

Bruxelles, 29. studenoga 2016.
(OR. en)

Međuinstitucijski predmet:
2016/0365 (COD)

14835/16
ADD 3

EF 360
ECOFIN 1116
CODEC 1735

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavni tajnik Europske komisije, potpisao g. Jordi AYET PUIGARNAU, direktor
Datum primitka:	29. studenoga 2016.
Za:	g. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, glavni tajnik Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	SWD(2016) 369 final
Predmet:	RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE SAŽETAK PROCJENE UČINKA Priložen dokumentu Prijedlog UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA o okviru za oporavak i sanaciju središnjih drugih ugovornih strana i o izmjeni uredbi (EU) br. 1095/2010, (EU) br. 648/2012 i (EU) 2015/2365

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument SWD(2016) 369 final.

Priloženo: SWD(2016) 369 final



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 28.11.2016.
SWD(2016) 369 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE

SAŽETAK PROCJENE UČINKA

Priložen dokumentu

Prijedlog UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA

**o okviru za oporavak i sanaciju središnjih drugih ugovornih strana i o izmjeni uredbi
(EU) br. 1095/2010, (EU) br. 648/2012 i (EU) 2015/2365**

{COM(2016) 856 final}
{SWD(2016) 368 final}

Sažetak

Procjena učinka uz prijedlog o okviru za osiguravanje urednog oporavka i sanacije središnjih drugih ugovornih strana

A. Potreba za djelovanjem

Zašto? O kakvom je problemu riječ?

Propast financijske institucije može prouzročiti širenje negativnih učinaka na ostale institucije, posebno u slučaju kada uobičajeni postupci u slučaju insolventnosti predstavljaju takvu prijetnju stabilnosti financijskog sustava u cjelini. U tim slučajevima država može biti prisiljena spašavati instituciju upotrebom novca poreznih obveznika jer bi neaktivnost države mogla izazvati sistemsku krizu i podrazumijevati ogromne gubitke za gospodarstvo. Nedavno je zatražena državna intervencija, na trošak poreznih obveznika, radi spašavanja više banaka kako bi se ublažila takva sistemska kriza. Kao odgovor na to, bonitetna regulativa EU-a za banke znatno je ojačana i, što je još važnije, uspostavljen je novi okvir – Direktiva o oporavku i sanaciji banaka (BRRD) – kojim se odgovarajuća tijela ovlašćuju za osiguravanje uredne propasti banaka. Okvirom se od banaka zahtijeva učinkovitija priprema za upravljanje financijskim poteškoćama, ovlašćuju nadležna tijela za ranu intervenciju u banci koja propada ili banci kojoj prijeti propast, uspostavljaju zajednički instrumenti sanacije za upravljanje propašću i raspodjeljuju financijski gubitci među dionicima banke. Direktivom o oporavku i sanaciji banaka stoga se javnim tijelima olakšava restrukturiranje banke koja propada ili banke kojoj prijeti propast te se smanjuju mogući troškovi poreznih obveznika.

Središnja druga ugovorna strana posreduje između drugih ugovornih strana u financijskim transakcijama kako bi preuzela i provela svoja prava i obaveze te djeluje kao kupac svakom prodavatelju i prodavatelj svakom kupcu za određeni skup ugovora. Iako su središnje druge ugovorne strane manje podložne propasti u odnosu na banke, nisu imune na propast. Postoji međunarodni konsenzus prema kojemu treba pažljivo nadzirati i rješavati sistemske financijske rizike u svim financijskim institucijama, a ne samo u bankama.¹ Nedavna kriza pokazala je da svaka javna intervencija radi rješavanja rizika u financijskim institucijama treba biti brza uz minimalnu upotrebu sredstava poreznih obveznika. Opće je poznato da je okvir za oporavak i sanaciju diljem EU-a najhitnije potreban za središnje druge ugovorne strane. Odbor za financijsku stabilnost, međunarodna skupina nadzornih tijela najviše razine koja pod okriljem skupine G20 radi na reformi financijskog regulatornog okruženja u jeku krize i rješavanju nastalih rizika, stavio je naglasak na prioritet tog zadatka. Poslovni model središnjih drugih ugovornih strana podrazumijeva znatnu koncentraciju financijskog rizika, prvenstveno od banaka kao najvećih korisnika, ali i od ostalih financijskih sudionika. Sam po sebi prelazi područje granica unutar integriranog europskog i svjetskog tržišta. Štoviše, sistemsko značenje središnjih drugih ugovornih strana svakako će se dodatno povećati zbog obveze skupine G20 za poravnanjem OTC izvedenica posredstvom središnjih drugih ugovornih strana, prebacivanjem rizika svojstvenih tim instrumentima dalje od banaka, usmjeravanjem na središnje druge ugovorne strane i osiguravanjem upravljanja središnjim rizikom. Iako je propast središnje druge ugovorne strane malo vjerojatna, neuredno upravljanje njezinom propasti moglo bi zbog središnjeg položaja središnje druge ugovorne strane na tržištima te osobito izravnih veza s bankama izazvati širenje negativnih učinaka u financijskom sustavu. U skladu s tim potreban je zakonodavni okvir kojim se relevantna tijela ovlašćuju za rješavanje tog rizika za financijsku stabilnost brzim restrukturiranjem i urednom likvidacijom poslovanja središnje druge ugovorne strane u slučaju prijeteće sistemske propasti. Osim toga, zakonodavnim mjerama trebali bi se osigurati poticaji za dobro upravljanje rizikom središnjih drugih ugovornih strana i zaštititi klijenti velikih banaka koje upotrebljavaju usluge poravnanja središnjih drugih ugovornih strana te zaštititi porezni obveznici od velikih gubitaka u slučaju sanacije.

Što se nastoji postići ovom inicijativom?

Novim zakonodavstvom osigurala bi se bolja pripremljenost središnjih drugih ugovornih strana na oporavak od financijskih poteškoća te odgovarajućim tijelima osigurala nove ovlasti za brz oporavak ili sanaciju središnjih drugih ugovornih strana koje propadaju ili im prijeti propast, kako bi se njihove ključne funkcije održale tijekom likvidacije njihovih drugih djelatnosti. Iako Uredbom EU-a o uređivanju funkcioniranja središnjih drugih ugovornih strana² već dolazi do velikog poboljšanja u bonitetnom upravljanju, ovom inicijativom doprinijelo bi se daljnjem povećanju financijske stabilnosti izradom i usklađivanjem instrumenata za prevenciju krize i sanaciju diljem EU-a. Specifičnost središnjih drugih ugovornih strana i postojećeg regulatornog okvira uzet će se u obzir prilikom izrade takvih instrumenata kako bi se izbjeglo udvostručavanje i osigurala proporcionalnost.

¹ Vidi primjerice pismo predsjednika Odbora za financijsku stabilnost ministrima financija skupine G20 i guvernerima Europske središnje banke: „Financijske reforme – dovršetak plana za razdoblje nakon krize i napredovanje” (veljača 2015.).

<http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/FSB-Chair-letter-to-G20-February-2015.pdf>

² Uredba (EU) br. 648/2012 o OTC izvedenicama, središnjoj drugoj ugovornoj strani i trgovinskom repozitoriju („EMIR”).

Koja je dodana vrijednost djelovanja na razini EU-a?
Financijska su tržišta EU-a vrlo integrirana. Središnje druge ugovorne strane koje imaju odobrenje za rad pružaju svoje usluge preko granica te bi, u skladu s tim, propast središnjih drugih ugovornih strana izazvala učinke prelijevanja među državama članicama. Fragmentacijom jedinstvenog tržišta EU-a tijekom nedavne krize jasno se pokazala opasnost od isključivog oslanjanja na različite nacionalne sustave kako bi se upravljalo propašću financijskih institucija s prekograničnim dosegom. Stoga bi se europskim okvirom za oporavak i sanaciju središnjih drugih ugovornih strana osiguralo učinkovitije upravljanje krizom i manja fragmentacija tržišta. Njime bi se potaknulo koordinirano izvršavanje djelovanja diljem država članica, jednake konkurentske uvjete na tržištu za predmetne institucije i jednak tretman njihovih vlasnika, vjerovnika i klijenata. Na taj način i postojeća nacionalna bonitetna pravila i pravila EU-a anaprijedila bi se okvirom EU-a za oporavak i sanaciju.
B. Rješenja
Koje su se zakonodavne i nezakonodavne opcije politika razmatrale? Daje li se prednost određenoj opciji? Zašto?
Okvir za oporavak i sanaciju središnjih drugih ugovornih strana vjerojatno će uključiti javna tijela koja poduzimaju izvanredne mjere u javnom interesu, možda prekoračuju uobičajena vlasnička prava i raspodjeljuju gubitke određenim dionicima. U skladu s tim, zakonodavne mogućnosti politike sklonije su mogućim „pravno neobvezujućim” mjerama.
Tko podržava koju opciju?
Na temelju povratnih informacija dionika dobivenih prilikom javnog savjetovanja Komisije i međunarodnih rasprava pod okriljem Odbora za financijsku stabilnost, postoji opći konsenzus unutar industrije i među tijelima da bi sve središnje druge ugovorne strane trebale podlijeagati okviru kojim se omogućava njihov uredan oporavak i moguća sanacija u slučaju ozbiljnih financijskih poteškoća. Međutim, dionici daju prednost različitim opcijama raspodjele gubitaka (6.6.), ovisno o tome kako bi to na njih utjecalo.
C. Učinci odabrane opcije
Koje su prednosti odabrane opcije(ako ih ima, u suprotnom navesti samo glavne)?
Za razliku od bankovnog sektora središnje druge ugovorne strane nisu se susrele s većim problemima tijekom nedavne krize. Shodno tome, manje je empirijskih dokaza za određivanje prednosti EU-ova okvira za oporavak i sanaciju za središnje druge ugovorne strane. Međutim, prekogranična poslovanja i koncentracija rizika većih središnjih drugih ugovornih strana upućuju na to da bi implikacije nekontrolirane propasti mogle biti još veće nego u slučaju sistemski važne banke. Štoviše, koncentracija rizika u središnjim drugim ugovornim stranama znatno će se povećati zbog obveze skupine G20 za smanjivanje rizika za tržišne sudionike u bilateralnim transakcijama izvedenica tako što se zahtijeva poravnanje standardiziranih transakcija putem središnjih drugih ugovornih strana. Boljim planiranjem u slučaju krize unutar središnjih drugih ugovornih strana i ovlastima tijela za intervenciju primjenom standardnih instrumenata trebao bi se umanjiti rizik katastrofalne propasti središnje druge ugovorne strane, koja bi se inače gotovo sigurno morala spašavati država uz znatan trošak za porezne obveznike. Uređeniji oporavak i sanacija središnje druge ugovorne strane u širem će smislu koristiti financijskom sektoru poticanjem boljeg upravljanja rizikom unutar središnje druge ugovorne strane i izloženostima banaka prema središnjoj drugoj ugovornoj strani.
Koliki su troškovi odabrane opcije (ako ih ima, u suprotnom navesti samo glavne)?
Izravni troškovi za središnje druge ugovorne strane prvenstveno će biti u obliku zahtjeva za boljim planiranjem i sprječavanjem propasti. Razlikovat će se ovisno o veličini, međusobnoj povezanosti, zamjenjivosti i složenosti središnje druge ugovorne strane te će uključivati troškove ljudskih resursa, primjenjive naknade za savjetovanje i pravne naknade, unaprjeđivanja sustava i moguće troškove reorganizacije. Na temelju odgovarajućih troškova za banke procjenjuje se da će ti zahtjevi biti izraženi u milijunima za veće institucije i u tisućama za manje subjekte. Ukupno, manji broj središnjih drugih ugovornih strana podložnih tim zahtjevima i njihova niža razina organizacijske složenosti u usporedbi s bankama trebali bi podrazumijevati manje ukupne izravne troškove. Kao dio procjene i olakšavanja mogućnosti sanacije središnjih drugih ugovornih strana nadležna tijela mogu od nekih od njih zatražiti jačanje njihove bilance ili racionalizaciju organizacijskih struktura, ali to bi bili <i>ad hoc</i> slučajevi i ne bi se primjenjivali na čitav sektor.
Kako će to utjecati na poduzeća, MSP-ove i mikropoduzeća?
Ova procjena učinka obuhvaća sve središnje druge ugovorne strane EU-a. U smislu neizravnih neto učinaka MSP-ovi i ostala poduzeća trebali bi imati koristi od općeg jačanja financijske stabilnosti.
Hoće li to bitno utjecati na nacionalne proračune i administracije?
Jedan od glavnih ciljeva predloženih mjera jest nacionalne proračune poštediti troškova pružanja potpore za solventnost u slučaju propasti središnje druge ugovorne strane.
Hoće li biti drugih bitnih učinaka?
Nadležna tijela možda će morati poduzeti izvanredne mjere u javnom interesu kako bi se spriječila opasnost financijske panike u slučaju propasti središnje druge ugovorne strane ili vjerojatnosti njezine propasti. Tim

izvanrednim mjerama mogla bi se prekoračiti uspostavljena vlasnička prava. Međutim, sve takve mjere moraju biti u skladu s Europskom konvencijom o ljudskim pravima i biti proporcionalne, nastojati očuvati vrijednost u općem interesu i ne staviti pogođene dionike u nepovoljniji položaj od onoga da je za središnju drugu ugovornu stranu pokrenut postupak u slučaju insolventnosti.

D. Daljnje mjere

Kada će se politika preispitati?

Središnje druge ugovorne strane trebale bi nadzirati svoje planove oporavka, a nadležna tijela svoje odabrane opcije za sanaciju kako bi se osiguralo da su prikladni na kontinuiranoj osnovi te s obzirom na moguće promjene položaja središnjih drugih ugovornih strana i kretanja na širem tržištu. Cjelokupni okvir mogao bi podlijegati preispitivanju nakon tri do pet godina.