EIROPAS KOMISIJA

Briselē, 3.7.2012.
SWD(2012) 188 final

KOMISIJAS DIENESTU DARBA DOKUMENTS

IETEKMES NOVĒRTĒJUMA KOPSAVILKUMS

Pavaddokuments dokumentam

Priekšlikums
EIROPAS PARLAMENTA UN PADOMES REGULAI

par
ieguldījumu produktu pamatinformācijas dokumentiem

{COM(2012) 352 final}
{SWD(2012) 187 final}

KOMISIJAS DIENESTU DARBA DOKUMENTS

IETEKMES NOVĒRTĒJUMA KOPSAVILKUMS

Pavaddokuments dokumentam

Priekšlikums
EIROPAS PARLAMENTA UN PADOMES REGULAI

par
ieguldījumu produktu pamatinformācijas dokumentiem

1. IEVADS

Šis ietekmes novērtējums attiecas uz produktu informāciju privāto ieguldījumu tirgū.

Šajā tirgū dominē tā sauktie "standartizētie privāto ieguldījumu produkti" (*PRIP*) – finanšu produktu radītāji funkcionē ka starpposms starp privātiem ieguldītājiem un finanšu tirgiem, radot produktus, kas pielāgoti īpašiem ieguldījumu mērķiem, parasti ar nodomu pārdot tos privātiem ieguldītājiem vai nu tieši vai izmantojot starpniekus. *PRIP* piemēri ir ieguldījumu fondi, tostarp PVKIU, privāti strukturēti produkti un ieguldījumu fondiem piesaistīti apdrošināšanas līgumi; ir arī citi.

Lai aizsargātu ieguldītājus, ir izstrādāti nozares pasākumi, kas prasa privātajiem ieguldītājiem sniegt noteiktu informāciju. Šo informāciju ieguldītāji izmanto pirms pieņemt lēmumu par ieguldījumu, lai gan dažreiz tā nav paredzēta šim nolūkam vien. Pašreizējie pasākumi dažos gadījumos ir izrādījušies neefektīvi, jo prasības ir dažādas atkarībā no produktu juridiskās formas, nevis to ekonomiskā rakstura vai riskiem, kas apgrūtina produktu salīdzināšanu un produktu īpašību izpratni. Praksē produktu informācijā lielāka uzmanība parasti ir pievērsta produkta piedāvātāja juridiskā riska segšanai, nevis efektīvas un līdzsvarotas informācijas sniegšanai klientiem.

Savā 2009. gada aprīļa paziņojumā par *PRIP* Komisija secināja, ka minētie trūkumi saistāmi citstarp ar vienotas Eiropas sistēmas un pieejas neesamību šādai informācijai, un šo situāciju iespējams novērst vienīgi ar tiesību aktu grozījumiem Eiropas līmenī. (Paziņojumā noteiktas divas jomas, kurās darbs jāturpina darbs: noteikumi, kas attiecas uz tirdzniecību, un noteikumi par produktu informāciju. Šis ietekmes novērtējums attiecas tikai uz otro jomu).

Finanšu krīze ir uzsvērusi to, ka ir svarīgi nodrošināt produktu informācijas pārredzamību un salīdzināmību parastajiem ieguldītājiem. Privātie ieguldītāji ir zaudējuši naudu ar ieguldījumiem, kuru riski nebija pārredzami vai šiem ieguldītājiem saprotami. Ieguldītāji ir zaudējuši uzticību (iespējams, pamatoti): nesenās ES patērētāju aptaujas rezultāti liecina, ka patērētāji finanšu pakalpojumu nozarei uzticas mazāk nekā visām parējām nozarēm.

Pārredzamības uzlabošana ir būtiska, lai pienācīgi atjaunotu uzticību. ES jau ir veikusi novatoriskus pasākumus, izveidojot "ieguldītājiem paredzētās pamatinformācijas" (KII) režīmu attiecībā uz PVKIU. Lai gan informācijas sniegšana par PVKIU ir modernizēta, tas tā nav attiecībā uz citiem standartizētiem ieguldījumu produktiem. Pašreizējais uzdevums ir atrast risinājumus šiem citiem produktiem.

2. KĀDA IR PROBLĒMA?

Privātajiem ieguldītājiem ne vienmēr ir sniegta informācija, ko tie var saprast un viegli salīdzināt. Šajā ietekmes novērtējumā ir norādīti trīs galvenie problēmu cēloņi un mērķi otrā un trešā cēloņa novēršanai.

2.1.1. 1. problēmu cēlonis: vienādām ieguldītāju vajadzībām paredzēto produktu veidu pieaugums

Privātajiem klientiem paredzēto ieguldījumu produktu dažādība var kļūt mulsinoša, jo tiek piedāvātas dažādas juridiskās formas, kaut arī bāzes ieguldījumi ir līdzīgi. Šo produktu veidu pieaugumu var veicināt vairāki faktori. Tomēr kopumā visi šie produkti ir vērsti uz salīdzinoši vienkāršas ieguldītāju vajadzības apmierināšanu, proti, kapitāla uzkrāšanu (citiem vārdiem

sakot, uzņemoties risku, lai potenciāli gūtu lielāku peļņu, kas ir lielāka nekā bezriska peļņas norma).

2.1.2. 2. problēmu cēlonis: tiesību aktu sadrumstalotība

Eiropas un dalībvalstu noteikumi par produktu informācijas sniegšanu jau attiecas uz lielāko daļu produktu. Taču Savienības tiesību akti ir attīstījušies dažādi pa nozarēm, dažādā ātrumā un ar dažādiem mērķiem. Šāda regulatīvā sadrumstalotība par palielināt administratīvās izmaksas un potenciāli sekmēt regulatīvo arbitrāžu, kas rosina izvēlēties tādas produktu struktūras, uz kurām attiecas ne tik striktas prasības.

Šī juridiskā sadrumstalotība rada divus citus apdraudējumus papildus tiem, kas saistās tikai ar ieguldītāju aizsardzību. Pirmkārt, pašreizējam PVKIU iekšējam tirgum tiešu konkurenci rada produkti, attiecībā uz kuriem informācijas atklāšana ir mazāk regulēta vai vispār nav regulēta. Otrkārt, atšķirības pašreizējās produktu informācijas prasībās gan ieguldītāji, gan nozares dalībnieki var uztvert kā sadrumstalotības faktoru, kas atbilst valstu robežām; kopumā tas neveicina nekādu turpmāku attīstību virzībā uz tirgus integrāciju. Pašreizējā rīcība valstu līmenī attiecībā uz *PRIP*, kas nav PVKIU, ir nekoordinēta, un bez koordinācijas Eiropas līmenī tas varētu vēl vairāk palielināt dalībvalstu un nozaru pieeju atšķirības.

2.1.3. 3. problēmu cēlonis: nespēja efektīvi mazināt informācijas asimetriju starp privāto klientu un nozari

Finanšu pakalpojumi ir grūti saprotami pat profesionāliem tirgus dalībniekiem, kas daļēji izskaidrojams ar pakalpojumiem piemītošo sarežģītību. Privāto ieguldītāju gadījumā šo problēmu vēl vairāk saasina ieguldītāju vājā izglītotība finanšu jomā un ierobežotā spēja izprast finanšu jautājumus. Turklāt daudziem privātajiem klientiem ir maz iespēju mācīties no pieredzes privāto ieguldījumu tirgū: klienti parasti neiesaistās atkārtotās ieguldījumu darbībās, tie ieguldījumu darbības veic tikai īpašos un retos dzīves gadījumos (naudas mantojums, ieguldījums ar konkrētu nākotnes saistību vai mērķi, piemēram, mājas iegāde, pensionēšanās vai ģimenes plānošana).

Pašreizējie ieguldītāju aizsardzības standarti ir neefektīvi un nekonsekventi, turklāt jaunu produktu rašanās un tirgus inovāciju rezultātā produkti tiek piedāvāti tādās formās, kuras pašreizējo produktu informācijas prasību izstrādes nebija paredzētas. Ietekmes novērtējumā ir sīki izklāstīti pierādījumi par acīmredzamajām grūtībām, ar kurām privātie klienti saskaras, mēģinot **izprast** un **salīdzināt** ieguldījumu produktus, pamatojoties uz pašreizējo produktu informāciju. Tajā arī izklāstītas problēmas saistībā ar **laicīgu informācijas sniegšanu**, kas nodrošinātu to, ka privātie klienti to patiešām saņem.

2.2. Problēmas mērogs un bezdarbības sekas

Šie problēmu cēloņi rada kaitējumu ieguldītājiem, ja īstenoti maldinoši darījumi (*mis-sales*), tie sekmē nevienlīdzīgus konkurences apstākļus starp nozarēm un rada šķēršļus iekšējā tirgus turpmākai attīstībai.

- Attiecībā uz patērētājiem, izmantojot kontrolpirkumus visos ES tirgos, nesenā pētījumā secināts, ka apmēram 60 % pārdošanas darījumu varētu uzskatīt par neatbilstošiem. Lai gan neatbilstošus pārdošanas darījumus veicina vairāki faktori, šīs ar maldinošo pārdošanu saistītās problēmas mērogs nosaka risinājuma nepieciešamību. Lai apjaustu ietekmes kopējo mērogu: pat ja tikai 10 % no darījumu apjoma privāto ieguldījumu tirgū var uzskatīt par neatbilstošiem, šis apjoms, ņemot vērā tirgus lielumu, tik un tā var sasniegt gandrīz 1 triljonu euro, ko veido iespējami neatbilstoši pārdoti produkti. Pat ja produktu

informācijas prasība attiektos tikai 1 % uz šādu darījumu, šo darījumu apjoms būtu apmēram 10 miljardi euro.

- Uzņēmumu gadījumā nevienlīdzīgi apstākļi kropļo konkurenci. Regulatīvā arbitrāža varētu veicināt tādu produktu vai nozaru attīstību, kurās ir viszemākais regulējuma līmenis, tādējādi ietekmējot arī regulējuma efektivitāti un potenciāli samazinot cenu konkurenci un līdz ar to kaitējot ieguldītājiem ar lielākam izmaksām. Ir svarīga arī tiešākā neveiksmīga regulējuma ietekme. Maldinošiem darījumiem var būt liela ietekme uz uzņēmumiem arī tāpēc, ka palielinās kompensācijas pieprasījumu un sūdzību skaits, kā arī ar tām saistītās iekšējās izmaksas, tādējādi atstājot negatīvu ietekmi uz zīmola identitāti.

- Ievērojot Komisijas secinājumus ietekmes novērtējumam, kas pievienots 2009. gada paziņojumam par *PRIP*, ietekmes novērtējumā ir secināts, ka bez Eiropas līmeņa rīcības, lai novērstu pretrunas un nepilnības Eiropas noteikumos, kas attiecas uz produktu informācijas sniegšanu, būs palaista garām iespēja reaģēt uz šīm problēmām, un tā rezultātā turpināsies kaitējums ieguldītājiem un tirgus izkropļojumi, kā arī vienotā tirgus darbības apdraudējums.

3. SUBSIDIARITĀTE

ES mēroga rīcība ir vajadzīga, jo konstatētās problēmas ir saasinājušās ES līmeņa regulējuma nekonsekvences un nepilnību dēļ. Dalībvalstis, darbojoties atsevišķi, nespētu risināt pārrobežu regulējuma nekonsekvenci un nevarētu novērst nekonsekvences ES tiesību aktos. Turklāt rīcība ES līmenī nodrošinās vislielāko efektivitāti pasākumiem, kas paredzēti informācijas sniegšanas standartizēšanai un tās salīdzināmības uzlabošanai.

4. MĒRĶI

Iniciatīvas mērķis ir uzlabot ieguldītāju lēmumu pieņemšanas kvalitāti un ES kapitāla tirgu darbību, palielinot uzticību privāto ieguldījumu tirgiem. Konkrētie darbības mērķi konsekventāku un efektīvāku regulatīvo standartu izstrādei izriet no problēmu analīzes: uzlabot produktu **saprotamību** un **salīdzināmību** un nodrošināt, ka **informāciju darījumu procesā sniedz** laikus, tādējādi **uzlabojot regulējuma konsekvenci**.

5. RISINĀJUMI

Politikas risinājumi uzlabotiem ES noteikumiem par informācijas sniegšanu ir izstrādāti pēc plašas apspriešanās un ņemot vērā pieredzi, kas gūta, izstrādājot uzlabotus informācijas noteikumus attiecībā uz PVKIU fondiem. Risinājumi ir noteikti ar 1. līmeņa un 2. līmeņa pasākumiem saistībā ar iespējamiem jauniem instrumentiem. Šis analīzes posms attiecas uz 1. līmeņa pasākumiem, kas nosaka vispārējo pieeju, vēlāk pēc atsevišķa ietekmes novērtējuma tam sekos 2. līmeņa pasākumi. Kopumā, galvenās jomas un vēlamie risinājumi ir šādi.

(1) ***Iniciatīvas darbības joma***. Produktu klāsts, uz ko varētu attiekties iniciatīva, ietekmē visus darbības mērķus. Risinājumu alternatīvas ir šādas: netiek veiktas nekādas darbības, iniciatīva attiecas tikai uz šauro standartizēto produktu jomu, vai arī tai ir plaša darbības joma, kas aptver visus iespējamos ieguldījumu produktus, kuri varētu tikt piedāvāti, tostarp tos, kas nav standartizēti. *Vēlamais risinājums ir koncentrēties uz standartizētajiem produktiem, jo saistībā ar tiem rodas īpašas patērētāju*

aizsardzības problēmas, un tie veido lielāko daļu privāto ieguldījumu tirgus, bet ir iespējama vēlamā risinājuma turpmāka pārskatīšana.

(2) ***Produktu informācijas standartizācijas pakāpes un veidi.*** Standartizācija attiecas gan uz uzņēmumiem noteikto instrukciju stingrību saistībā ar privātajiem klientiem sniedzamās informācijas saturu un formātu, gan uz konsekvences pakāpi prasībām produktiem un finanšu sektoriem. Risinājumi aptver dažādas instrukciju un standartizācijas stingrības pakāpes attiecībā uz valodu, garumu un salīdzināmību. *Ietekmes novērtējumā ierosināta "mērķtiecīgas standartizācijas" forma, kura ir pietiekami elastīga. lai aptvertu dažādus produktus, bet ar iespējami lielāku standartizācijas pakāpi galvenajai informācijai par riskiem, izmaksām un rezultātiem. Standartizāciju un tās piemērošanu konkrētiem produktu veidiem paredzēts noteikt ar 2. līmeņa pasākumiem.*

(3) ***Sagatavošanas atbildība.*** Ieinteresētās personas un apspriešanās respondenti ir uzsvēruši, ka skaidrība ir daudz svarīgāka nekā tas, kurš ir atbildīgs par produktu informācijas sagatavošanu un atjaunināšanu. *Ietekmes novērtējumā tika apsvērts risinājums nenoteikt, kurš sagatavo dokumentu, bet vispārīgs secinājums ir, ka produktu radītāji (ar atsevišķiem izņēmumiem) ir atbildīgi par produktu informācijas sniegšanu.*

(4) ***Laicīga informācijas sniegšana.*** Ir ārkārtīgi būtiski nodrošināt efektīvu produktu informācijas sniegšanu privātajiem ieguldītājiem, pirms tie pieņem lēmumu par ieguldījumu. *Ietekmes novērtējumā ierosinātas stingras prasības par informācijas sniegšanu, bet var būt vajadzīgi atsevišķi izņēmumi.*

(5) ***Civiltiesiskā atbildība un sankcijas***. Papildus izklāstītajiem risinājumiem rodas sekundāri jautājumi par sankcijām un civiltiesisko atbildību. Risinājumi ir šādi: netiek veiktas nekādas darbības (bāzes scenārijs), tiek īstenota augsta līmeņa pieeja vai precizēti sīkāki noteikumi. *Ietekmes novērtējumā paredzēts precizēt atbildību, lai kliedētu bažas, ka* PRIP *produktu informācijas sniegšana kļūst par juridisku, nevis saziņas dokumentu; tajā paredzēta arī sīkāka kompetentajām iestādēm pieejamo sankciju instrumentu izstrāde.*

6. IEROSINĀTĀS PIEEJAS IETEKME

Izvēlētie risinājumi ierosina izveidot **jaunu informācijas sniegšanas režīmu attiecībā uz standartizētiem ieguldījumu produktiem, līdzīgu tam, kurš nesen izstrādāts attiecībā uz PVKIU, veicot nelielu 2. līmeņa prasību pielāgošanu, lai ņemtu vērā atšķirības starp dažādiem produktiem.**

Ieguvumi

Produktu informācija, ko vidējais ieguldītājs tiešām var saprast un izmantot salīdzinājumam, ir būtiska, lai sniegtu labumu patērētājiem, protams, neskarot starpnieku lomu un pienākumus tirdzniecības vietā. Turklāt uz ieguvumiem no standartizācijas un salīdzināmības norādīts Komisijas nesenajā pētījumā, kurā secināts, ka šo metožu izmantošana attiecībā uz ieguldījumu lēmumu pieņemšanu var praksē izraisīt izmaiņas ieguldītāju uzvedībā, tādējādi sekmējot labāku lēmumu pieņemšanu. Ņemot vērā iepriekš minēto iespējamo maldinošo darījumu apjomu, mazām pārmaiņām var būt milzīga ietekme. Pat ja pieņem, ka produktu informācija radītu pārmaiņas tikai 1 % apmērā, tas tik un tā nodrošinātu 10 miljardu euro

samazinājumu neatbilstošu produktu turējumā (vai 4 miljardu euro samazinājumu, ja atskaita PVKIU, uz ko jau attiecas KII prasības).

Lielāka prasību konsekvence nodrošinātu līdzvērtīgus konkurences apstākļus starp uzņēmumiem, kas darbojas dažādās nozarēs, un samazinātu šķēršļus iekšējā tirgū uzņēmumiem, kas veic pārrobežu darbību. Ieguldītājiem nodarītā kaitējuma novēršana varētu arī nākt par labu nozarei, proti, tas uzlabotu uzticēšanos un samazinātu izmaksas, ko rada problēmas, ja tās parādās.

Izmaksas

Ietekmes novērtējumā iekļauts **aptuvens** aprēķins, kurā **vienreizējās izmaksas lēstas 171 miljona euro apmērā, un pastāvīgās izmaksas aptuveni 14 miljonu euro apmērā gadā**. (Ņemot vērā paredzēto izmaiņu raksturu, kas attiecas uz prasībām par informācijas sniegšanu trešām personām, šie skaitļi ir arī ļoti labs izmaiņu administratīvā sloga rādītājs). Pierādījumi par to, vai mazākiem un lielākiem produktu radītājiem rastos nesamērīgas izmaksas, ir pretrunīgi, un sagaidāms, ka ietekme uz nodarbinātību būs zema. Iespējams, ka ietekme skars arī izplatītājus, lai gan tā, visticamāk, nebūs būtiska, ņemot vērā, ka šī iniciatīva vērsta uz produktu radītājiem.

Galīgās izmaksas būs atkarīgas no **2. līmenī izvēlētajiem risinājumiem**, un tas noteikti ierobežo šobrīd iespējamā novērtējuma precizitāti. Šā iemesla dēļ būs vajadzīgs 2. līmeņa risinājumu pilns ietekmes novērtējums, lai precīzāk aplēstu priekšlikumu ietekmi, kas būtu pamatā samērīgai izvēlei. Tas arī ļautu labāk aplēst dažādas ietekmes (piemēram, uz MVU, izplatītājiem).

Uzraudzība un izvērtēšana

Ņemot vērā regulatīvās arbitrāžas iespējamību un nepārtrauktos jauninājumus privāto ieguldījumu tirgū, būtiska būs nepārtraukta attīstības uzraudzība, tostarp uz pierādījumiem balstīti novērtējumi par režīma turpmāku darbības jomu. Turklāt uz salīdzinājumu uzlabošanu (īpaši attiecībā uz riskiem un izmaksām) vērsto pasākumu ietekmei būs vajadzīga rūpīga uzraudzība, un pasākumu efektivitāte būs atkārtoti jāizvērtē un jāpielāgo.

7. SECINĀJUMI

Ir vajadzīgi produktu informācijas sniegšanas uzlabojumi. Jaunas prasības šo jautājumu risināšanai jau ir ieviestas attiecībā uz PVKIU. Šajā ietekmes novērtējumā ir analizētas iespējas panākt līdzīgus uzlabojumus attiecībā uz visiem standartizētajiem ieguldījumu produktiem, kurus pašlaik pārdod privātajiem klientiem.

Galvenais noteiktais instruments ir palielināt informācijas standartizāciju ar mērķi nodrošināt labāku salīdzināmību, lai gan produktu daudzveidība nosaka zināma elastīguma nepieciešamību. Šajā ietekmes novērtējumā to sauc par **"mērķtiecīgu standartizāciju"**. Analīzē izdarīts secinājums, ka šāda pieeja sniedz labākās izredzes panākt skaidrāku un labāk salīdzināmu produktu informāciju, vienlaikus atspoguļojot praktisko realitāti ar sarežģītiem un daudzveidīgiem produktiem.

Protams, patērētāju aizsardzības pasākumi privāto ieguldījumu tirgū vienmēr ir jāsaprot vispusīgā veidā. Dažādi regulējuma instrumenti ir svarīgi un savstarpēji papildinoši, tostarp

pasākumi, lai uzlabotu privāto klientu izglītotību finanšu jomā un pasākumi, lai uzlabotu izplatītāju un darījumu procesu regulējumu.

Tomēr, ja nav pieejama skaidra un salīdzināma informācija, nav iespējams pieņemt pamatotus lēmumus. Nedrīkst par zemu novērtēt plašāko ietekmi, ko var radīt privāto ieguldījumu tirgu regulējuma turpmāka nespēja sekmēt pamatotāku lēmuma pieņemšanu. Šā iemesla dēļ pūles un rūpes, kas vajadzīgas, lai izstrādātu efektīvas informācijas sniegšanas prasības, kā arī izmaksas un pūles, kas vajadzīgas, lai tās īstenotu, ir niecīga maksa par privāto ieguldījumu tirgu stabilizēšanu.