

LT

LT

LT



EUROPOS BENDRIJŲ KOMISIJA

Briuselis, 20.10.2009
SEK(2009) 1390 galutinis

KOMISIJOS TARNYBŲ DARBINIS DOKUMENTAS

pridedamas prie

KOMISIJOS KOMUNIKATAS

dėl ES bankų sektoriaus tarpvalstybinių krizių valdymo sistemos

POVEIKIO VERTINIMO SANTRAUKA

{KOM(2009) 561 galutinis}

{SEK(2009) 1389}

{SEK(2009) 1407}

1. KOKIA YRA PROBLEMA, KAM JI AKTUALIAUSIA, KODĖL REIKALINGA VIEŠOJI INTERVENCIJA?

Finansų krizės metu buvo rimtai išbandytas valdžios institucijų gebėjimas valdyti krizes tiek nacionaliniu, tiek tarpvalstybiniu mastu. ES finansų rinkos yra taip integruotos, kad vienoje valstybėje narėje kilusių problemų poveikį kredito įstaigoms ne visada galima suvaldyti ir izoliuoti, ir vidaus sukrėtimai gali greitai persiduoti kitų valstybių narių įmonėms ir rinkoms.

Nors tarpvalstybinių bankų veikla tapo labai integruota (dėl to verslo linijos ir vidaus paslaugos yra tarpusavyje stipriai susijusios ir negali būti veiksmingai atskirtos valstybių narių geografinėmis sienomis), bankų krizės tebevaldomos nacionaliniu mastu. Dėl to, sutrikus tarpvalstybinio banko veiklai, finansų priežiūros institucijos ir kitos (bankų problemų sprendimo) institucijos sutelks dėmesį tik į jų atitinkamose teritorijose vykdomą veiklą. Tai gali apsunkinti tarpvalstybinį bendradarbiavimą ir dėl to gali būti taikomi neveiksmingi bei galimai konkuruojantys bankų problemų sprendimo metodai ir pasiekiami ne tokie optimalūs rezultatai ES mastu.

Vienas iš svarbiausių klausimų, susijusių su finansinio stabilumo palaikymo veiksmais, yra valdžios institucijų gebėjimas užkirsti kelią bankų krizinėms situacijoms (**ankstyva intervencija**¹) arba jas valdyti (**bankų problemų sprendimas**²).

Valdžios institucijų dalyvavimas gali būti lemiamas palaikant visos finansų sistemos stabilumą, apsaugant asmenų ir įmonių indėlius ir užtikrinant mokėjimo sistemų ir kitų pagrindinių finansinių paslaugų tęstinumą. Nors daugelis Europos priežiūros institucijų turi priemonių, skirtų bankų krizei įveikti, esamos priemonės gali būti skirtingos įvairiose valstybėse narėse, o kai kuriais atvejais jų gali iš viso nebūti. Šie skirtumai ir atotrūkiai, įskaitant valstybių narių teisės aktų skirtumus ir (arba) įstatymines (institucines) bazės kai kuriose šalyse nebuvimą, gali apsunkinti ir netgi trukdyti veiksmingai tarpvalstybiniu mastu valdyti bankų krizes. Jei skirtingos institucijos imasi veiksmų skirtingu metu, siekia skirtingų tikslų ir naudoja skirtingas priemones, kurias taiko remdamosi skirtingais kriterijais, atsižvelgdamos į tai, kaip jos supranta problemą, rezultatai greičiausiai bus ne tokie optimalūs.

Bankų problemų sprendimą reglamentuojančių ES lygio teisės aktų nėra. Be nustatytų minimalių priežiūros institucijų įgaliojimų, skirtų situacijai banke ištaisyti³, kartu su kai kuriais neseniai padarytais Kapitalo poreikių direktyvos (KPD) pakeitimais (kitų institucijų įspėjimo kritinėse situacijose, priežiūros veiklos koordinavimo ir keitimosi informacija kritinėse situacijose taisyklės) ir kitose valstybėse narėse filialus turinčių kredito įstaigų likvidavimo ir reorganizavimo tvarkos, nėra ES lygio sistemos, kuria būtų nustatyta, kaip ir

¹ Ankstyva intervencija – ankstyvi bankų priežiūros institucijų taisomieji veiksmai (pvz., privataus kapitalo pritraukimas, verslo linijų modifikavimas, turto perleidimas), kuriais siekiama ištaisyti pažeidimus bankuose ir taip padėti bankams grįžti prie normalaus darbo ir išvengti bankų problemų sprendimo etapo.

² Bankų problemų sprendimas – sunkumų patiriančių bankų reorganizavimas (administraciniu arba teisminiu keliu), kuriuo siekiama užtikrinti finansinį stabilumą, banko paslaugų tęstinumą ir banko atgaivinimą. Be tradicinių reorganizavimo metodų, bankų problemų sprendimui naudojamos specifinės priemonės (pvz., laikini bankai, priverstinis susijungimas, su nacionalinių valdžios institucijų pagalba vykdomas išsigijimas, dalinis turto pardavimas) pirmiau minėtiems tikslams pasiekti. Procesą valdo bankų problemų sprendimo institucija, kuri gali būti skirtinga valstybėse narėse (nacionalinis bankas, finansų priežiūros institucija, indėlių garantijų sistema, finansų ministerija, speciali institucija).

³ Kapitalo poreikių direktyvos 2006/48/EB 136 straipsnyje.

kokiomis sąlygomis turėtų veikti institucijos kilus krizei tarpvalstybiniame banke. Krizių valdymas beveik visiškai reglamentuojamas nacionaliniais teisės aktais.

Dėl skirtingų metodų ir priemonių bei susikertančių institucijų interesų krizės prevencija ir bankų problemų sprendimas gali būti neveiksmingi ir rezultatai ES lygiu gali būti ne tokie optimalūs. Tai savo ruožtu gali turėti brangiau kainuojančių pasekmių ES piliečiams ir mokesčių mokėtojams, nes svarbių tarpvalstybinių bankų sanavimas gali kainuoti labai brangiai, palyginti su laiku ir veiksmingai vykdomo bankų problemų sprendimo išlaidomis⁴. Pagal naujausius TVF⁵ skaičiavimus su krize susijęs turto vertės sumažėjimas visame pasaulyje iki 2010 m. sudarys 4,1 trilijono USD; manoma, kad pasaulio bankų sektoriui teks apie du trečdaliai nuostolių, kurių pusė (1,4 trilijono USD arba 9 % ES BVP) šiuo metu priskiriama Europos bankams.

Dėl didelės įtakos finansų sektoriui ir visai ekonomikai, krizė dideliame tarptautiniame banke turės poveikio daugeliui suinteresuotųjų šalių visoje ES, t. y.:

- sunkumų patiriančioms finansų įstaigoms, įskaitant jų akcininkus ir darbuotojus;
- gerai veikiančioms finansų įstaigoms, kurios priklauso nuo finansinio stabilumo;
- finansinių paslaugų naudotojams, įskaitant indėlininkus, investuotojus, pensininkus ir ne finansų įmones, MVĮ;
- valdžios institucijoms, įskaitant priežiūros institucijas, centrinius bankus ir finansų ministerijas;
- mokesčių mokėtojams.

Komunikate „Bankų problemų sprendimo sistema ES“, prie kurio pridamas šis poveikio vertinimas, apžvelgiamos problemos ir nagrinėjamos sritys, susijusios su ankstyvos intervencijos priemonėmis ir bankų problemų sprendimu. Jame siūlomi politikos tikslai ir bendras požiūris. Šiame etape konkrečių išsamių politinių sprendimų nesiūloma. Todėl šiame poveikio vertinime daugiausia dėmesio skiriama problemai apibrėžti ir ES lygio veiksmų šioje srityje poreikiui ir tikslams nustatyti. Atsižvelgiant į šio komunikato konsultacinį pobūdį politikos galimybės nagrinėjamos tik labai bendrai. Visų politikos pasiūlymų, kurie bus parengti po šios konsultacijos, poveikis bus toliau ir išsamiau vertinamas tinkamu metu.

2. AR ES VEIKSMAI PAGRĮSTI SUBSIDIARUMO POŽIŪRIU?

Atsižvelgiant į didelį bankų rinkos integracijos laipsnį ES, šioje srityje reikia ES lygio veiksmų. Bankų krizėms įveikti skirtos sistemos vis dar yra nacionalinio masto ir nepritaikytos spręsti tarpvalstybinių problemų. Tokiomis aplinkybėmis koordinavimas greičiausiai bus sudėtingas, ir kiekvienos institucijos tikslai gali skirtis. Dėl to teisine sistema negalima užtikrinti, kad esminės problemos, kylančios tarpvalstybinėje bankų grupėje, būtų sąžiningai, veiksmingai ir tikslingai sprendžiamos pasitelkus tvirtus bendradarbiavimo susitarimus.

Naujos sistemos stiprinimas sukuriant paskatas, reikalingas tarpvalstybiniam bendradarbiavimui skatinti, yra uždavinys, kurį veiksmingiausiai galima įgyvendinti Europos

⁴ Veiksminga tarpvalstybinė tvarka turėtų būti užtikrintas ES lygiu optimalus rezultatas, atsižvelgiant į suinteresuotųjų šalių interesus visose valstybėse narėse, ir taip būtų mažinamos bendros išlaidos.

⁵ TVF, „Reakcija į finansų krizę ir sisteminės rizikos įvertinimas“ (Pasaulio finansinio stabilumo apžvalga), 2009 m. balandis.

lygiu (tai ypač pasakytina apie nacionalinių bankų problemų sprendimo ir nemokumo sistemų skirtumą šalinimą bei naštos pasidalijimo tvarką).

3. TIKSLAI

Žvelgiant iš ES perspektyvos, bendrieji ES lygio veikslių tikslai gali būti tokie:

- išlaikyti finansinį stabilumą ir pasitikėjimą bankais, vengti problemų plitimo;
- kiek įmanoma sumažinti visos visuomenės ir ypač mokesčių mokėtojų nuostolius;
- stiprinti banko paslaugų vidaus rinką.

Konkretūs ankstyvos intervencijos tikslai galėtų būti tokie:

- sukurti priemones ir kriterijus, kuriuos naudojant būtų galima anksti nustatyti problemas bankuose ir jas spręsti;
- užtikrinti veiksmingą nacionalinių finansų priežiūros institucijų, atsakingų už tarpvalstybinius bankus, bendradarbiavimą kritinėse situacijose.

Konkretūs bankų problemų sprendimo tikslai galėtų būti tokie:

- sukurti priemones ir kriterijus, kuriuos naudojant būtų galima laiku ir patikimai užtikrinti tarpvalstybinių bankų reorganizaciją ir problemų sprendimą;
- gerinti nacionalinių bankų problemų sprendimo institucijų bendradarbiavimą siekiant optimalių ES lygio sprendimų;
- sprendžiant bankų problemas suteikti visoms suinteresuotosioms šalims tikrumo ir apsaugoti nuo netikėtumų;
- užtikrinti pagrindinių banko paslaugų tęstinumą bankų problemų sprendimo metu.

4. POLITIKOS GALIMYBĖS

Atliekant šį poveikio vertinimą galimybių analizė apsiriboja bendru naujos sistemos įvedimo ir alternatyvų vertinimu. Taip pat aptariamos kelios sritys, kurioms gali būti taikoma nauja sistema, tačiau neteikiant pirmenybės ir nesiūlant jokių konkrečių priemonių. Politikos galimybių sąrašas nėra baigtinis, ir jeigu po suinteresuotųjų šalių konsultacijų atsirastų naujų galimybių, jas bus galima įvertinti vėlesniame etape, kai Komisija teiks konkrečius pasiūlymus.

Bendras naujos bankų problemų sprendimo sistemos poreikio aptarimas

Komunikato išėties taškas yra bankų problemų sprendimo ES lygiu sistemos būtinybė. Ji turėtų padėti šalinti trūkumus, kurie buvo aiškiai nustatyti apibrėžiant problemą, ir turėtų atitikti bendrai numatytus tikslus sprendžiant sunkumų patiriančių bankų problemas. Ši galimybė lyginama su dviem alternatyviomis galimybėmis. Pirmoji yra pagrindinis scenarijus, pagal kurį tarpvalstybinis bendradarbiavimas sprendžiant bankų problemas priklausytų nuo savanoriškų susitarimų, numatytų 2008 m. susitarimo memorandume, bei Kapitalo poreikių direktyvoje įvestų naujų taisyklių, pagal kurias numatomos tarpvalstybinių bankų grupių kolegijos, nauji išpėjimų ir keitimosi informacija išipareigojimai ir nuostatos dėl bendrų sprendimų priėmimo. Antroji alternatyva būtų sumažinti tarpvalstybines bankų grupes, kad būtų galima efektyviau valdyti krizes galiojant esamoms nacionalinėms tvarkoms. Pastarosios galimybės pranašumai ir trūkumai įvertinti ypač pabrėžiant tai, kad pasirinkus tokią galimybę reikėtų keisti Sutartį ir padidėtų bankų paslaugų kainos.

Ankstyva intervencija

Apsvarstytos galimybės, susijusios su trimis bendrosiomis politikos sritimis: galimybės spręsti priežiūros veiksmų pradžios kriterijų skirtumų klausimą, galimybės spręsti priemonių skirtumų klausimą ir galimybės spręsti nacionalinių įsipareigojimų ir globalaus bankų veiklos pobūdžio neatitikimo klausimą.

Priežiūros veiksmų pradžios kriterijų atžvilgiu svarstomos dvi alternatyvos pagrindiniam scenarijui. Pagal vieną iš jų būtų suderintas minimalus ankstyvo įspėjimo rodiklių sąrašas ir sukurta bendro vertinimo sistema kaip priemonė bendradarbiavimui skatinti, kad būtų galima imtis bendrų atsakomųjų veiksmų kartu išlaikant pakankamą lankstumą ir veiksmų laisvę. Pagal antrąją alternatyvą būtų nustatyti griežti automatiniai kriterijai, kurie leistų nustatyti, kuriuo momentu reikia imtis priežiūros veiksmų, siekiant užtikrinti aiškia (bet ne savarankišką) sistemą, pagal kurią būtų imamasi koordinuotų priežiūros veiksmų.

Ankstyvos intervencijos priemonių skirtumų atžvilgiu, be pagrindinio scenarijaus svarstomos dvi galimos alternatyvos. Pagal vieną jų KPD 136 straipsnyje išvardytos priemonės būtų papildytos priemonėmis, kurios šiuo metu nėra prieinamos institucijoms visose valstybėse narėse, kaip antai įgaliojimas reikalauti pateikti atkūrimo planą, likvidavimo planus – tai būtų apsauga nuo galimo bankų grupės veiklos sutrikimo arba sustiprinti bankų valdymo įgaliojimai. Svarstoma alternatyva yra bendras visiškai suderintų ankstyvos intervencijos priemonių paketas. Šios antros galimybės pranašumas yra tas, kad būtų pašalinti institucijų skirtumai, o trūkumas – kad ją gali būti labai sunku įgyvendinti, turint omenyje bendro pobūdžio priežiūros ir teisinių sistemų skirtumus.

Nacionalinių įsipareigojimų ir globalaus bankų veiklos pobūdžio neatitikimo atžvilgiu pagal pagrindinį scenarijų reikėtų remtis 2008 m. susitarimo memorandumu, nors numatomais priežiūros sistemos pakeitimais aktyvesnis vaidmuo būtų suteikiamas Europos bankininkystės institucijai, kuri netrukus bus įkurta. Kita galimybė būtų pasinaudoti pastarojo meto pokyčiais, bet taip pat kurti taisykles, pagal kurias priežiūros institucijos turėtų priimti bendrus sprendimus, remdamosi bendru įvertinimu ir bendru atkūrimo planu, kurį patronuojančioji įmonė pateikia už visą grupę.

Bankų problemų sprendimas

Svarstomos galimybės spręsti problemas, nustatytas šiose penkiose politikos srityse: bankų problemų sprendimo priemonės ir kriterijai, nacionalinių institucijų įsipareigojimų ir globalaus bankų veiklos pobūdžio neatitikimas, bendresnio pobūdžio bankų problemų sprendimo kliūtys (bendrovių teisė, nemokumo teisės aktai), tarpvalstybinio bankų problemų sprendimo finansavimas ir banko paslaugų tęstinumas.

Bankų problemų sprendimo priemonių ir kriterijų atžvilgiu svarstoma galimybė parengti būtiniausių priemonių, skirtų veiksmingai bankų problemų sprendimo institucijos intervencijai, paketą (įgaliojimai organizuoti pardavimą privataus sektoriaus pirkėjui, perduoti turtą ir įsipareigojimus laikinajam bankui arba „geram“ bankui („blogam“ bankui), verslo dalies pardavimas privataus sektoriaus pirkėjui valdžios institucijoms tarpininkaujant arba nacionalizacija). Tokios priemonės galėtų papildyti esamas nacionalines priemones (tai būtų lengvesnis būdas, tačiau nacionalinių priemonių paketų skirtumai (neatitikimai) išliktų) arba galėtų būti sukurtas bendrų priemonių paketas visoms nacionalinėms institucijoms, naudojamas tomis pačiomis sąlygomis (tai reikštų, kad būtų reikalingi dideli nacionalinių teisės aktų dėl bankų problemų sprendimo pakeitimai).

Nacionalinių išsipareigojimų ir globalaus bankų verslo pobūdžio neatitikimo atžvilgiu svarstoma galimybė (remiantis teisiškai privalomais išsipareigojimais) parengti bankų problemų sprendimo institucijų bei teisminių institucijų (teismų ir nemokumo specialistų) bendradarbiavimo tvarką. Tam gali reikėti sukurti bendradarbiavimo ir keitimosi informacija koordinavimo sistemą (paremtą naujomis ES taisyklėmis) arba (siekiant didesnių tikslų) vadovaujantis administratorius arba likvidatorius turėtų kryptingiau koordinuoti nacionalinius procesinius veiksmus, susijusius su grupės subjektais. Taip pat svarstoma galimybė patikėti ES institucijai (galbūt naujai Europos bankininkystės institucijai) spręsti tarpvalstybinės įstaigos problemas ir su tuo susiję uždaviniai.

Kalbant apie galimybes šalinti bendresnio pobūdžio kliūtis, svarstoma, ar reikia keisti bendrovių teisę, kad bankų problemų sprendimo institucijos galėtų nepaisyti kai kurių akcininkų teisių (tačiau taikant atitinkamą kompensavimo ir žalos atitaisymo mechanizmą), ir ar nemokumo įstatymai taip pat gali būti pakeisti, kad būtų galima imtis sunkumų patiriančio banko problemų sprendimo taikant specialią procedūrą arba kad būtų galima imtis visos grupės kaip visumos problemų sprendimo. Taip pat svarstoma, ar reikalingas atskiras ir savarankiškas nacionalinius režimus keičiantis nemokumo režimas tarpvalstybinėms bankų grupėms, kad būtų įmanoma tarpvalstybinės grupės integruota reorganizacija arba likvidavimas. Šis būdas taip pat keltų nemažai iššūkių.

Tarpvalstybinio bankų problemų sprendimo finansavimo pagalbos atžvilgiu svarstomos kelios galimos ir viena kitai neprieštaraujančios galimybės, įskaitant paramą privataus sektoriaus finansavimo sprendimams pakoreguojant bendrovių teisę ir nemokumo teisės aktus, pradėjus nemokumo procedūrą grupės turto perleidimui palengvinti skirtos sistemos įvedimą, platesnio indėlių garantijų sistemos panaudojimo negu tradicinei kasos funkcijai atlikti galimybės tyrimą ir viešojo finansavimo susitarimus taikant aiškaus naštos pasidalijimo tvarką.

Galiausiai banko paslaugų tęstinumo palaikymo politikos atžvilgiu svarstomos galimos priemonės, skirtos kai kurių bankų problemų sprendimo priemonių taikymui paremti. Jos apima bendrovių teisės ir nemokumo teisės aktų pakeitimus siekiant užtikrinti nenutrūkstamą paslaugų teikimą tuo atveju, kai bankas skaidomas (dėl bankų problemų sprendimo steigiant laikinąjį banką arba parduodant dalį turto); veiklos nutraukimo teisių apribojimą trumpam laikui siekiant suteikti bankų problemų sprendimo institucijai laiko perkelti dalį veiklos į kitą subjektą (tokį kaip laikinasis bankas) ir koordinuotą moratoriumo taikymą visai bankų grupei.

Šis poveikio vertinimas papildo Komisijos komunikatą, kuris yra konsultacinio pobūdžio ir suteikia laisvę rinktis iš įvairių esamų galimybių. Jei Komisija nuspręstų pateikti konkrečių politikos pasiūlymų, bus reikalingas tolesnis ir išsamesnis vertinimas.