslovnim strategijam. Zato bi kakršni koli ukrepi za odpravo ovir za reševanje morali biti sorazmerni s sistemsko pomembnostjo kreditne institucije in verjetnim učinkom njenega propada na finančno stabilnost. Ukrepi bi morali biti nediskriminatorni ter služiti javnemu interesu.

Zgodnje posredovanje

Obstoječi okvir za zgodnje posredovanje, ki ga upravljajo nadzorni organi, se bo še naprej razvijal. Nadzorni organi bodo lahko posredovali še prej (na primer v primeru verjetne kršitve direktive o kapitalskih zahtevah² (CRD) in ne šele v primeru dejanske kršitve, kot velja trenutno) ter bodo imeli na voljo razširjen seznam instrumentov in pooblastil. Na ta način bi se nadzorni organi lahko izognili nadaljnji zaostritvi kakršnih koli težav v banki.

Razširjen, usklajen nabor instrumentov za zgodnje posredovanje bi lahko preprečil ali odpravil težave na ravni nadzornih organov in tako močno izboljšal splošno učinkovitost upravljanja kriz v EU. Ukrepi, kot so zahteva po dezinvestiranju nekaterih dejavnosti, bi lahko znatno zmanjšali prekomerna tveganja, ki so jih nabrale institucije, in s tem preprečili njihov propad. Imenovanje posebnega upravitelja bi organom omogočilo takojšnjo ustavitev neprimerne upravljanja bank in izvedbo popravljalnih ukrepov za preprečevanje zaostritve težavnih razmer.

Če bodo vsi nadzorni organi imeli na voljo večji, bolj usklajen nabor instrumentov, bo to izboljšalo sodelovanje med njimi in omogočilo pomembne ukrepe, ki trenutno niso na voljo v vseh državah članicah, kjer poslujejo čezmejne bančne skupine.

² Direktiva 2006/48/ES o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti kreditnih institucij ter Direktiva 2006/49/ES o kapitalski ustreznosti investicijskih podjetij in kreditnih institucij.

Vendar bi nekateri instrumenti lahko omejili svobodo posloводства (na primer omejevanje poslovnih dejavnosti, zamenjava poslovodij s posebnim upraviteljem) in delničarjev (na primer ustavitev izplačevanja dividend). Takšni ukrepi bi se zato lahko uvedli samo skupaj z varovali, ki zagotavljajo, da ne bodo zlorabljeni, da bodo služili javnemu interesu in bodo sorazmerni.

Da se bankam omogoči povečevanje kapitala v izrednih razmerah, se bo zakonodaja spremenila tako, da bodo skupščine delničarjev imele pooblastilo pred kakršno koli krizo odločiti, da se v primeru potrebe po nujnem povečanju kapitala skupščina delničarjev lahko skliče s skrajšanim rokom poziva.

Reševanje

Uvedba minimalnega nabora posebnih instrumentov za reševanje bank (na primer prodaja poslovanja, ločevanje sredstev, premostitvena banka) v vseh državah članicah bo znatno povečala možnosti organov, da zagotovijo uspešno in učinkovito reševanje (nadzorovan, pravočasen propad bank) in s tem omogočijo nadaljevanje ključnih finančnih storitev ter stabilnost finančnega sistema kot celote. V nasprotju z običajnimi postopki zaradi insolventnosti bi poseben postopek reševanja za banke organom omogočil uporabo tehnik, ki so bolj prilagojene potrebam bančne dejavnosti in dovoljujejo ustreznejše ravnotežje prednostnih nalog v zvezi z deležniki (reševanje daje prednost deponentom, nadaljevanju storitev in končno finančni stabilnosti).

Dodaten mehanizem bi omogočal, da se dolg bank odpiše ali deloma pretvori v lastniški kapital („reševanje z zasebnimi sredstvi“). To bi lahko bilo koristno v primerih, ko drugi instrumenti morda ne zadoščajo za reševanje velike, kompleksne in medsebojno odvisne finančne institucije na način, ki ščiti finančno stabilnost ter davkoplačevalski denar.

Okvir za reševanje bank bo zmanjšal ali odpravil implicitno jamstvo države za dolgove tudi največjih in najpomembnejših bank. Naravna posledica tega bo, da se bodo stroški financiranja bank nekoliko povečali. Z drugimi besedami, stroške, ki so jih prej krili davkoplačevalci, bodo zdaj nosili deležniki bank (upniki in lastniki). Povečani stroški financiranja bank bi lahko nekoliko znižali BDP.

Da bi se povečale realistične možnosti uspešnega in učinkovitega reševanja, morajo pogoji za uporabo instrumentov in pooblastil za reševanje zagotoviti, da lahko organi ukrepajo, preden je banka ekonomsko insolventna. Nadzorovan propad, kjer posloводство in delničarji prvi nosijo izgube, bo tudi zmanjšal moralno tveganje. Hkrati bi ukrepi za reševanje lahko omejili temeljne pravice delničarjev in imetnikov dolžniških instrumentov banke. Zato bi se uporabili samo v izjemnih situacijah in v splošnem javnem interesu.

Čezmejno sodelovanje

Sodelovanje med organi za reševanje bo institucionalizirano in formalizirano. Obravnavale so se različne možnosti, kot je zagotovitev pooblastil za reševanje organom EU in vzpostavitev organa EU za reševanje. Najprimernejša možnost so dogovori o sodelovanju v okviru kolegijev za reševanje. Kolegiji za reševanje bi zagotovili, da nacionalni organi drug drugega obveščajo o izrednih razmerah, o njih razpravljajo in določijo skupne ali usklajene ukrepe v primeru propada čezmejnih bank. Udeležba Evropskega bančnega organa (EBA) v kolegijih za reševanje bi dodatno

zagotovila, da se upoštevajo interesi vseh držav članic in deležnikov ter se prepreči razdrobitev notranjega trga.

Financiranje

Skupaj določeni vnaprej vzpostavljeni skladi za reševanje in sistemi zjamčenih vlog, ki bi jih financiral sektor, bodo povečali uspešnost ukrepov za reševanje in zagotovili dodatna varovala za davkoplačevalce. Čeprav se sistemi zjamčenih vlog in skladi za reševanje razlikujejo glede področja uporabe, bo njihova skupna vzpostavitev privedla do številnih sinergij. Prišlo bi do ekonomij obsega, saj reševanje zmanjša nevarnost širitve problemov, optimalna določitev financiranja reševanja pa bi zmanjšala zahteve financiranja za sisteme zjamčenih vlog.

Na osnovi vzorčnega izračuna bi bila optimalna ciljna velikost sistemov zjamčenih vlog in skladov za reševanje vsaj 1 % kritih vlog, ki jih držijo banke EU. Vnaprej vzpostavljeni skladi bi se mogoče lahko zbirali v sistemih zjamčenih vlog, vendar bi v takšnem primeru sistemi zjamčenih vlog morali biti sposobni financirati reševanje. Če država članica sistemu zjamčenih vlog ne dovoli financiranja reševanja, bi bil potreben ločen sklad.

V okviru te politike so bile ocenjene tudi druge možnosti, kot sta vzpostavitev nacionalnih skladov za reševanje, strogo ločenih od sistemov zjamčenih vlog, in sklad za reševanje na ravni EU, vendar so bile zavrnjene.

Splošni učinek

Namen predlaganega okvira kriznega upravljanja na ravni EU je še boljše zagotavljanje finančne stabilnosti, zmanjšati moralno tveganje, zaščititi deponente in ključne bančne storitve ter prihraniti davkoplačevalski denar. Poleg tega bi zaščitil in dodatno razvil notranji trg za finančne storitve.

Okvir naj bi po pričakovanjih imel pozitiven družbeni vpliv, prvič, ker bi zmanjšal verjetnost sistemske bančne krize in posledičnega padca BDP, ter drugič, ker bi preprečil ponovno uporabo davkoplačevalskega denarja za reševanje bank v prihodnji krizi. Stroške kriz, ko te nastopijo, bi morali v prvi vrsti nositi delničarji in imetniki dolžniških instrumentov bank.

Stroški okvira izhajajo iz možnega povišanja stroškov financiranja za banke zaradi odprave implicitne gotovosti državne podpore ter iz stroškov, povezanih z vzpostavitvijo skladov za reševanje. Banke bi lahko te povišane stroške prenesle na stranke ali delničarje z zniževanjem obrestnih mer za depozite, zviševanjem obrestnih mer za posojila in bančnih provizij ali zniževanjem donosov delnic. Vendar bi lahko konkurenca zmanjšala zmožnost bank, da v celoti prenesejo stroške.

Povečani stroški financiranja bi lahko zmanjšali BDP, vendar bi na drugi strani stabilnost finančnega sektorja in manjše tveganje, da bo potreben davkoplačevalski denar za dokapitalizacijo propadajočih bank, pozitivno vplivala na BDP. Nove kapitalske zahteve sporazuma Basel III (ki zmanjšuje verjetnost propada bank) naj bi letno ustvarile neto koristi v višini 0,14 % BDP Evropske unije. Skupaj določeni sistemi zjamčenih vlog in skladi za reševanje naj bi po pričakovanjih letno zagotovili neto koristi v višini 0,2–0,3 % BDP Evropske unije. Instrument reševanja z zasebnimi sredstvi bi lahko privedel do

letnih neto koristi v višini 0,3–0,6 % BDP Evropske unije. Skupno naj bi ti ukrepi letno zagotovili kumulativne neto koristi v višini 0,7–1,0 % BDP Evropske unije.

Najprimernejše možnosti ne bi privedle do pomembnega upravnega bremena. Za nekatere elemente tega predloga bi lahko bilo videti, da vključujejo upravno breme, vendar se na podlagi javnih posvetovanj predpostavlja, da je nepomembno.

Predlog je bil skrbno pregledan, da bi se preverilo, ali so njegove določbe popolnoma skladne z Listino o temeljnih pravicah, zlasti z lastninsko pravico (člen 17) in pravico do učinkovitega pravnega sredstva in nepristranskega sojenja (člen 47). Omejitve teh pravic in svoboščin so dovoljene, če so potrebne in dejansko izpolnjujejo cilje v splošnem interesu, ki jih je priznala EU, ali potrebo po zaščiti pravic in svoboščin drugih.

Vpliv na proračun EU

Zgoraj navedene možnosti politike bodo imele posledice za proračun Unije.

Trenutni predlog bi od EBA zahteval, da (i) oblikuje okrog 23 tehničnih standardov in 5 smernic, (ii) sodeluje v kolegijih za reševanje, posreduje in odloča v primeru nesporazumov ter (iii) poskrbi za priznanje postopkov tretjih držav za reševanje in sklene nezavezujoče okvirne dogovore o sodelovanju s tretjimi državami. Tehnični standardi bi morali biti pripravljeni v 12 mesecih od začetka veljavnosti direktive, ki naj bi po ocenah začela veljati med junijem in decembrom 2013. Ker bo moral organ EBA razviti strokovna znanja na povsem novem področju, se ocenjuje, da bo v letih 2014 in 2015 potrebnih 5 začasnih in 11 napotenih nacionalnih strokovnjakov, da se bodo lahko pripravili zahtevani tehnični standardi in smernice ter izvedle druge naloge iz točk (ii) in (iii) zgoraj.

Ta predlog ne vpliva na okolje.

5. SPREMLJANJE IN OVREDNOTENJE

Ker propadov bank ni mogoče predvideti in se jih želi preprečiti, se reševanja bank ne da načrtovano spremljati na osnovi tega, kako se rešujejo resnični primeri propadov bank. Vendar pa bi se lahko spremljali faza priprav in preprečevanja, zlasti razvoj načrtov sanacije in reševanja, ter ukrepi, ki jih organi sprejmejo na podlagi teh načrtov. To bi lahko bila naloga Evropskega bančnega organa. Prenos morebitne nove zakonodaje EU se bo spremljal v skladu s Pogodbo o delovanju Evropske unije.