

SL

SL

SL



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 20.10.2009
SEC(2009) 1390 konč.

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

Spremni dokument

SPOROČILO KOMISIJE

o okviru EU za čezmejno obvladovanje krize v bančnem sektorju

POVZETEK OCENE UČINKA

{COM(2009) 561 konč.}
{SEC(2009) 1389}
{SEC(2009) 1407}

1. V ČEM JE TEŽAVA, KDO JE NAJBOLJ PRIZADET, ZAKAJ JE POTREBNO JAVNO POSREDOVANJE

V teku te finančne krize je bila sposobnost organov za obvladovanje krize na nacionalni ravni in čezmejni ravni močno preizkušena. Finančni trgi znotraj EU so postali tako povezani, da učinkov na kreditne institucije zaradi težav, ki jih ima ena država članica, ni vedno mogoče kontrolirati in izolirati, ter se nacionalna kriza lahko hitro prenese na podjetja in trge v drugih državah članicah.

Medtem ko je delovanje čezmejnih bank postalo zelo prepleteno (poslovna področja in interne storitve so postali medsebojno zelo povezani ter jih ni mogoče učinkovito ločiti po geografskih mejah držav članic), je obvladovanje bančne krize ostalo domena vsake posamezne države. Zaradi tega se bodo v primeru propada čezmejne banke finančni nadzorni organi in drugi organi (pristojni za reševanje) osredotočili samo na bančne posle na svojem ozemlju. To lahko otežuje čezmejno sodelovanje in privede do neučinkovitih in verjetno konkurenčnih pristopov do reševanja in rezultatov na ravni EU, ki ne bodo optimalni.

Najpomembnejše vprašanje v zvezi z ukrepi za ohranitev finančne stabilnosti je zmožnost organov, da ukrepajo vnaprej (**zgodnje posredovanje**¹) ali obvladajo krizna stanja (**reševanje**²) bank. Sodelovanje organov je lahko ključno za ohranitev stabilnosti celotnega finančnega sistema, zaščito vlog posameznikov in podjetij ter za ohranitev nepretrganosti plačilnih sistemov in drugih osnovnih finančnih storitev.

Čeprav imajo nekateri evropski nadzorni organi instrumente, s katerimi lahko posežejo v bančno krizo, pa se instrumenti med državami članicami lahko razlikujejo ali jih v nekaterih primerih ni. Te razlike in vrzeli ter zakonodajne razlike med državami članicami in/ali pomanjkanje zakonodajne/institucionalne podlage v nekaterih državah so lahko potencial za oteževanje in celo oviranje učinkovitega čezmejnega obvladovanja bančne krize. Če različni organi posežejo v različnih časovnih obdobjih, zastavljajo različne cilje ter uporabljajo različne instrumente in ukrepe z različnimi merili, ki pogojujejo njihovo uporabo v skladu z njihovim razumevanjem težave, rezultati verjetno ne bodo optimalni.

Na ravni EU ni zakonodaje, ki bi urejala reševanje bank. Razen uvedbe minimalnega niza pooblastil za nadzorne organe, katerih cilj je vzpostavitev prejšnjega stanja banke³, povezane z nekaterimi nedavnimi spremembami direktive o kapitalskih zahtevah (pravila o opozarjanju drugih organov v izrednih razmerah, usklajevanje nadzornih dejavnosti in izmenjava informacij v izrednih razmerah) ter vzpostavitvijo določil za prenehanje in reorganizacijo kreditnih institucij s poslovalnicami v drugih državah članicah, ni okvira EU, ki bi določal,

¹ Zgodnje posredovanje: cilj zgodnjih sanacijskih ukrepov nadzornih organov bančništva (npr. povečanje zasebnega kapitala, sprememba poslovnih področij, odprodaja sredstev) je odpravljanje nepravilnosti pri bankah in pomoč bankam pri vračanju v normalni poslovni tok in preprečevanje, da bi se za banke moral sprožiti postopek reševanja.

² Reševanje bank: cilj reorganizacije problematičnih bank (bodisi v upravnem ali sodnem postopku) je ohranitev finančne stabilnosti, nepretrganost bančnih storitev in oživitev bank. Za doseganje zgornjih ciljev se poleg tradicionalnih reorganizacijskih tehnik za reševanje bank uporabljajo posebni instrumenti (npr. premostitvene banke, prisiljena združitve, prevzem s pomočjo nacionalnih organov, delna prodaja sredstev). Postopek upravlja organ, odgovoren za reševanje, ki je lahko v različnih državah članicah različen (nacionalna banka, finančni nadzorni organ, sistem zajamčenih vlog, ministrstvo za finance, posebni organ).

³ V členu 136 Direktive o kapitalskih zahtevah 2006/48/ES.

kako in pod kakšnimi pogoji bi morali organi ukrepati v primeru krize čezmejne banke. Obvladovanje krize skoraj v celoti urejajo nacionalni zakoni.

Razlikujoči se pristopi in instrumenti ter navzkrižni interesi med organi verjetno vodijo do neučinkovitega preprečevanja in reševanja krize ter dajejo rezultate na ravni EU, ki ne bodo optimalni. To pa lahko poveča stroške za državljane EU in davkoplačevalce, ker je lahko reševanje sistemsko pomembnih čezmejnih bank v primerjavi s stroški pravočasnega in učinkovitega reševanja izredno drago⁴. Po zadnjih ocenah MDS⁵ bo zmanjšanje vrednosti svetovnih sredstev zaradi krize do leta 2010 znašalo 4 100 milijard USD, od tega bo po pričakovanju dve tretjini izgub pokrila svetovni bančni sektor, polovico od tega (ali 1 400 milijard, kar ustreza 9 % BDP EU) pa evropske banke.

Zaradi velikega učinka na finančni sektor in celotno gospodarstvo bo kriza v veliki mednarodni banki vplivala na številne zainteresirane strani po vsej EU, to je na:

- finančne institucije, ki se spopadajo s težavami, vključno z njihovimi delničarji in zaposlenimi,
- trdne finančne institucije, ki so odvisne od finančne stabilnosti,
- uporabnike finančnih storitev, vključno z vlagatelji, investitorji, upokojenci in nefinančnimi družbami, malimi in srednjimi podjetji,
- javne organe, vključno z nadzornimi organi, centralnimi bankami in ministrstvi za finance,
- davkoplačevalce.

Sporočilo o „Okviru EU za reševanje bank“, kateremu je priložena ta ocena učinka, prikazuje pregled težav, področja, ki se pregledujejo ter so povezana z zgodnjimi intervencijskimi ukrepi, in reševanje bank. Predlaga cilje politik in splošni pristop. V tej fazi ne predlaga posebnih podrobnih rešitev. Zato se ta ocena učinka prvenstveno osredotoča na opredelitev težav in potrebo po ukrepanju na ravni EU na tem področju ter na cilje takega ukrepanja. Glede na posvetovalno naravo Sporočila so možnosti upoštevane samo v širšem pomenu. Vsi dodatni predlogi politike, ki bodo rezultat tega posvetovanja, bodo v ustrezni fazi predmet nadaljnje in temeljitejše ocene učinka.

2. ALI JE UKREP EU UTEMELJEN NA SUBSIDIARNOSTI?

Ukrepi na evropski ravni so na tem področju potrebni z vidika visoke stopnje povezanosti bančnega trga v EU. Sistemi za obvladovanje kriz v bankah še nadalje ostajajo na nacionalni ravni in so slabo prilagojeni za obravnavanje čezmejnih primerov. Usklajevanje v teh razmerah bo verjetno zapleteno, cilji, ki jih zastavljajo organi, pa se lahko razlikujejo. Zaradi tega pravni okvir ne more zagotoviti, da bodo kritične težave v čezmejnih bančnih skupinah rešene pravično, učinkovito in primerno s trdnimi dogovori o sodelovanju.

⁴ Z učinkovitimi čezmejnimi ureditvami bi morali zagotoviti optimalen rezultat na ravni EU ob upoštevanju interesov zainteresiranih strani v vseh državah članicah in s tem zmanjšanje skupnih stroškov.

⁵ MDS, odziv na finančno krizo in merjenje sistemskih tveganj (Poročilo o globalni finančni stabilnosti), april 2009.

Podprtje novega okvira z uvedbo spodbud za sprožitev čezmejnega sodelovanja je naloga, ki se jo lahko najbolj učinkovito izvaja na evropski ravni (to še zlasti velja za obravnavanje razlik med reševanjem na nacionalni ravni in okviru insolventnosti ter dogovore za porazdelitev bremena).

3. CILJI

Gledano z vidika EU bi bili splošni cilji ukrepanja na ravni EU:

- ohranjanje finančne stabilnosti in zaupanja v banke, izogibanje širjenja težav,
- zmanjševanje izgub za družbo kot celoto in zlasti davkoplačevalce,
- krepitev notranjega trga bančnih storitev.

Z vidika zgodnjega posredovanja bi bili posebni cilji:

- razvoj instrumentov in sprožilcev za odkrivanje težav v bankah in posredovanje v zgodnji fazi,
- zagotovitev učinkovitega sodelovanja med nacionalnimi finančnimi nadzornimi organi, odgovornimi za čezmejne banke v kriznih situacijah.

Za reševanje bank bi bili posebni cilji:

- razvoj instrumentov in sprožilcev za zagotavljanje pravočasne in trdne reorganizacije in reševanja čezmejnih bank,
- izboljšanje sodelovanja nacionalnih organov, pristojnih za reševanje, da bi našli optimalne rešitve na ravni EU,
- zagotovitev varnosti in predvidljivosti glede reševanja bank za vse zainteresirane strani,
- zagotovitev osnovnih bančnih storitev v času reševanja.

4. MOŽNE POLITIKE

Za namen te ocene učinka je analiza možnosti omejena na splošno oceno o uvedbi novega okvira in alternativ. Različna področja, ki bodo verjetno obravnavana v novem okviru, se tudi pregledajo, vendar pri tem ne bo podprt ali predlagan noben konkreten ukrep. Seznam možnih politik ni omejen in če bo pri posvetovanju zainteresiranih strani prišlo do novih možnosti, bodo te ocenjene v kasnejši fazi, ko bo Komisija pripravila trdne predloge.

Splošni dejavniki o potrebi po novem okviru za reševanje bank

Začetna točka Sporočila je, da je okvir za reševanje bank potreben na ravni EU. Obravnavati bi moral pomanjkljivosti, ki so bile v veliki meri ugotovljene v okviru opredelitve težav, in zasnovan bi moral biti tako, da bi izpolnil skupno dogovorjen niz ciljev o tem, kako obravnavati banke v težavah. Ta možnost se primerja z dvema alternativnima možnostma. Prva je osnovni scenarij, po katerem bi bilo čezmejno sodelovanje za reševanje bank odvisno

od prostovoljnih dogovorov, določenih v Memorandumu o soglasju (MoU) iz leta 2008, v kombinaciji z novimi pravili iz Direktive o kapitalskih zahtevah, ki uvaja kolegije za čezmejne bančne skupine, nove obveznosti glede opozarjanja in izmenjave informacij ter določbe o skupnem odločanju. Druga možnost bi bila zmanjšanje velikosti čezmejnih bančnih skupin, da bi učinkoviteje obvladovali krize v skladu s sedanjimi nacionalnimi predpisi. Prednosti in pomanjkljivosti te zadnje možnosti so ocenjene s posebnim poudarkom na dejstvu, da bi taka možnost zahtevala spremembo Pogodbe in sprožila zvišanje stroškov bančnih storitev.

Zgodnje posredovanje

Proučujejo se možnosti glede treh širših političnih področij: možnosti za obravnavo razlik med načini, kako se sprožijo nadzorni ukrepi, možnosti za obravnavo razlik med instrumenti in možnosti za obravnavo razlik med odgovornostjo na nacionalni ravni in globalno naravo bančnega poslovanja.

Z ozirom na sprožilce nadzornih ukrepov se proučujeta dve alternativni osnovnemu scenariju. Ena bi zajemala usklajevanje minimalnega niza kazalcev zgodnjega opozarjanja in razvoj okvira za skupno oceno kot sredstvom za olajšanje sodelovanja tako, da bi bili mogoči skupni odzivi, vendar bi se ohranila zadostna stopnja prožnosti in preudarnosti. Druga bi vključevala razvoj niza trdnih samodejnih sprožilcev, ki bi določali točko, na kateri bi se moral pojaviti nadzorni ukrep, da bi se zagotovil jasen (vendar nediskrecijski) okvir, v skladu s katerim bi potekali usklajeni nadzorni ukrepi.

Z ozirom na razlike med zgodnjimi intervencijskimi instrumenti se poleg osnovnega scenarija proučujeta dve možnosti. Prva bi dopolnila instrumente iz člena 136 Direktive o kapitalskih zahtevah z dodatnimi instrumenti, ki trenutno niso na razpolago v vseh državah članicah – kot so pooblastilo za zahtevek za predložitev sanacijskega načrta, načrti za prenehanje kot varnostni ukrep za primer propada bančne skupine ali razširjena pooblastila za vodstvo bank. Druga predvidena možnost je sporazum o enotnem nizu popolnoma usklajenih instrumentov za zgodnje posredovanje. Prednost te druge možnosti je, da bi tak pristop odpravil razlike med organi, pomanjkljivost pa, da bi ga bilo zelo težko izvajati zaradi splošnih razlik med nadzornimi in pravnimi sistemi.

Glede razlik med odgovornostjo na nacionalni ravni in globalno naravo bančnega poslovanja bi osnovni scenarij slonel na Memorandumu o soglasju 2008, čeprav bi načrtovane spremembe nadzorne strukture pripisovale dejavnejšo vlogo evropskemu bančnemu organu, ki bo kmalu ustanovljen. Alternativna možnost bi bila graditi na nedavnih spremembah, vendar tudi razvijati pravila, ki bi zahtevala od nadzornih organov, da sprejemajo skupne odločitve na podlagi skupne ocene in skupni sanacijski načrt, ki bi ga predložila nadrejena družba za skupino kot celoto.

Reševanje bank

Proučujejo se možnosti za obravnavo ugotovljenih težav na petih širših političnih področjih, ki so: instrumenti za reševanje bank in sprožilci, razlike med odgovornostjo nacionalnih organov in globalno naravo bančnega poslovanja, večje ovire (pravo družb, insolvenčno pravo) za reševanje bank, financiranje čezmejnega reševanja in nepretrganost bančnih storitev.

Z ozirom na instrumente reševanja bank in sprožilce se proučuje razvoj minimalnega niza instrumentov (pooblastila za organizacijo odkupa s strani kupca iz zasebnega sektorja, za prenos sredstev in obveznosti na premostitveno banko ali dobro banko/slabo banko, subvencionirana prodaja dela dejavnosti kupcu iz zasebnega sektorja ali nacionalizacija) za hitro in učinkovito posredovanje s strani organov za reševanje. Taki instrumenti bi lahko dopolnili obstoječe nacionalne instrumente (kar bi bila enostavnejša rešitev, vendar bi ostale razlike/neskladnosti med nacionalnimi nizi veljavnih instrumentov) ali pa bi se lahko razvil niz skupnih instrumentov za vse nacionalne organe, ki bi se uporabljal pod enakimi pogoji (kar pomeni, da bi bilo treba sprejeti obširne spremembe nacionalnih zakonov o reševanju bank).

Z ozirom na razlike med nacionalno odgovornostjo in globalno naravo bančnega poslovanja se proučuje razvoj dogovorov o sodelovanju med organi, odgovornimi za reševanje (na podlagi niza pravno zavezujočih obveznosti), ter tudi med pravosodnimi organi (sodišči in stečajnimi upravitelji). To bi vključevalo usklajevalni okvir za sodelovanje in izmenjavo informacij (temelječ na novih pravilih EU) ali (ambicioznejše) bolj usmerjeno usklajevanje nacionalnih postopkov v zvezi s skupinskimi subjekti s strani glavnega upravitelja ali likvidatorja. Proučuje se tudi možnost, da bi zaupali vlogo reševanja čezmejne institucije organu EU (verjetno novemu evropskemu bančnemu organu), in z njo povezani izzivi.

Glede možnosti za obravnavo večjih ovir se proučuje, ali so potrebne spremembe prava družb, da bi se omogočilo organom, pristojnim za reševanje, da prekoračijo nekatere pravice delničarjev (vendar z ustreznimi mehanizmi za nadomestila in odškodnine), ali če se zakonodaja o insolventnosti tudi lahko spremeni, da bi omogočili reševanje banke v težavah v okviru posebnega postopka ali reševanje skupine kot celote. Proučuje se tudi vprašanje, ali je za čezmejne bančne skupine potreben ločen in neodvisen mehanizem insolventnosti, ki bo nadomestil nacionalne mehanizme ter s tem omogočil celotno reorganizacijo ali prenehanje čezmejne skupine. Tudi ta pristop bi pomenil velik izziv.

Z ozirom na možnosti podpore za financiranje čezmejnega reševanja se proučuje določeno število možnih in ne medsebojno izključujočih se možnosti, med njimi podpora reševanju s financiranjem s strani zasebnega sektorja prek prilagoditev prava družb in insolvenčnega prava, z uvedbo okvira za olajšanje prenosa sredstev znotraj skupine po pričetku postopka zaradi insolventnosti, preučitev o izvedljivosti uporabe sheme zajamčenih vlog prek njihove tradicionalne funkcije „blagajne“ in razvoj dogovorov o javnem financiranju prek sporazuma o jasni ureditvi delitve bremena.

V zvezi s politikami za podporo nepretrganosti bančnih storitev se proučujejo možni ukrepi za podporo uporabe nekaterih instrumentov reševanja. Ti vključujejo spremembe prava družb in insolvenčnega prava za zagotovitev nepretrganega zagotavljanja storitev podpore v primeru razdružitve banke (zaradi reševanja, ki vključuje premostitveno banko ali delno prodajo sredstev); omejitev pravic do prenehanja za krajši čas, da bi se omogočilo organu, odgovornemu za reševanje, da prenese dele dejavnosti na drugi subjekt (kot je premostitvena banka), in usklajeno uvedbo moratorija v celotni bančni skupini.

Ta ocena učinka podpira Sporočilo Komisije, ki je posvetovalne narave in odprto glede možnosti, ki bi jih bilo mogoče uporabiti. Če se bo Komisija odločila, da predstavi konkretne politične predloge, bodo potrebne nadaljnje poglobljene ocene.