

LV

LV

LV



EIROPAS KOPIENU KOMISIJA

Briselē, 20.10.2009  
SEC(2009) 1390 galīgā redakcija

**KOMISIJAS DIENESTU DARBA DOKUMENTS**

**Pavaddokuments**

**KOMISIJAS PAZIŅOJUMAM**

**par ES satvaru pārrobežu krīzes vadībai banku nozarē**

**IETEKMES NOVĒRTĒJUMA KOPSAVILKUMS**

{COM(2009) 561 galīgā redakcija}

{SEC(2009) 1389}

{SEC(2009) 1407}

## 1. KĀDA IR PROBLĒMA, KO TĀ VISVAIRĀK SKAR, KĀPĒC NEPIECIEŠAMA PUBLISKĀ SEKTORA INTERVENCE?

Šī finanšu krīze ir bijis smags pārbaudījums pārvaldes iestāžu spējām pārvarēt krīzes gan iekšzemē, gan pārrobežu situācijās. Eiropas Savienībā ir notikusi tik plaša finanšu tirgu integrācija, ka vienas dalībvalsts kredītiestāžu problēmu sekas ne vienmēr var ierobežot un izolēt, un satricinājumi vienas valsts ietvaros var drīz vien sākt ietekmēt uzņēmumus un tirgus citās dalībvalstīs.

Lai gan pārrobežu banku darbība ir kļuvusi ļoti integrēta (tās rezultāts ir uzņēmējdarbības virzienu un iekšējo pakalpojumu cieša savstarpēja saistība, ko nav iespējams efektīvi nodalīt, izmantojot dalībvalstu ģeogrāfiskās robežas), banku krīžu vadība joprojām atrodas valstu pārziņā. Tāpēc, ja bankrotētu pārrobežu banka, finanšu uzraudzības iestādes un citas (neregulējuma) iestādes galveno uzmanību pievērstu tikai tām darbībām, kas notiek attiecīgās valsts teritorijā. Tas var sarežģīt pārrobežu sadarbību un novest pie neefektīvām un, iespējams, konkurējošām neregulējuma pieejām un neoptimāliem rezultātiem ES līmenī.

Viens no svarīgākajiem jautājumiem attiecībā uz darbībām finanšu stabilitātes saglabāšanai ir iestāžu spēja veikt apsteidzošas darbības (**agrīna intervence**<sup>1</sup>) vai banku krīzes situāciju vadību (**neregulējums**<sup>2</sup>). Pārvaldes iestāžu iesaistīšanās var būt izšķiroša, lai saglabātu visas finanšu sistēmas stabilitāti, aizsargātu iedzīvotāju un uzņēmumu noguldījumus un saglabātu maksājumu sistēmu un citu finanšu pamatpakalpojumu nepārtrauktību.

Lai gan vairākām Eiropas uzraudzības iestādēm ir pieejami instrumenti, kas ļauj veikt intervenci banku krīzes laikā, dažādās dalībvalstīs šie instrumenti var būt atšķirīgi vai arī to var nebūt nemaz. Šīs atšķirības un nesaskaņas, tostarp tiesību aktu atšķirības dalībvalstīs un/vai tiesību aktu/institucionālās bāzes trūkums dažās valstīs var sarežģīt un pat kavēt banku krīzes efektīvu risināšanu pārrobežu mērogā. Ja dažādās pārvaldes iestādes veic intervenci dažādos laikos, cenšas sasniegt dažādus mērķus un izmanto atšķirīgus instrumentus un pasākumus, pamatojoties uz atšķirīgu kritēriju piemērošanu atbilstīgi savai izpratnei par problēmu, rezultāti, visticamāk, nebūs optimāli.

ES līmenī nav tiesību aktu par banku neregulējumu. Izņemot minimālo pilnvaru kopuma piešķiršanu uzraudzības iestādēm nolūkā atjaunot situāciju bankā<sup>3</sup> apvienojumā ar dažām nesenām *CRD* (noteikumi par citu iestāžu brīdināšanu ārkārtas situācijās, uzraudzības darbību koordinēšanu un informācijas apmaiņu ārkārtas situācijās) izmaiņām un pasākumu sagatavošanu tādu kredītiestāžu likvidācijai un reorganizācijai, kurām ir filiāles citās dalībvalstīs, nav ES satvara, kurā būtu noteikts, kā un ar kādos apstākļos iestādēm jārikojas, ja pārrobežu bankā rodas krīzes situācija. Krīžu vadību gandrīz pilnībā regulē valstu tiesību akti.

---

<sup>1</sup> Agrīna intervence: banku uzraudzības iestāžu agrīnas korektīvas darbības (piemēram, privāta kapitāla piesaistīšana, uzņēmējdarbības virzienu modificēšana, aktīvu pārdošana), kuru mērķis ir banku pārkāpumu novēršana, tādējādi palīdzot bankām atgriezties pie normālas uzņēmējdarbības un nepieļaujot to nokļūšanu neregulējuma posmā.

<sup>2</sup> Bankas neregulējums: grūtībās nonākušu banku reorganizācija (izmantojot vai nu administratīvu, vai tiesas procesu) ar mērķi saglabāt finanšu stabilitāti, banku pakalpojumu nepārtrauktību un „atdzīvināt” banku. Lai sasniegtu iepriekš minētos mērķus, papildus tradicionālajiem reorganizācijas paņēmieniem, banku neregulējumā izmanto īpašus instrumentus (piemēram, pagaidu bankas, piespiedu apvienošana, iegāde ar finanšu atbalstu, daļēja aktīvu pārdošana). Šo procesu pārvalda neregulējuma iestādes, un dažādās dalībvalstīs tās var atšķirties (valsts banka, finanšu uzraudzības iestāde, depozītu garantijas shēma, finanšu iestāde, īpaša iestāde).

<sup>3</sup> Kapitāla prasību Direktīvas 2006/48/EK 136. pantā.

Atšķirīgās pieejas un instrumenti, kā arī iestāžu pretrunīgās intereses, visticamāk, novedīs pie krīzes neefektīvas novēršanas un noregulējuma, neļaujot ES līmenī sasniegt optimālus rezultātus. Tas, savukārt, var radīt lielākas izmaksas ES iedzīvotājiem un nodokļu maksātājiem, jo sistēmiski svarīgu pārrobežu banku glābšana var būt ārkārtīgi dārga salīdzinājumā ar savlaicīga un efektīva noregulējuma izmaksām<sup>4</sup>. Saskaņā ar SVF<sup>5</sup> jaunākajiem aprēķiniem ar krīzi saistītu aktīvu norakstīšanas apjoms visā pasaulē līdz 2010. gadam sasniegs USD 4,1 triljonus, un sagaidāms, ka banku nozares kopējie zaudējumi būs aptuveni divas trešdaļas no šīs summas, bet puse no minētajām divām trešdaļām (t.i., USD 1,4 triljoni, kas atbilst 9 % no ES IKP) patlaban attiecas uz Eiropas bankām.

Tā kā tās būtiski ietekmē finanšu sektoru un ekonomiku kopumā, krīze lielā starptautiskā bankā ietekmēs plašu ieinteresēto aprindu loku visā ES, proti:

- grūtībās nonākušas finanšu iestādes, tostarp to akcionārus un darbiniekus,
- stabilas finanšu iestādes, kuru darbība pamatojas uz finanšu stabilitāti,
- finanšu pakalpojumu lietotājus, tostarp noguldītājus, ieguldītājus, pensionārus un tādus uzņēmumus, kas nav finanšu uzņēmumi, kā arī MVU,
- valsts iestādes, tostarp uzraudzības iestādes, centrālās bankas un finanšu ministrijas,
- nodokļu maksātājus.

Paziņojumā par banku noregulējuma satvaru ES, kuru šis ietekmes novērtējums papildina, ir iekļauts pārskats par problēmām un pētāmajām jomām saistībā ar agrīniem intervences pasākumiem un banku noregulējumu. Tajā ir ierosināti politikas mērķi un vispārēja pieeja. Pašlaik tajā nav ierosināti konkrēti, detalizēti politiski risinājumi. Tādējādi šajā ietekmes novērtējumā uzmanība ir vērsta galvenokārt uz problēmas definēšanu un nepieciešamību pēc ES līmeņa rīcības un tās mērķiem šajā jomā. Ņemot vērā šā paziņojuma konsultatīvo būtību, politisko risinājumu varianti ir apsvērti tikai ļoti plašā izteiksmē. Visiem turpmākiem politikas priekšlikumiem, ko piedāvās pēc šīs apspriešanās, attiecīgā posmā tiks veikts papildu un padziļināts ietekmes novērtējums.

## **2. VAI ES RĪCĪBA ATBILST SUBSIDIARITĀTES PRINCIPAM?**

Rīcība Eiropas līmenī šajā jomā ir nepieciešama, ņemot vērā banku tirgus spēcīgo integrāciju ES. Katrai valstij joprojām ir savas sistēmas banku krīžu risināšanai, un tās ir slikti piemērotas pārrobežu situāciju risināšanai. Visticamāk, ka koordinēšana šādos apstākļos būs sarežģīta, un var atšķirties mērķi, kurus katra iestāde cenšas sasniegt. Tāpēc tiesiskais regulējums nevar nodrošināt, ka pārrobežu banku grupā radušās kritiskas problēmas tiks atrisinātas godīgi, efektīvi un izdevīgi, izmantojot stabilus sadarbības pasākumus.

Jaunās sistēmas stiprināšana, ieviešot nepieciešamos stimulus pārrobežu sadarbības veicināšanai, ir uzdevums, ko visefektīvāk var veikt Eiropas līmenī (jo īpaši saistībā ar atšķirību novēršanu starp nacionālajām noregulējuma un maksātspējas sistēmām, kā arī pasākumiem sloga dalīšanai).

---

<sup>4</sup> Efektīviem pārrobežu pasākumiem jānodrošina optimāls rezultāts ES līmenī, ņemot vērā ieinteresēto aprindu intereses visās dalībvalstīs un tādējādi visiem iesaistītajiem samazinot vispārējās izmaksas.

<sup>5</sup> SVF, Reaģēšana uz finanšu krīzi un sistēmiskā riska mērījumi (Ziņojums par finanšu stabilitāti pasaulē), 2009. gada aprīlis.

### 3. MĒRĶI

Raugoties no ES viedokļa, vispārīgie ES līmeņa rīcības mērķi varētu būt šādi:

- saglabāt finanšu stabilitāti un uzticību bankām, novērst problēmu izplatīšanos,
- samazināt zaudējumus sabiedrībai kopumā un jo īpaši nodokļu maksātājiem,
- nostiprināt banku pakalpojumu iekšējo tirgu.

Agrīnas intervences kontekstā konkrēti mērķi varētu būt šādi:

- izstrādāt instrumentus un kritērijus problēmu atklāšanai bankās un veikt intervenci agrīnā posmā,
- nodrošināt efektīvu sadarbību starp nacionālajām finanšu uzraudzības iestādēm, kas atbildīgas par pārrobežu bankām krīzes situācijās,

Banku neregulējuma kontekstā konkrēti mērķi varētu būt šādi:

- izstrādāt instrumentus un kritērijus, lai nodrošinātu pārrobežu banku reorganizāciju un neregulējumu savlaicīgā un stabilā veidā,
- uzlabot sadarbību starp nacionālajām neregulējuma iestādēm, lai nodrošinātu optimālus risinājumus ES līmenī,
- visām ieinteresētajām aprindām nodrošināt noteiktību un paredzamību saistībā ar banku neregulējumiem,
- neregulējuma laikā nodrošināt banku pakalpojumu nepārtrauktību.

### 4. POLITIKAS VARIANTI

Šajā ietekmes novērtējumā ir veikts tikai vispārīgs variantu analīzes novērtējums saistībā ar jauna satvara ieviešanu un alternatīvām. Ir apsvērtas arī vairākas jomas, uz kurām varētu attiekties jaunais satvars, tomēr nedodot priekšroku nekādiem konkrētiem pasākumiem un tādus neierosinot. Politikas risinājumu variantu saraksts nav galīgs un, ja pēc apspriedēm ar ieinteresētajām aprindām, rastos vēl citi varianti, tos varētu novērtēt vēlākā posmā, kad Komisija izteiks konkrētus priekšlikumus.

#### *Vispārīgi apsvērumi par nepieciešamību pēc jaunas banku neregulējuma sistēmas*

Paziņojums pamatojas uz to, ka ir nepieciešama ES līmeņa banku neregulējuma sistēma. Tai vajadzētu novērst nepilnības, kas plaši konstatētas, definējot problēmu, un to vajadzētu veidot tā, lai sasniegtu kopīgi saskaņotus mērķus saistībā ar risinājumu rašanu grūtībās nonākušām bankām. Šis variants tiek salīdzināts ar diviem alternatīviem variantiem. Pirmais ir pamatscenārijs, kas nozīmētu, ka pārrobežu sadarbība banku neregulējumam būtu atkarīga no brīvprātīgiem pasākumiem, kas izklāstīti 2008. gada saprašanās memorandā, apvienojumā ar nesen ieviestajiem noteikumiem Kapitāla prasību direktīvā, ar kuriem nosaka kolēģijas pārrobežu banku grupām, jaunus brīdināšanas un informācijas apmaiņas pienākumus un noteikumus par kopīgu lēmumu pieņemšanu. Otra alternatīva būtu samazināt pārrobežu banku grupu lielumu, lai pārvaldītu krīzes efektīvāk, izmantojot pašreizējos valstu režīmus. Tiek izvērtētas šā varianta priekšrocības un trūkumi, īpašu uzmanību pievēršot faktam, ka šāda variantu īstenošanai būtu jāgroza Līgums un ka tas paaugstinātu banku pakalpojumu izmaksas.

### *Agrīna intervence*

Tiek apsvērti varianti saistībā ar trim plašām politikas jomām: varianti, kā novērst atšķirības starp uzraudzības darbību iniciēšanas veidu, varianti, kā novērst atšķirības starp instrumentiem, un varianti, kā novērst nesaskaņotību starp valstu pienākumiem un banku uzņēmējdarbības globalitāti.

Attiecībā uz kritērijiem uzraudzības darbību uzsākšanai tiek aplūkotas divas pamatscenārija alternatīvas. Viena ir saistīta ar agrīnās brīdināšanas indikatoru minimālā kopuma saskaņošanu un sistēmas izstrādāšanu kopīgai novērtēšanai, kas būtu līdzeklis sadarbības veicināšanai tādā veidā, lai ļautu kopīgi reaģēt, saglabājot pietiekamu elastīgumu un rīcības brīvību. Otra alternatīva būtu izstrādāt precīzi definētu, automatisku kritēriju kopumu, lai noteiktu, kad jāuzsāk uzraudzības darbība — lai nodrošinātu precīzu (bet nediskrecionāru) sistēmu, saskaņā ar kuru notiktu saskaņotas uzraudzības darbības.

Attiecībā uz atšķirībām starp agrīnās intervences instrumentiem papildus pamatscenārijam tiek aplūkoti divi iespējami varianti. Viens no tiem papildinātu CRD 136. pantā uzskaitītos instrumentus ar papildu instrumentiem, kas patlaban nav pieejami iestādēm visās dalībvalstīs, piemēram, pilnvaras pieprasīt iesniegt atveseļošanas plāna iesniegšanu, likvidēšanas plānus kā piesardzības pasākumu pret iespējamu banku grupas bankrotu vai papildu pilnvaras saistībā ar banku pārvaldību. Apsvērtā alternatīva ir nolīgums par pilnībā saskaņotu agrīnās intervences instrumentu vienotu kopumu. Šī otrā varianta priekšrocība ir tas, ka šāda pieeja novērstu atšķirības starp iestādēm, bet trūkums būtu, iespējams, ļoti sarežģīta īstenošana, ņemot vērā vispārīgas atšķirības starp uzraudzības un tiesiskajām sistēmām.

Attiecībā uz nesaskaņotību starp valstu pienākumiem un banku uzņēmējdarbības globālo būtību pamatscenārijs balstītos uz 2008. gada saprašanās memoranda izmantošanu, lai gan plānotie uzraudzības sistēmas grozījumi piešķirtu aktīvāku lomu drīzumā izveidojamajai Eiropas Banku iestādei. Alternatīvs variants būtu pamatoties uz nesenajiem grozījumiem, kā arī izstrādāt noteikumus, saskaņā ar kuriem uzraudzības iestādēm būtu jāpieņem kopīgi lēmumi, pamatojoties uz saskaņotu novērtējumu un kopīgu atveseļošanas plānu, ko mātesuzņēmums iesniedzis par grupu kopumā.

### *Banku noregulējums*

Tiek apsvērti varianti, kā risināt konstatētās problēmas šādās piecās plašās politikas jomās: banku noregulējuma instrumenti un kritēriji, nesaskaņotība starp nacionālo iestāžu pienākumiem un banku uzņēmējdarbības globālo būtību, plašāki šķēršļi (uzņēmējdarbības, maksātspējas tiesību akti) banku noregulējuma panākšanai, pārrobežu risinājumu finansēšana un banku pakalpojumu nepārtrauktība.

Attiecībā uz banku noregulējuma instrumentiem un kritērijiem tiek apsvērta minimālā instrumentu kopuma izstrāde (pilnvaras organizēt pārdošanu privātā sektora pircējam, pārvest aktīvus un pasīvus uz pagaidu banku vai labu/sliktu banku, atbalstīta uzņēmējdarbības daļas pārdošana privātā sektora pircējam vai nacionalizācija), kas paredzēti, lai noregulējuma iestādes varētu ātri un efektīvi veikt intervenci. Šādi instrumenti varētu vai nu papildināt esošos nacionālos instrumentus (kas būtu vieglāks ceļš, bet saglabātos atšķirības/pretrunas starp spēkā esošajiem nacionālajiem instrumentiem), vai arī varētu tikt izstrādāts kopīgu instrumentu kopums visām nacionālajām iestādēm izmantošanai ar vienādiem nosacījumiem (kas nozīmē, ka būtu nepieciešami būtiski grozījumi valstu tiesību aktos par noregulējumu).

Attiecībā uz nesaskaņotību starp valstu pienākumiem un banku uzņēmējdarbības globālo būtību tiek apsvēra sadarbības pasākumu izstrādāšana starp noregulējuma iestādēm (pamatojoties uz juridiski saistošu pienākumu kopumu). Tas varētu nozīmēt koordinēšanas sistēmu sadarbībai un informācijas apmaiņai (ko papildina ar jauniem ES noteikumiem) vai

(vērienīgāk) precīzāku valstu rīcības koordinēšanu attiecībā uz grupām galvenā administratora vai likvidatora vadībā. Tiek apsvērta arī iespēja un grūtības saistībā ar ES struktūrvienības (iespējams, jaunā Eiropas Banku iestāde) iesaistīšanu pārrobežu iestādes noregulējuma rašanā.

Attiecībā uz variantiem novērst plašākus šķēršļus ir apsvērts, vai nepieciešams grozīt uzņēmējdarbības tiesību aktus, lai ļautu noregulējuma iestādēm neievērot noteiktas akcionāru tiesības (tomēr izmantojot atbilstīgus kompensācijas un atlīdzināšanas mehānismus), un vai maksātnespējas tiesību aktus arī varētu grozīt, lai pieļautu grūtībās nonākušas bankas noregulējumu, izmantojot īpašu procedūru, vai lai varētu rast noregulējumu kopā visai grupai. Tiek apsvērts arī, vai ir vajadzīgs atsevišķs un neatkarīgs maksātnespējas režīms pārrobežu banku grupām, kas aizstātu nacionālos režīmus, lai īstenotu pārrobežu grupas integrētu reorganizāciju vai likvidāciju. Arī šī pieeja būtu sarežģīta.

Attiecībā uz variantiem pārrobežu noregulējuma finansiālam atbalstam ir apsvērti vairāki savstarpēji neizslēdzoši varianti, tostarp privātā sektora finansējuma risinājumu atbalsts, veicot grozījumus uzņēmējdarbības un maksātnespējas tiesību aktos, ieviešot sistēmu, lai veicinātu aktīvu pārceļamību grupas ietvaros pēc maksātnespējas procedūras uzsākšanas, izpētot *DGS* izmantošanas noderīgumu papildus to tradicionālajai kases funkcijai un izstrādājot publiskā finansējuma pasākumus, kas pamatojas uz nolīgumu par precīzi noteiktiem sloga dalīšanas pasākumiem.

Visbeidzot, attiecībā uz politiku banku pakalpojumu nepārtrauktības atbalstam ir apsvērti iespējami pasākumi, lai atbalstītu noteiktu noregulējuma instrumentu piemērošanu. Tajos ietilpst uzņēmējdarbības un maksātnespējas tiesību aktu grozījumi, lai nodrošinātu nepārtrauktu atbalsta pakalpojumu nodrošinājumu gadījumā, ja banku sadala (tāda noregulējuma rezultāts, kas saistīts ar pagaidu banku vai aktīvu daļēju pārdošanu); īslaicīga likvidācijas tiesību ierobežošana, lai noregulējuma iestādei būtu laiks pārcelt uzņēmējdarbības daļas uz citu uzņēmumu (piemēram, pagaidu banku) un moratorija koordinēta noteikšana visā bankas grupā.

Šis ietekmes novērtējums papildina Komisijas paziņojumu, kas ir konsultatīvs un atvērts dokuments attiecībā uz iespējamajiem variantiem, kurus varētu īstenot. Ja Komisija nolems izteikt konkrētus politikas priekšlikumus, būs vajadzīgi papildu novērtējumi.