



EIROPAS KOMISIJA

Briselē, 20.7.2011
SEC(2011) 950 galīgā redakcija

KOMISIJAS DIENESTU DARBA DOKUMENTS

IETEKMES NOVĒRTĒJUMA KOPSAVILKUMS

Pavaddokuments dokumentam

Regulas priekšlikums

par kredītiestāžu un ieguldījumu sabiedrību konsultatīvas uzraudzības prasībām

{COM(2011) 452 galīgā redakcija}

{SEC(2011) 949 galīgā redakcija}

1. KONTEKSTS

Plašā finanšu krīze liecināja par to, ka finanšu iestāžu pašreizējais regulējums saistās ar nepieļaujamo risku. Saskaņā ar SVF aplēsēm ar krīzi saistītie zaudējumi Eiropas bankām 2007.–2010. gadā tuvojās 1 triljonam euro jeb 8 % no ES IKP.

Lai atjaunotu stabilitāti banku nozarē un nodrošinātu, ka reālajā ekonomikā turpina ieplūst kredīti, ES un tās dalībvalstis veikušas plašu klāstu bezprecedenta pasākumu, kuru izmaksas galu galā sedz nodokļu maksātāji. Eiropas Komisija (Komisija) līdz 2010. gada oktobrim apstiprinājusi valsts atbalstus finanšu iestādēm 4,6 triljonu euro apmērā, un no tiem vairāk nekā 2 triljoni euro faktiski izlietoti 2008. un 2009. gadā.

Bankām sniegtais finanšu atbalsts jāsamēro ar stingru reformu, kas vērsta uz krīzes laikā atklātajām regulējuma nepilnībām. Šajā ziņā Komisija jau ierosinājusi vairākus grozījumus banku regulējumā — KPD¹ II 2008. gada oktobrī un KPD III 2009. gada jūlijā. Šis ziņojums pievienots tiesību aktu kopumam, kurā ietverti starptautiskā mērogā izstrādāti un atzīti banku kapitāla un likviditātes standarti, tā sauktā "Bāzeles III" vienošanās. Komisijas dienesti visu ES dalībvalstu vārdā aktīvi piedalījās šo standartu izstrādes procesā. Tiesību aktu kopums ir paplašināts, ietverot priekšlikumu par citu KPD noteikumu saskaņošanu nolūkā padziļināt vienoto tirgu un pastiprināt uzraudzības efektivitāti. Šajā ziņojumā izklāstīts tikai turpmāk raksturoto pasākumu ietekmes novērtējums.

2. APSPRIEŠANĀS AR IEINTERESĒTAJĀM PERSONĀM

Visā projekta gaitā Komisijas dienesti līdzdarbojās starptautiskos forumos, it sevišķi Bāzeles Banku uzraudzības komitejā (*BCBS*), kurai bija uzticēts izstrādāt jaunus politikas pasākumus likviditātes un darījuma partnera kredītriska pārvaldības, statūtkapitāla noteikšanas un procikliskuma jomā. Eiropas Banku komiteja un Eiropas Banku uzraudzītāju komiteja (*CEBS*) plaši iesaistījās šajā darbā, un ar tām notika apspriešanās visā projekta gaitā.

Lai palīdzētu analizēt šā tiesību aktu kopuma ietekmi uz ES banku nozari, *CEBS* veica kvantitatīvu ietekmes pētījumu. Tajā piedalījās 246 bankas no 21 *CEBS* dalībvalsts, tostarp 50 1. grupas² bankas un 196 2. grupas bankas, kopā pārstāvot aptuveni 70 % kopējās ES banku nozares kapitāla izteiksmē. *CEBS* arī sniedza Komisijai tehniskas konsultācijas valstu izvēles iespēju un rīcības brīvību saskaņošanas jomā.

Komisijas dienesti 2010. gada aprīlī sarīkoja atklātu izskatīšanu un 2009.-2011. gadā četras reizes veica sabiedrisko apspriešanos par tiesību aktu kopumā ietvertajiem politikas pasākumiem³. Apspriešanās gaitā paustie viedokļi ir nozīmīgs informācijas avots un ļauj uzzināt ieinteresēto personu domas par iespējamo pasākumu ietekmi un iedarbīgumu. Turklāt Komisijas dienesti atsevišķi plašā mērogā apspriedās ar nozares pārstāvjiem, tostarp no Banku lietu speciālistu grupas, dažādām ES banku nozares apvienībām un atsevišķām bankām.

¹ Kapitāla prasību direktīva.

² 1. grupas bankas ir tās, kuru 1. līmeņa kapitāls pārsniedz 3 miljardus euro un kuras veic daudzveidīgu darbību starptautiskā mērogā. Visas citas bankas uzskata par 2. grupas bankām.

³ Sk. http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/index_en.htm

3. PROBLĒMAS FORMULĒJUMS

3.1. Likviditātes riska pārvaldība

Pasaules finanšu krīze ir izgaismojusi iestāžu pašreizējās likviditātes riska pārvaldības trūkumus, tostarp nepilnības stresa testu veikšanā un aktīvu un pasīvu termiņu nesakritību. Konkrētāk runājot, pašreizējā likviditātes riska pārvaldības prakse izrādījusies nepiemērota, lai pilnībā izprastu riskus, kas saistīti ar vērtspapīrošanu saskaņā ar "radi un izdali" modeli, kompleksu finanšu instrumentu izmantošanu un paļaušanos uz sindicētajiem aizdevumiem ar īstermiņa parāda instrumentiem. Pieņēmumi par aktīvu likviditāti tirgū un par tirgus likviditātes un finansējuma likviditātes mijiedarbību izrādījās kļūdaini, savukārt finanšu iestāžu rīcības īpatnībām arī bija milzīga ietekme uz krīzes gaitu. Šie faktori veicināja dažu finanšu iestāžu⁴ sabrukumu un spēcīgi iedragāja daudzu citu pozīcijas, apdraudot finanšu stabilitāti un prasot nepieredzēti apjomīgu likviditātes atbalstu no publiskā sektora un centrālajām bankām. No 2008. gada septembra līdz decembrim ECB aizdevumi eurozonas kredītiestādēm palielinājās aptuveni par 70 %, pārsniedzot 800 miljardus euro.

Lai gan vairākās dalībvalstīs šobrīd ir noteikts kāds kvantitatīvs regulatīvs likviditātes standarts, ES mērogā nav saskaņota, pietiekami skaidra regulatīvā režīma, kas noteiktu īstermiņa un ilgtermiņa likviditātes atbilstīgu līmeni. Pašreizējo valstu standartu dažādība kavē saziņu starp uzraudzības iestādēm, un iestādēm, kas darbojas pārrobežu mērogā, rodas papildu izmaksas par pārskatu iesniegšanu

3.2. Kapitāla noteikšana

ES banku sistēma iekļuva krīzē ar nepietiekami kvalitatīvu kapitālu nepietiekamā daudzumā. Konkrētāk, daži kapitāla instrumenti, un it sevišķi hibrīdkapitāla instrumenti⁵ (hibrīdi), neīstenoja tirgu un regulatoru prognozes par to spēju absorbēt zaudējumus⁶, pastāvīgumu⁷ un maksājumu elastīgumu⁸ spēju nepārtrauktā darbībā. Prasību par hibrīdu atbilstību trīs iepriekšminētajiem kritērijiem ES faktiski ieviesa ar Komisijas "sloga sadales" politiku, novērtējot valstu banku rekapitalizācijas pasākumus.

Statūtkapitāla korekciju saraksts arī izrādījās nepietiekami aptverošs, jo vairākus bilances posteņus, piemēram, mazākuma līdzdalību un atliktā nodokļa aktīvus, kuru spēja absorbēt zaudējumus nepārtrauktā darbībā spriedzes apstākļos ir mazāk droša, tirgus dalībnieki faktiski izslēdza no iestāžu paziņotajiem kapitāla koeficientiem. Atšķirības starp dalībvalstīm regulatīvo korekciju piemērošanā nepārtrauktā darbībā vēl vairāk traucēja 1. līmeņa kapitāla pasākumu salīdzināmībai un uzticamībai. Paziņotie 1. līmeņa kapitāla koeficienti tā rezultātā neatspoguļoja iestāžu spēju absorbēt aizvien lielākos zaudējumus. Tā radās nepieciešamība valdībām sniegt atbalstu banku nozarei daudzās valstīs un lielā apmērā.

⁴ *Bear Sterns, Lehman Brothers, Northern Rock, HBOS, Bradford and Bingley.*

⁵ Hibrīdi ir vērtspapīri, kas apvieno pašu kapitāla un parāda vērtspapīru iezīmes.

⁶ Instrumentam jābūt pieejamam, lai absorbētu zaudējumus gan parastā darbībā, gan likvidācijas gadījumā, un, ja nepieciešams, jāsniedz atbalsts noguldītāju finanšu līdzekļiem.

⁷ Instrumentam jābūt pastāvīgi pieejamam, lai nebūtu šaubu, ka tas spēj sniegt atbalstu noguldītājiem un citiem kreditoriem spriedzes apstākļos.

⁸ Instrumentam jābūt iezīmēm, kas ļauj nekumulatīvi atlikt vai atcelt kuponu vai dividenžu maksājumus spriedzes apstākļos.

3.3. Darījuma partnera kredītrisks

Krīze atklāja vairākus trūkumus pašreizējā regulatīvajā režīmā, kurš attiecas uz darījuma partnera kredītrisku⁹, kas rodas atvasināto finanšu instrumentu, repo darījumu¹⁰ un vērtspapīru finansēšanas¹¹ darījumu dēļ. Tas liecināja, ka spēkā esošie noteikumi nenodrošina šāda veida riska atbilstīgu pārvaldību un pietiekamu kapitalizāciju. Spēkā esošie noteikumi arī pietiekami nerisināja ārpusbiržas atvasināto līgumu divpusējas tīrvērtes vietā veikt daudzpusēju tīrvērti ar centrālo darījumu partneru¹² palīdzību.

3.4. Aizdevumu procikliskums

Procikliskuma ietekmē notiek virzība līdzī ekonomiskajam ciklam un paplašinās ekonomiskā cikla svārstības. Banku aizdevumu cikliskajam raksturam ir vairāki savstarpēji saistīti cēloņi, tostarp tirgus un regulatīvās kļūmes.

Viena no pašreizējo uz risku pamatoto minimālā kapitāla prasību iezīmēm ir tāda, ka tās mainās ekonomiskā cikla laikā. Ja kredītiestādes un ieguldījumu sabiedrības spēj šīs prasības izpildīt, nav nekādu skaidri noteiktu regulatīvu ierobežojumu riska apjomam, ko tās var uzņemt, un tādējādi arī to aizņemtajiem līdzekļiem. Šādu ierobežojumu trūkums un tas, ka kapitāla prasības nepietiekami reaģēja uz riska pieaugumu makrosistēmas līmenī, noveda pie finanšu nelīdzsvarotības uzkrāšanās, pirms krasī palielinājās ar kredītiem saistītie zaudējumi, un, mainoties ekonomiskā cikla fāzei, izraisīja postošu kritienu, kad notika centieni atbrīvoties no aizņemtajiem līdzekļiem.

3.5. Izvēles iespējas, rīcības brīvības un minimāla saskaņošana

Septiņas banku pakalpojumu nozares direktīvas 2000. gadā aizstāja Konsolidētā banku direktīva. Šo direktīvu 2006. gadā pārstrādāja kopā ar KPD, kad ES tika ieviests "Bāzeles II" regulējums. Tā rezultātā KPD noteikumos ietvertas daudzas izvēles iespējas¹³ un rīcības brīvības¹⁴. KPD ir arī "minimālas saskaņošanas" direktīva, jo dalībvalstis var pievienot stingrākus konsultatīvās uzraudzības noteikumus, un tas dod iespēju pārsniegt ES tiesību aktu prasības, kad notiek to īstenošana valstu tiesību aktos (šī prakse pazīstama kā t.s. "apzeltīšana" jeb "gold-plating").

Rezultātā rodas ievērojamas atšķirības tajā, kā dalībvalstis īsteno noteikumus un kā tos pēc tam piemēro valstu uzraudzības iestādes, un šāda situācija īpaši sarežģīt uzņēmējdarbību sabiedrībām, kuras strādā pārrobežu mērogā. Tas arī rada juridiskas skaidrības trūkumu un nevienādus konkurences apstākļus.

⁹ Risks, ka darījuma partneris var neizpildīt saistības pirms darījuma naudas plūsmas galīgā norēķina.

¹⁰ Repo (vienošanās par atpirkumu) līgumā aizņēmējs piekrīt pārdot vērtspapīru aizdevējam un vēlāk nopirkt to pašu vērtspapīru no tā paša aizdevēja par noteiktu cenu.

¹¹ Repo līguma slēgšanas nolūks ir aizņemt vai aizdot naudu, bet vērtspapīru finansēšanas darījuma mērķis ir uz laiku iegūt vērtspapīru citām vajadzībām, piemēram, īso pozīciju segšanai.

¹² Struktūra, kas ir starpnieks starp darījuma partneriem līgumos, ko tirgo vienā vai daudzos finanšu tirgos, kļūstot par pircēju katram pārdevējam un par pārdevēju katram pircējam.

¹³ Kompetentajām iestādēm vai dalībvalstīm tiek dota iespēja no alternatīvu pieeju klāsta izvēlēties, kā nodrošināt atbilstību konkrētam noteikumam.

¹⁴ Kompetentajām iestādēm vai dalībvalstīm tiek dota iespēja izvēlēties, vai tās piemēros konkrētu noteikumu.

4. MĒRĶI

Šis iniciatīvas kopīgais mērķis ir nostiprināt banku kapitāla un likviditātes regulējuma efektivitāti ES, ierobežot negatīvo ietekmi uz banku uzticamību un kavēt finanšu sistēmas procikliskumu, vienlaikus saglabājot ES banku nozares konkurētspēju. Tas ietver šādus četrus vispārīgus politikas mērķus:

- uzlabot finanšu stabilitāti,
- uzlabot noguldītāju interešu aizsardzību,
- nodrošināt ES banku nozares konkurētspēju starptautiskā mērogā,
- mazināt finanšu sistēmas procikliskumu.

5. POLITISKO RISINĀJUMU ANALĪZE UN SALĪDZINĀJUMS

Kopumā tika novērtēti un salīdzināti 27 politiskie risinājumi dažādām konstatētajām problēmām. Šajā iedaļā izklāstīta politikas pasākumu paredzamā ietekme katrā jomā un visa priekšlikuma kopējā ietekme.

5.1. Likviditātes risks

Lai uzlabotu finanšu iestāžu likviditātes riska profila elastīgumu īstermiņā, no 2015. gada tiks ieviests likviditātes seguma koeficients (LSK), pirms tam atvēlot laiku tā novērošanai un pārskatīšanai nolūkā veikt tā sastāva un svēruma nepieciešamos uzlabojumus un pārbaudīt, vai tam nav nevēlamas ietekmes uz nozari, finanšu tirgiem un ekonomiku. Pamatojoties uz "Bāzele III" ietvertu LSK definīciju, šīs prasības izpilde ES tālākā nākotnē ik gadus dotu tīro IKP ieguvumu 0,1 % līdz 0,5 % apmērā, jo samazinātos sistēmisku krīžu prognozētais biežums.

Lai risinātu finansējuma problēmas, ko rada aktīvu un pasīvu termiņu nesakritība, Komisija plāno ieviest neto finansējuma stabilitātes rādītāja (NFSR). Pirms pieņemt lēmumu par NFSR galīgo svērumu un noteikt to par minimālo standartu no 2018. gada, notiks visaptveroša NFSR un tā ietekmes novērošana.

5.2. Kapitāla noteikšana

Priekšlikumi paredz stingrākus kapitāla instrumentu atbilstības kritērijus dažādām statūtkapitāla daļām, un tajos tiek plaši pārskatīta regulatīvo korekciju piemērošana. Pārskatītās regulatīvās korekcijas 1. grupas bankām samazina atbilstīgo 1. līmeņa pamatkapitālu (*CET1*) par 42 %, bet 2. grupas bankām — par 33 %. Šo samazinājumu rada korekcijas saistībā ar nemateriālo vērtību, materiālajiem ieguldījumiem citās finanšu iestādēs un atliktā nodokļa aktīviem.

Jaunās *CET1* un 1. līmeņa kapitāla minimālās prasības ieviesīs pakāpeniski no 2013. gada, un līdz 2015. gadam tās sasniegs attiecīgi 4,5 % un 6 %. Pārskatītās regulatīvās korekcijas ieviesīs 2014.–2019. gadā. Paredzēti arī noteikumi par priekšgājēja tiesībām kapitāla instrumentiem, kuri vairs neatbilst jaunajām atbilstības prasībām.

5.3. Darījuma partnera kredītrisks

Tiks pastiprinātas prasības par darījuma partnera kredītriska pārvaldību un kapitalizāciju. Priekšlikumi arī uzlabos motivāciju veikt ārpusbiržas instrumentu tīrvērti ar centrālo darījumu partneru palīdzību. Gaidāms, ka šie priekšlikumi galvenokārt skars lielākās ES bankas.

Darījuma partnera kredītriska režīma pārskatīšana, un jo īpaši prasību ieviešana par lielāku pašu finansējumu divpusējos atvasinājuma līgumos, lai atspoguļotu to, ka šādi līgumi rada lielāku apdraudējumu finanšu sistēmai, ir neatņemama daļa Komisijas centienos gādāt par atvasināto finanšu instrumentu tirgu efektivitāti, drošumu un stabilitāti. Šī iniciatīva papildina citas Komisijas likumdošanas iniciatīvas šajā jomā, it sevišķi tās, kas ierosinātas regulā par ārpusbiržas atvasinātajiem finanšu instrumentiem, centrālajiem darījumu partneriem un darījumu reģistriem, kuru Komisija pieņēma 2010. gada 15. septembrī.

5.4. Pretcikliki politikas pasākumi

Priekšlikumos par kapitāla rezervēm paredzētas kapitāla saglabāšanas rezerves un pretcikliskas kapitāla rezerves. Veidojot (*CET1*) kapitāla saglabāšanas rezerves 2,5 % apmērā no riska svērtajiem aktīviem, mērķis ir nodrošināt banku spēju absorbēt zaudējumus spriedzes laikā, kas var ilgt vairākus gadus. Bankām šāds kapitāls būtu jāveido laikā, kad ekonomikas situācija ir labvēlīga. Bankām, kas nespēs izpildīt rezerves veidošanas mērķi, tiks noteikti ierobežojumi peļņas diskrecionārai sadalei (t.i., dividenžu maksājumiem), kamēr mērķis netiks sasniegts.

Pretcikliki kapitāla rezervju veidošanas nolūks ir īstenot plašāku makrouzraudzības mērķi aizsargāt banku nozari un reālo ekonomiku no sistēmas mēroga riskiem, kas rodas, ja kopējā kredīta pieauguma situācija attīstītās uzplaukuma un krituma cikla veidā. To piemēros, ar kapitāla saglabāšanas rezervēm izveidoto rezervju līmeni palielinot vēl par 2,5 %.

Lai ierobežotu aizņemto līdzekļu pārmērīgu uzkrāšanos kredītiestāžu un ieguldījumu sabiedrību bilancēs un tādējādi palīdzētu mazināt aizdevumu cikliskumu, Komisija arī ierosina kā uzraudzības pārskatīšanas elementu ieviest aizņemto līdzekļu koeficientu, kas nav pamatots ar risku. Tiks novērota šā koeficienta ietekme, pirms tas, iespējams, kļūs par vispārēju saistošu prasību no 2018. gada 1. janvāra.

5.5. Vienots noteikumu kopums

Priekšlikumi, atceļot izvēles iespējas un rīcības brīvības, saskaņo atšķirīgas valstu pieejas uzraudzības jomā. Uz dažiem konkrētiem aspektiem, kad t.s. "apzeltīšanas" jeb "gold-plating" praksi rosina riska novērtējuma apsvērumi, tirgus vai produkta īpatnības un dalībvalstu tiesiskā sistēma, joprojām attieksies izņēmums.

5.6. Tiesību aktu kopuma apvienotā ietekme

Lai papildinātu "Bāzele III" ietekmes novērtējumu, Komisija pārskatīja vairākus pētījumus, kas sagatavoti publiskajā un privātajā sektorā.

Paredzams, ka šis tiesību aktu kopums apvienojumā ar KPD III palielinās riska svērtos aktīvus 1. grupas bankām par 24,5 %, bet 2. grupas bankām tikai par 4,1 %. Pamatojoties uz ES banku kapitāla līmeni 2009. gadā, tiek lēsts, ka *CET1* nepietiekamība jauno minimālo prasību izpildei un kapitāla saglabāšanas rezervju veidošanai 2013. gadā būs nebūtiska,

2015. gadā tā būs 84 miljardi euro un 2019. gadā — 460 miljardi euro¹⁵, kas ir līdzvērtīgi 2,9 % no banku nozares riska svērtajiem aktīviem.

Lai bankām dotu laiku saglabāt vairāk peļņas, uzlabot darbības efektivitāti, emitēt jaunus pašu kapitāla instrumentus un veikt citus nepieciešamos pielāgošanās pasākumus, jaunajās kapitāla prasībās iestrādāts astoņu gadu pārejas posms. Bāzeles Komitejas, ECB un Komisijas dienestu veiktā analīze liecina, ka pārejai uz stingrākiem kapitāla un likviditātes standartiem būs ierobežota ietekme uz kopējiem nozares darbības rezultātiem.

Izskatot ietekmi uz ekonomiku ilgākā laikposmā, Bāzeles Komitejas veiktā analīze konstatēja, ka tālākā nākotnē ekonomiskie ieguvumi no "Bāzele III" īstenošanas ir nepārprotami. Šajā analīzē prognozēti tīrie ekonomiskie ieguvumi, kas izpaudīsies kā ES IKP ikgadējs pieaugums 0,3 % līdz 2 % apmērā. Ieguvumi rodas, jo samazinās turpmāku sistēmisku krīžu prognozētais biežums, un tie ir optimāli, kad *CET1* svēruma ir 6 % līdz 9 % apmērā.

Cits Komisijas un zinātnes aprindu izstrādātais modelis liecināja, ka priekšlikumi samazinātu sistēmisku banku nozares krīžu iespējamību septiņās dalībvalstīs par 29 % līdz 89 %, ja bankas rekapitalizē līdz kopējā kapitāla koeficientam vismaz 10,5 % apmērā.

Turklāt Bāzeles Komitejas veiktā analīze pierādīja, ka stingrākām kapitāla prasībām, tostarp par precikliskām kapitāla rezervēm, un stingrākām likviditātes prasībām vajadzētu samazināt parasto uzņēmējdarbības ciklu amplitūdu. Tas it sevišķi attiecas uz MVU, kas ir atkarīgi no banku finansējuma visā ekonomikas cikla laikā.

6. UZRAUDZĪBA UN VĒRTĒŠANA

Gaidāms, ka ierosinātie grozījumi stāsies spēkā 2013. gadā. Bāzeles Komitejas un Eiropas Banku iestādes (EBI) darba grupas, kuras uzrauga banku kapitāla pozīciju dinamiku attiecīgi pasaules un ES mērogā, palīdzēs izvērtēt panākumus konkrētu politikas mērķu sasniegšanā. EBI ieviesīs īpašus pasākumus, ar kuriem nodrošina, ka tiek vākta aizņemto līdzekļu koeficienta un jauno likviditātes prasību novērošanai vajadzīgā informācija, tādējādi ļaujot savlaicīgi pabeigt šo politikas pasākumu pilnveidošanu.

¹⁵ 37 miljardi euro (izteikti kā 1. līmeņa kapitāls) no šā skaitļa attiecināmi uz KPD III priekšlikumu.