



Strasbūrā, 24.11.2015.
COM(2015) 587 final

**Komisijas paziņojums Eiropas Parlamentam, Padomei, Eiropas Centrālajai bankai,
Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejai un Reģionu komitejai**

"Ceļā uz banku savienības izveides pabeigšanu"

Komisijas paziņojums Eiropas Parlamentam, Padomei, Eiropas Centrālajai bankai, Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejai un Reģionu komitejai

“Ceļā uz banku savienības izveides pabeigšanu”

1. Pamatinformācija

Piecu priekšsēdētāju 2015. gada 22. jūnija ziņojumā¹ un pēc tam pieņemtajā Komisijas 2015. gada 21. oktobra paziņojumā² ir izklāstīts plāns ekonomiskās un monetārās savienības (EMS) padziļināšanai. Banku savienības izveides pabeigšana ir būtisks šī plāna elements. EMS ir nepieciešama pilnībā funkcionējoša banku savienība, lai nodrošinātu efektīvu vienotās monetārās politikas nodošanu, labāku riska diversifikāciju dalībvalstīs un pienācīgu ekonomikas finansējumu. Turklāt banku savienības izveides pabeigšana stiprinās EMS finanšu stabilitāti, atjaunojot uzticību banku sektoram ar pasākumu kopumu, kas paredzēti gan riska sadalīšanai, gan mazināšanai.

ES pēdējo gadu laikā ir īstenojusi ievērojamu finanšu sektora reformu programmu. Šajā kontekstā banku tiesiskais regulējums ir nostiprināts, pamatojoties uz kopīgiem noteikumiem, kas nodrošina konsekventāku regulējumu un augstas kvalitātes uzraudzību visā Eiropas Savienībā. Šis regulējums stimulēs atbildīgāku rīcību banku sektorā. Piemēram:

- saskaņā ar IV Kapitāla prasību direktīvu un Kapitāla prasību regulu ir ieviestas tādas stingrākas prudenciālās prasības bankām, kas pamatojas uz jauniem globāliem standartiem. Šādā veidā ir nostiprināta banku spēja absorbēt nelabvēlīgus ekonomikas un finanšu satricinājumus, palielinot kapitāla kvalitāti un kvantitāti, paplašinot riska segumu, ierobežojot aizņemtā kapitāla īpatsvaru un uzlabojot pārvaldību un pārredzamību,
- saskaņā ar Banku atveseļošanas un noregulējuma direktīvu (BAND) ir izveidots jauns regulējums to banku atveseļošanai un noregulējumam, kuras ir nonākušas grūtībās vai kurām draud bankrots. Šis regulējums ļaus dalībvalstīm aizsargāt nodokļu maksātājus, savlaicīgāk un rūpīgāk pārvaldot banku krīzes,
- Direktīva par noguldījumu garantiju sistēmām (NGSD) ir stiprinājusi valstu noguldījumu garantiju sistēmu (NGS) darbību, saskaņojot to piemērošanas jomu, stiprinot to finansēšanas kārtību un saīsinot maksājumu termiņu.

¹ Eiropas Parlamenta priekšsēdētāja, Eiropadomes priekšsēdētāja, Komisijas priekšsēdētāja, Eurogrupas priekšsēdētāja un Eiropas Centrālās bankas priekšsēdētāja ziņojums par Eiropas ekonomiskās un monetārās savienības izveides pabeigšanu.

Skatīt: http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_lv.pdf.

² Komisijas paziņojums Eiropas Parlamentam, Padomei un Eiropas Centrālajai bankai par pasākumiem ekonomiskās un monetārās savienības izveides pabeigšanai.

Skatīt: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/LV/1-2015-600-LV-F1-1.PDF>.

Šāds pastiprināts tiesiskais regulējums (vienots noteikumu kopums) rada kopīgu pamatu 28 dalībvalstu vienotajam tirgum, kā arī banku savienībai.

Galvenais banku savienības mērķis ir novērst finanšu tirgu sadrumstalotību kopš euro krīzes, mazinot saikni starp bankām un to valstu valdībām (tās rezultātā banku bankrots var apdraudēt valsts finanses un valsts sarežģījumi var destabilizēt bankas). Lai sasniegtu šo mērķi, tika nolemts, ka nozīmīgāko banku uzraudzība, noregulējums un noregulējuma finansējums būtu jāveic banku savienības līmenī.

Tālab tika izveidots vienotais uzraudzības mehānisms (VUM) un vienotais noregulējuma mehānisms (VNM), kas ir pirmie divi banku savienības pīlāri. VUM sāka darboties 2014. gada novembrī, un tas jau nodrošina neatkarīgu un vienotu prudenciālo uzraudzību. VNM sāks pilnībā darboties no 2016. gada janvāra, kad sāksies arī iemaksas vienotajā noregulējuma fondā (VNF). Tomēr trīs gadus pēc tam, kad Eiropadome vienojās par ceļvedi EMS izveides pabeigšanai, balstoties uz ciešāku integrāciju un savstarpēju atbalstu³, joprojām nav banku savienības trešā pīlāra – kopīgas noguldījumu apdrošināšanas sistēmas. Turklāt bija panākta vienošanās, ka banku savienībai vajadzētu būt pieejamam efektīvam kopīgam fiskālajam atbalstam kā galējam līdzeklim, taču darbs šajā jomā vēl nav sācies (sk. turpmāk 3.2. iedaļu).

Tagad ir vajadzīga rīcība, lai nodrošinātu pilnīgu un pareizu to banku savienības elementu īstenošanu, kas jau ir spēkā, un ieviestu pārējos trūkstošos elementus. Dalībvalstis ir vienojušās līdz 2016. gada janvārim VNF nodrošināt efektīvu pagaidu finansēšanas kārtību un, vēlākais, līdz 2023. gada beigām izveidot kopīgu fiskālo atbalstu⁴. Pavisam nesen piecu priekšsēdētāju ziņojumā tika ierosināti vairāki pasākumi, lai pabeigtu banku savienības izveidi; un uz tā pamata tika sagatavots Komisijas paziņojums, kurā galvenā uzmanība bija vērsta uz četrām būtiskām prasībām:

1. pilnībā un ātri transponēt un īstenot jau saskaņotās tiesību normas, par kurām ir panākta vienošanās (jo īpaši BAND un NGSD – sk. turpmāk 2. iedaļu);
2. ātri vieneties par efektīvu pagaidu finansēšanas kārtību attiecībā uz VNF un par kopīgu fiskālo atbalstu, kam vajadzētu būt fiskāli neitrālam vidējā termiņā, t. i., visu izmantoto nodokļu maksātāju naudu bankas pēc tam atmaksātu;
3. sagatavot tiesību akta priekšlikumu par Eiropas noguldījumu apdrošināšanas sistēmu (ENAS); un
4. vienlaikus censties vēl vairāk samazināt riskus banku sektorā un mazināt saikni starp bankām un to valstu valdībām.

Papildinot Komisijas tiesību akta priekšlikumu ieviest ENAS, šajā paziņojumā priekšlikums tiek aplūkots plašākā kontekstā saistībā ar banku savienības izveides

³ Eiropadomes 2012. gada 14. decembrī pieņemtie secinājumi par EMS izveides pabeigšanu.

Skatīt http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134320.pdf.

⁴ Sk. Eurogrupas un ECOFIN ministru 2013. gada decembra paziņojumu.

pabeigšanu un nepieciešamajiem papildu pasākumiem riska sadalīšanai un mazināšanai banku sektorā.

2. Īstenojot noteikumu kopumu attiecībā uz banku savienību

IV Kapitāla prasību direktīva un Kapitāla prasību regula, BAND un NGSD paredz noteikumu kopumu attiecībā uz banku savienību. Visi šie tiesību akti tika pieņemti 2014. gadā, un tagad tie ir jātransponē valstu tiesību aktos, lai nodrošinātu banku savienības pareizu darbību. Lai gan IV Kapitāla prasību direktīva un Kapitāla prasību regula ir pilnībā transponētas visās dalībvalstīs, dažas dalībvalstis, tostarp dalībvalstis, kas piedalās banku savienībā, vēl nav izpildījušas savas saistības – pilnībā transponēt BAND un NGSD, kuru transponēšanas termiņi (attiecīgi 2014. gada 31. decembris un 2015. gada 3. jūlijs) jau ir beigušies. Komisija ir Eiropas Savienības Tiesā uzsākusi pārkāpuma procedūru pret vairākām no šīm dalībvalstīm. Šajā sakarā Komisija aicināja ratificēt starpvaldību nolīgumu par VNF līdz 30. novembrim, taču vairākas dalībvalstis vēl nav pabeigušas ratifikācijas procedūru. Lai gan ir paredzams, ka lielākā daļa dalībvalstu līdz 2015. gada beigām izpildīs savas saistības transponēšanas un ratifikācijas jomā, banku savienības ticamība ir atkarīga no tā, vai visas iesaistītās dalībvalstis ievēros visas savas juridiskās saistības⁵. Tikmēr Komisija nodrošinās, ka tiek savlaicīgi pieņemti arī visi sekundārie tiesību akti, kas ir nepieciešami, lai banku savienība varētu darboties, piemēram, BAND iekšējās rekapitalizācijas noteikumi.

3. Pagaidu finansējums VNF un kopīgs fiskālais atbalsts

3.1. Pagaidu finansēšanas kārtība

Banku iemaksas VNF sāksies 2016. gadā, bet VNF līdz 2024. gadam nenasniegs savu stacionāro apjomu – apmēram 55 miljardus euro. Iemaksas tiks pakāpeniski kopīgotas astoņu gadu laikā. Šīs iezīmes apvienojumā ar sarežģītu struktūru atsevišķiem un valstu nodalījumiem, pārejot uz pilnīgu kopīgošanu, turpmākajos gados ierobežos VNF spēju aizņemties. Lielākās bažas rada tas, ka VNF spēja varētu tikt ierobežota, jo īpaši pirmajos gados, un tas varētu nebūt spējīgs nodrošināt vajadzīgo finansējumu banku neregulējuma darbībai(-ām). Šādos gadījumos attiecīgajai(-ajām) dalībvalstij(-īm) būtu jānodrošina neregulējuma finansējums, tādējādi saglabājot saikni starp bankām un to valstu valdībām.

Lai novērstu VNF neatbilstošas spējas risku, iesaistītās dalībvalstis apspriež valstu kredītlīniju izveidošanu, lai atbalstītu savus attiecīgos nodalījumus. Tā kā šie nodalījumi samazināsies līdz ar iemaksu pakāpenisku kopīgošanu, ar dalībvalstu kredītlīnijām tiktu atbalstīta kopējā VNF īpatsvara samazināšanās laika gaitā. Tādēļ ir būtiski, ka

⁵ 2015. gada 24. novembrī Banku atvēršanas un neregulējuma direktīvu vēl nebija transponējušas vai bija tikai daļēji transponējušas 11 dalībvalstis – Beļģija, Čehijas Republika, Itālija, Kipra, Lietuva, Luksemburga, Nīderlande, Polija, Rumānija, Slovēnija un Zviedrija.

2015. gada 24. novembrī Noguldījumu garantiju direktīvu vēl nebija transponējušas vai bija tikai daļēji transponējušas 15 dalībvalstis – Beļģija, Čehijas Republika, Igaunija, Īrija, Grieķija, Itālija, Kipra, Lietuva, Luksemburga, Malta, Nīderlande, Polija, Rumānija, Slovēnija un Zviedrija.

2015. gada 24. novembrī starpvaldību nolīgumu vēl bija ratificējušas vai arī ratifikācijas dokumentus vēl nebija iesniegušas glabāšanā 9 dalībvalstis – Beļģija, Igaunija, Grieķija, Īrija, Itālija, Lietuva, Luksemburga, Malta un Slovēnija.

dalībvalstis ne vien veic nepieciešamos pasākumus, lai ieviestu šīs valstu kredītlīnijas līdz 2016. gada 1. janvārim, kad pilnībā sāks darboties Vienotā neregulējuma valde, bet ka tās sāk apspriest stabilāku kopīgotu kredītlīniju, izmantojot Eiropas Stabilizācijas mehānismu (ESM).

3.2. *Kopīgs fiskālais atbalsts kā galējais līdzeklis*

Labi funkcionējošiem VUM un VNM vajadzētu būtiski samazināt banku bankrota iespējamību, un tiem būtu jānodrošina, ka nodokļu maksātāji tiek aizsargāti no jebkādam banku neregulējuma izmaksām. Papildu aizsardzību sniedz plaša virkne prudenciālu pasākumu, kas ir veikti attiecībā uz bankām ar mērķi pastiprināt uzraudzību un krīžu pārvarēšanu, palielināt kapitāla apjomu un kvalitāti, samazināt riska darījumu koncentrāciju, veicināt aizņemto līdzekļu īpatsvara samazināšanu, ierobežot prociklisku kredīšanas praksi, pastiprināt piekļuvi likviditātei, novērst sistēmisko risku lieluma, sarežģītības un savstarpējās saistības dēļ, stiprināt noguldītāju uzticību un ar pārvaldības noteikumiem stimulēt pareizu riska pārvaldību.

Tomēr pat šāds plašs prudenciālu un krīžu pārvarēšanas pasākumu klāsts nespēj pilnībā novērst risku, ka var rasties vajadzība pēc valsts finansējuma, lai palielinātu neregulējuma fondu finansiālās spējas. Tādēļ dalībvalstis ir vienojušās, ka banku savienībai ir vajadzīga piekļuve efektīvam kopīgam fiskālajam atbalstam, kas būtu izmantojams kā galējais līdzeklis. Šāds atbalsts nozīmētu uz laiku kopīgot iespējamus fiskālos riskus, kas ir saistīti ar banku neregulējumiem visā banku savienībā. Tomēr atbalsta izmantošana būtu fiskāli neitrāla vidējā termiņā, jo visus izmantotos valsts līdzekļus bankas laika gaitā atmaksātu (izmantojot *ex-post* iemaksas vienotajā neregulējuma fondā).

4. **Eiropas noguldījumu apdrošināšanas sistēma (ENAS)**

4.1. *ENAS pamatojums*

Par kopīgu noguldījumu apdrošināšanas sistēmu tika diskutēts sākotnējā banku savienības apspriešanās 2012. gadā. Komisija 2012. gadā ierosināja iekļaut obligātu savstarpēju aizņemšanos un aizdošanu starp valstu noguldījumu garantiju sistēmām, veicot grozījumu spēkā esošajā Noguldījumu garantiju sistēmu direktīvā, taču šo priekšlikumu nepieņēma. Ar Noguldījumu garantiju sistēmas direktīvu, ko pieņēma 2014. gadā, tika ieviesti valstu noguldījumu garantiju sistēmu uzlabojumi, samazinot izmaksu termiņus noguldītājiem un nosakot prasību, lai garantiju fondi līdz 2024. gadam sasniegtu konkrētu mērķa līmeni. Direktīvā ir paredzēti arī brīvprātīgu aizdevumu līgumi starp valstu sistēmām, kas vajadzības gadījumā būtu likviditātes atbalsta avots.

Neraugoties uz 2014. gadā pieņemtās direktīvas ieviestajiem uzlabojumiem, kopīgas noguldījumu garantiju sistēmas neesamība banku Savienībā nozīmē, ka noguldītāji joprojām ir neaizsargāti pret lieliem vietējiem satricinājumiem, kas varētu pārslogot valstu noguldījumu garantiju sistēmas. Tajā pašā laikā banku savienībā nepastāv vienlīdzīgi konkurences apstākļi noguldītājiem un bankām, kas vēlas piesaistīt viņu noguldījumus. Atšķirības starp valstu noguldījumu garantiju sistēmām var sekmēt arī tirgus sadrumstalotību, ietekmējot banku spēju un vēlmi paplašināt savas pārrobežu

darbības. Jo īpaši tas varētu skart banku pārrobežu grupu struktūras izvēli (t. i., filiāles vai meitasuzņēmumus), bankām izvēloties starp savas valsts noguldījumu garantiju sistēmu (filiāli) vai uzņēmējas valsts sistēmu (meitasuzņēmumu) atkarībā no abu attiecīgo sistēmu salīdzinošās stabilitātes.

ENAS palielinātu banku savienības noturību pret turpmākām finanšu krīzēm, mazinot valsts noguldījumu garantiju sistēmu neaizsargātību pret lieliem vietējiem satricinājumiem un vēl vairāk samazinot saikni starp bankām un to valsts valdību. Šajos apstākļos ENAS var palīdzēt nomierināt noguldītājus visā banku savienībā un tādējādi samazināt riskus attiecībā uz masveida naudas izņemšanu no bankām un palielināt finanšu stabilitāti. ENAS arī pastiprinātu sadarbību starp valstu noguldījumu garantiju sistēmām, reaģējot uz pārrobežu banku bankrotiem. ENAS veicinās noguldītāju uzticību neatkarīgi no bankas atrašanās vietas, tādējādi sekmējot vienlīdzīgus konkurences apstākļus un pastiprinot finanšu integrāciju. Ar visiem šiem pasākumiem ENAS ir loģisks turpinājums atbildības palielināšanai attiecībā uz banku uzraudzību un noregulējumu banku savienības līmenī. Tā kā VUM un VNM rezultātā tagad pastāv kopīga atbildība par uzraudzību un noregulējumu, apstākļi, kādos valsts NGS ir jāizmaksā apdrošinātajiem noguldītājiem vai jāpiedalās noregulējumā, lielā mērā vairs nav valstu pārziņā. Tādēļ Komisija kopā ar šo paziņojumu ir pieņēmusi tiesību akta priekšlikumu par ENAS.

4.3. Kā ENAS darbosies?

4.3.1. Eiropas noguldījumu apdrošināšanas fonds

Lai papildinātu esošos valstu noguldījumu garantiju fondus, tiks izveidots Eiropas noguldījumu apdrošināšanas fonds ("noguldījumu apdrošināšanas fonds"), kas būs atšķirīgs no VNF. No bankām tiks iekasētas iemaksas, lai finansētu noguldījumu apdrošināšanas fondu.

ENAS pārapirošināšanas posmā, kad riski lielākoties saglabājas valstu līmenī, atsevišķu banku riska profilu nosaka attiecībā pret tās valsts banku sistēmas atlikumu. Kad ENAS sistēma būs ieviesta ar kopīgu atbildību banku savienības līmenī (sākot ar pirmo kopapirošināšanas gadu), atsevišķu banku riska profilu noteiks attiecībā pret visām banku savienības bankām. Tas nodrošinātu, ka ENAS joprojām kopumā būtu izmaksu ziņā neitrāla attiecībā uz bankām un valstu noguldījumu garantiju sistēmām, un novērstu sarežģījumus ar banku riska profilu noteikšanu noguldījumu apdrošināšanas fonda izveides posmā.

Galvenais princips ir tāds, ka nevienam ENAS posmam nebūtu jāpalielina kopējās banku sektora izmaksas salīdzinājumā ar pašreizējiem pienākumiem, kas noteikti 2014. gada pieņemtajā Noguldījumu garantiju sistēmu direktīvā. Citiem vārdiem sakot, ENAS uzlabos banku savienībā esošās noguldījumu apdrošināšanas kārtības ekonomisko efektivitāti, pakāpeniski apvienojot pieejamos līdzekļus izmaksu veikšanai, bet nenosakot prasību, lai tiktu kopumā palielinātas banku iemaksas. Banku iemaksas Eiropas noguldījumu apdrošināšanas sistēmā atskaitīs no to iemaksām valsts noguldījumu garantiju sistēmās. Iemaksas valstu sistēmās tiks pakāpeniski samazinātas, vienlaikus palielinot iemaksas Eiropas noguldījumu apdrošināšanas sistēmā.

Banku savienības līmenī būtu vajadzīga spēcīga un neatkarīga iestāde, lai pārvaldītu ENAS, pieņemtu lēmumus par banku iemaksām atbilstoši riska līmenim, uzraudzītu iemaksu pieplūdumu un pārvaldītu izmaksu gadījumus. To varētu uzņemties Vienotā noregulējuma valde (Valde) ar attiecīgi grozītu pārvaldības struktūru tās jaunajiem NGS uzdevumiem, lai pārvaldītu jebkādos iespējamajos interešu konfliktus starp noregulējuma un noguldījumu garantiju funkcijām. Valde varētu kopā pārvaldīt vienotā noregulējuma fondu un noguldījumu garantiju fondu, tādējādi radot sinerģiju ar apvienotu atbildību par noregulējumu un noguldījumu apdrošināšanu. Tam būtu jānodrošina konsekvents un efektīvs lēmumu pieņemšanas process un ātri lēmumi. Saskaņā ar šo kārtību Valde tiktu noteikta kā galvenais pirmais kontaktpunkts krīzes gadījumā, palīdzot Valdei veikt ātru krīzes pārvaldību un tādējādi ierobežojot iespējamo negatīvo ietekmi. Tomēr būtu nepieciešams novērst iespējamajos interešu konfliktus, nodrošinot, ka noguldījumu garantiju fonds būtu pienācīgi nošķirts no VNF.

4.3.2. Pārapirošināšana virzība uz kopapdrošināšanu

Priekšlikumā par ENAS tiek apvienotas pārapirošināšanas un kopapdrošināšanas pieejas kā secīgi posmi, sākot ar pārapirošināšanu pieeju un tad pārejot uz kopapdrošināšanas sistēmu, kas pakāpeniski palielinātu kopīgošanas līmeni, līdz tiktu sasniegta pilna apdrošināšanas sistēma ("pilna apdrošināšana"). Komisija ierosina, lai ENAS pamatā sākotnēji būtu pārapirošināšanas princips un lai īstermiņā risks netiktu pilnībā kopīgots.

Lai ierobežotu atbildību par noguldījumu apdrošināšanas fondu, mazinātu bezrūpīgas rīcības risku valstu līmenī un novērstu valstu esošo noguldījumu garantiju sistēmu kapitalizācijas līmeņu iespējamās atšķirības, pārapirošināšanas posmā valsts noguldījumu garantiju sistēmai varētu būt piekļuve noguldījumu apdrošināšanas fondam tikai tādā gadījumā, ja dalībvalstis ir pilnībā izpildījušas savas saistības saskaņā ar Noguldījumu garantiju sistēmu direktīvu un valsts noguldījumu garantiju sistēma ir vispirms izmēlusi visus savus resursus, ar nosacījumu, ka ir ievērotas Noguldījumu garantiju sistēmu direktīvas prasības. Turklāt noguldījumu garantiju fonds varētu sniegt tikai noteiktu summu no jebkādas izmaksas, sniedzot palīdzību valsts NGS līdz konkrētam procentuālam lielumam no NGS trūkstošās summas un atbilstīgi noteiktai vispārējai maksimālā robežvērtībai. Šie nosacījumi, lai saņemtu palīdzību no noguldījumu apdrošināšanas fonda, ir vajadzīgi, lai novērstu bezrūpīgas rīcības risku un novērstu "pirmsācēja priekšrocību" iespēju valsts noguldījumu garantiju sistēmai saņemt lielāku ENAS palīdzību tikai tāpēc, ka nav veikti pasākumi, lai izveidotu pietiekami lielu valsts finansējumu. Dalībvalstīm būtu jāturpina attīstīt savas valsts NGS. Tā kā noguldījumu apdrošināšanas fonda izmaksas būtu atkarīgas no NGSD ievērošanas, sistēma sniegtu dalībvalstīm papildu stimulus pilnībā ievērot NGSD. Šis aizsardzības pasākums nodrošinātu, ka NGS neizmanto ENAS, kad tā līdzekļi ir izsmelti. Turklāt ir noteiktas arī maksimālas robežvērtības attiecībā uz ENAS intervencēm, lai nodrošinātu, ka tās līdzekļus neizmēl atsevišķas izmaksas.

Šī pārapirošināšanas pieeja mazinātu saikni starp bankām un to valstu valdībām, bet tā nenodrošinātu visaptverošu apdrošināšanu, uz kuru valstu sistēmas varētu paļauties, kā arī nodrošinātu, ka visi privātpersonu vai MVU noguldījumi banku savienībā saņemtu vienādu aizsardzības līmeni.

Tādēļ pēc posma, kad ENAS ir darbojusies kā pārāpdrošināšanas sistēma, tā pakāpeniski kļūtu par kopīgotu sistēmu ("kopāpdrošināšana"), kurai joprojām piemērotu attiecīgos ierobežojumus un aizsargpasākumus, lai līdz 2024. gadam tā kļūtu par pilnu āpdrošināšanu. Laikposmā līdz 2024. gadam noguldījumu āpdrošināšanas fonda salīdzinošais pienesums noguldītāju izmaksām pakāpeniski palielinātos līdz 100 procentiem, kas nozīmē noguldītāju riska pilnu āpdrošināšanu visā banku savienībā.

Galvenā atšķirība starp abām pieejām – pārāpdrošināšanu un kopāpdrošināšanu – būtu tāda, ka saskaņā ar kopāpdrošināšanu izmaksas kopš pirmajiem euro zaudējumiem būtu jāsadala starp valstu NGS un noguldījumu āpdrošināšanas fondu. Tomēr pārāpdrošināšanas un kopāpdrošināšanas pieejai būtu daudzas kopīgas iezīmes, tāpēc attīstībai starp abām pieejām nebūtu jārada lielas problēmas no darbības viedokļa. Konkrētāk, saskaņā ar abām pieejām izmaksas no noguldījumu āpdrošināšanas fonda arī turpmāk būtu atkarīgas no valstu NGS, ievērojot NGSD prasības, un valsts NGS būtu pienākums atmaksāt līdzekļus ENAS, ja tā vēlāk ir saņēmusi *ex post* iemaksas no tās bankām un/vai saņēmusi līdzekļus maksātnespējas procedūras rezultātā.

ENAS struktūra atbilstu tipiskajai banku savienības uzbūvei – tāds vienots noteikumu kopums spēkā esošās NGS direktīvas veidā attiecībā uz visām 28 dalībvalstīm, kuru papildina ENAS; šis vienotais noteikumu kopums būtu obligāts eurozonas dalībvalstīm un atvērts tām eurozonā neietilpstošajām dalībvalstīm, kuras vēlētos tajā piedalīties. Ņemot vērā ciešo sasaisti starp ENAS un vienotu uzraudzību un noregulējumu, eurozonā neietilpstošajām dalībvalstīm, kuras pievienojas banku savienībai, būtu jāpiedalās visās trijās banku savienības daļās.

Visbeidzot, Komisija pārliecināsies, ka, konsekventi piemērojot valsts atbalsta noteikumus, vienotajā tirgū nerodas tirgus izkropļojumi. Līdzekļi, ko izmanto NGS, tostarp noguldījumu āpdrošināšanas fonds, lai atmaksātu noguldītājiem nepieejamos segtos noguldījumus saskaņā ar NGS direktīvu, nav uzskatāmi par valsts atbalstu vai fonda atbalstu. Tomēr, ja šos līdzekļus izmanto kredītiestāžu pārstrukturēšanai un ja tie ir uzskatāmi par valsts atbalstu vai fonda atbalstu, tiem ir attiecīgi jāatbilst Līguma par Eiropas Savienības darbību 108. pantam un grozītās VNM regulas 19. pantam. Turklāt Komisija ļoti cer – ne tikai tāpēc, ka termiņi jau ir beigušies, – ka BAND un visiem piemērojamiem noteikumiem vajadzētu būt pilnībā transponētiem visās dalībvalstīs un ka iestādes, kas atbild par noregulējuma procedūru, tos īsteno vēl ilgi pirms ENAS stāšanās spēkā.

5. Turpmāks riska samazinājums banku savienībā

Komisija ir apņēmusies turpināt samazināt riskus un nodrošināt vienlīdzīgus konkurences apstākļus banku savienībā, mazinot saikni starp bankām un to valstu valdībām. Attiecībā uz konkrētiem riska samazināšanas pasākumiem ir svarīgi vēlreiz atkārtot, cik būtiski ir īstenot pasākumus, par kuriem ir panākta vienošanās, – tādēļ galvenā prioritāte ir nodrošināt, lai dalībvalstis pilnībā transponē BAND un NGSD. Šajā

nolūkā ir uzsāktas pārkāpuma procedūras pret attiecīgajām dalībvalstīm. Komisija ir arī mudinājusi dalībvalstis ratificēt starpvaldību nolīgumu par banku iemaksām VNF.

Atbilstoša pagaidu finansēšanas kārtība attiecībā uz VNF, kopīgs fiskālais atbalsts un kopīga noguldījumu apdrošināšanas sistēma nodrošinātu visefektīvāko banku savienības darbību. Kopīga šo pasākumu iezīme ir tāda, ka tie mazina saikni starp bankām un valdībām, izmantojot riska sadali starp visām dalībvalstīm banku savienībā. Tomēr riska sadali, uz ko šie pasākumi norāda, ir jāpapildina ar riska mazināšanas pasākumiem banku sektorā, kurus veic vienlaikus ar ENAS izveides posmiem. Ja izmaksas, kas ir saistītas ar banku bankrotu un maksātnespēju, ir kopīgojamas, ir būtiski, lai risks, ko šādas izmaksas rada, būtu, cik vien iespējams, ierobežots. Šīs bažas nav jaunas, un ir jau veikti daudzi plaši pasākumi, lai šādus riskus mazinātu (skatīt iepriekš 1. iedaļu). ECB ir apstiprinājusi, ka to banku bilances, uz kurām attiecas tās 2014. gada visaptverošais novērtējums, tagad ir pietiekami noturīgas pat būtiskas ekonomiskas un finansiālas spriedzes apstākļos. Tomēr paralēli darbam ar ENAS izveidi būs vajadzīgi papildu riska mazināšanas pasākumi.

- Pirmkārt, ir vajadzīga turpmāka rīcība, lai nodrošinātu pēc iespējas efektīvāku VUM darbību. Lai gan VUM darbojas jau vairāk nekā gadu un ir strauji nostiprinājis savu vienotās uzraudzības iestādes lomu banku savienībā, ir jāsamazina valstu iespējas un rīcības brīvība, piemērojot prudenciālos noteikumus. Šajā sakarā ir gūti būtiski panākumi, novēršot daudzas no šīm iespējām un rīcības brīvību attiecībā uz mikroprudenciāliem noteikumiem (piemēram, IV Kapitāla prasību direktīva un Kapitāla prasību regula), ko piemēro bankām, par kurām tas ir atbildīgs. VUM 2015. gada 11. novembrī uzsāka sabiedrisko apspriešanu par to, lai saskaņotu uzraudzības iespēju īstenošanu un rīcības brīvību banku savienībā⁶. Tomēr joprojām ir iespējams ar ES reglamentējošiem pasākumiem novērst dažas atlikušās iespējas un rīcības brīvību. Komisija sadarbosies ar dalībvalstīm un cieši koordinēs rīcību VUM ietvaros, lai ierosinātu regulatīvus pasākumus ar mērķi vajadzības gadījumā pielāgot valstu iespējas un rīcības brīvību. VUM pārskatīšanas gaitā Komisija pārbaudīs arī VUM darbību citās jomās un apsvērs visus iespējamus uzlabojumus. Attiecībā uz valstu iespējām un rīcības brīvību, piemērojot makroprudenciālos noteikumus, Komisija apsvērs arī iespējamus grozījumus pašreizējā režīmā, vienlaikus saglabājot nepieciešamo elastību, lai reaģētu uz katras valsts īpašajiem apstākļiem.
- Otrkārt, valstu noguldījumu garantiju sistēmu saskaņošana būs jāvirza uz priekšu vienlaikus ar ENAS izveidi. Šī saskaņošana būs ļoti būtiska, lai ENAS pareizi darbotos pilnās apdrošināšanas posmā. Neraugoties uz turpmākiem saskaņošanas pasākumiem, kas tika ieviesti ar 2014. gadā pieņemto Noguldījumu garantiju sistēmu direktīvu, starp valstu noguldījumu garantiju sistēmām joprojām pastāv dažas būtiskas atšķirības, kuras saistībā ar banku savienību būtu jānovērš. ENAS priekšlikuma ietvaros piekļuve Eiropas noguldījumu apdrošināšanas sistēmas segumam nozīmē atbilstību pilnībā saskaņotām prasībām finansēšanas jomā.

⁶ Skatīt: https://www.bankingsupervision.europa.eu/legalframework/publiccons/html/reporting_options.en.html.

- Treškārt, ir jānodrošina, lai Vienotā noregulējuma valde darbotos pēc iespējas efektīvāk. Valde pilnībā sāks darboties no 2016. gada, un kopš 2015. gada marta tā veic darbu, lai sagatavotu noregulējuma plānus tās atbildībā esošajām bankām. Ir ļoti svarīgi, lai Valde varētu savlaicīgi un efektīvi reaģēt, ja banka(-as) nonāk grūtībās vai tai(-ām) draud bankrots, lai nodrošinātu finanšu stabilitāti un ierobežotu iespējamās izmaksas plašākam banku sektoram un nodokļu maksātājiem. Šajā nolūkā ļoti būtiska nozīme būs tam, lai būtu pieejamas atbilstošas “rekapitalizējamas” saistības, pareizi īstenojot minimālo prasību attiecībā uz “pašu kapitālu” un atbilstīgo saistību (*MREL*) prasības. Turklāt Finanšu stabilitātes padome ir starptautiskā līmenī izstrādājusi *TLAC* (kopējā spēja absorbēt zaudējumus) prasību. Komisija 2016. gadā nāks klajā ar tiesību akta priekšlikumu, lai *TLAC* var īstenot līdz saskaņotajam termiņam – 2019. gadam. *TLAC* īstenošana nozīmētu papildu saskaņotu minimālo prasību, lai nodrošinātu, ka bankām ir pietiekama zaudējumu absorbēšanas un rekapitalizācijai spēja. Būtu raiti jāsāk arī VNF darbība, savlaicīgi un pilnā apmērā no 2016. gada uz VNF novirzot iemaksas no visām attiecīgajām bankām.
- Ceturtkārt, ir būtiski, lai maksātspējīga un noturīga banku sektora uzturēšanai pēc iespējas mazāk tiktu izmantoti valsts līdzekļi, kuri būtu pieejami tikai kā galējais līdzeklis. Šajā nolūkā ir konsekventi jāpiemēro *BAND* noteiktie iekšējās rekapitalizācijas noteikumi, lai nodrošinātu, ka tādu banku noregulējuma maksas, kuras ir nonākušas grūtībās vai kurām draud bankrots, galvenokārt segtu to akcionāri un kreditori. Ciktāl tiek izmantoti valsts līdzekļi vai VNF finansējums, ļoti būtiski būs piemērot ES valsts atbalsta un fonda atbalsta noteikumus. Tādējādi arī turpmāk būs jāpanāk šādu noteikumu izpilde, gādājot par to, lai pēc iespējas mazāk tiktu izmantoti valsts līdzekļi, veicot attiecīgus pasākumus sloga sadalei; lai bankas, kas saņem palīdzību, būtu dzīvotspējīgas; un lai konkurence vietējā tirgū netiktu izkropļota.
- Piektkārt, ir vajadzīga lielāka konverģence attiecībā uz tiesību aktiem maksātnespējas jomā un pārstrukturēšanas procedūrām visās dalībvalstīs, kā tas ir noteikts Komisijas 2015. gada 30. septembra rīcības plānā par kapitāla tirgu savienības izveidi⁷. Neefektīvi un atšķirīgi tiesību akti maksātnespējas jomā apgrūtina kredītriska novērtēšanu un pārvaldīšanu. Komisija izvērtēs iespēju nākt klajā ar priekšlikumiem juridiskās noteiktības uzlabošanai un veicināt finansiālās grūtībās nonākušu aizņēmēju savlaicīgu pārstrukturēšanu, kas ir īpaši nozīmīga, lai sekmīgi īstenotu stratēģijas, ar kurām risina problēmas saistībā ar ienākumus nenesošiem aizdevumiem dažās dalībvalstīs. Eiropas semestra kontekstā Komisija arī aicinās dalībvalstis pievērst lielāku uzmanību tam, lai atbilstīgi paraugpraktīsei atrisinātu problēmas saistībā ar ienākumus nenesošiem aizdevumiem, tostarp uzlabojot maksātnespējas režīmu.
- Sestkārt, būtu jāievieš vairāki turpmāki mērķtiecīgi prudenciāli pasākumi, lai novērstu konstatētos trūkumus. Šie pasākumi ietver Bāzeles komitejā saskaņotā tiesiskā regulējuma atlikušos elementus, un jo īpaši pasākumus, ar kuriem ierobežo

⁷ Skatīt: http://ec.europa.eu/finance/capital-markets-union/docs/building-cmu-action-plan_en.pdf.

banku aizņemto līdzekļu īpatsvaru, lai nodrošinātu banku stabilu finansējumu un uzlabotu riska svērto aktīvu salīdzināmību. Pamatojoties uz Bāzeles komitejā notikušo apspriežu iznākumu, Komisija ir iecerējusi iesniegt priekšlikumus IV Kapitāla prasību direktīvas un Kapitāla prasību regulas grozījumiem.

- Visbeidzot, būtu jāpārskata prudenciālā pieeja attiecībā uz banku pakļautību valsts riskam. Pašlaik starptautiskā līmenī tiek veikts darbs ar šiem jautājumiem. Šajā sakarā piecu priekšsēdētāju ziņojums atsaucas uz iespēju ieviest ierobežojumus attiecībā uz banku pakļautību atsevišķu valstu riskam kā līdzekli, lai nodrošinātu, ka to kopējais valsts risks ir pietiekami diversificēts. Komisija nāks klajā ar nepieciešamajiem priekšlikumiem par prudenciālu pieeju attiecībā uz valstīm, izmantojot kvantitatīvu analīzi, kas pašlaik tiek sagatavota Ekonomikas un finanšu komitejā un Bāzeles komitejā, un īpašu uzmanību pievēršot finanšu stabilitātes aspektiem.

6. Noslēgums

Banku savienība galvenokārt tika izveidota, reaģējot uz finanšu krīzi, kas izvērtās par valsts parāda krīzi, jo īpaši eurozonā. Krīzi izraisīja saikne starp bankām un attiecīgo valstu valdībām; un tāpēc šīs tiešās saiknes saraušana ir kļuvusi par būtisku mērķi, savienojot dažādos banku savienības elementus. Lai gan daži banku savienības elementi jau darbojas vai drīz sāks darboties, kopējā uzbūve ir acīmredzami nepilnīga. Kā uzsvērts piecu priekšsēdētāju ziņojumā un izklāstīts šajā paziņojumā, viens no trūkstošajiem elementiem ir kopīga noguldījumu apdrošināšanas sistēma.

Tāpēc Komisija tagad ierosina izveidot kopīgu noguldījumu apdrošināšanas sistēmu banku savienībai, pamatojoties uz pārāpdrošināšanas pieeju, kas vairāku gadu laikā pakāpeniski tiktu pārveidota par pilnas apdrošināšanas sistēmu. Dalībvalstīm arī būtu jāsāk darbs, lai stiprinātu saskaņoto pagaidu finansēšanas kārtību attiecībā uz VNF un izveidotu kopīgu fiskālo atbalstu. Ekonomiskās un monetārās savienības padziļināšanas kontekstā šie ir loģiski pasākumi, lai pabeigtu banku savienības izveidi. Kopīga šo pasākumu iezīme ir tāda, ka tie atsevišķās dalībvalstīs mazina saiknes starp bankām un valdībām, izmantojot riska sadali starp visām dalībvalstīm banku savienībā un tādējādi būtiski palīdzot banku savienībai īstenot tās mērķi. Tomēr riska sadale, uz ko norāda pasākumi banku savienības stiprināšanai, ir jāveic kopā ar riska mazināšanas pasākumiem, kas ir izstrādāti, lai tiešākā veidā sarautu saikni starp bankām un valdībām.

Komisija rīkosies, lai nodrošinātu, ka turpmākus riska mazināšanas pasākumus veic vienlaikus ar darbu pie ENAS izveides, tostarp jebkādas vajadzīgās regulatīvās izmaiņas.

Komisija turpinās dialogu ar Eiropas Parlamentu, dalībvalstīm un visām ieinteresētajām personām par kopējo ENAS un riska mazināšanas pasākumu paketi.