



Europos Sąjungos
Taryba

Briuselis, 2016 m. lapkričio 29 d.
(OR. en)

Tarpinstitucinė byla:
2016/0365 (COD)

14835/16
ADD 3

EF 360
ECOFIN 1116
CODEC 1735

PRIDEDAMAS PRANEŠIMAS

nuo:	Europos Komisijos generalinio sekretoriaus, kurio vardu pasirašo direktorius Jordi AYET PUIGARNAU
gavimo data:	2016 m. lapkričio 29 d.
kam:	Europos Sąjungos Tarybos generaliniam sekretoriui Jeppe TRANHOLMUI- MIKKELSENIUI
Komisijos dok. Nr.:	SWD(2016) 369 final
Dalykas:	KOMISIJOS TARNYBŲ DARBINIS DOKUMENTAS „POVEIKIO VERTINIMO SANTRAUKA“, pridedamas prie Pasiūlymo dėl EUROPOS PARLAMENTO IR TARYBOS REGLAMENTO dėl pagrindinių sandorio šalių gaivinimo ir pertvarkymo sistemos, kuriuo iš dalies keičiami reglamentai (ES) Nr. 1095/2010, (ES) Nr. 648/2012 ir (ES) 2015/2365

Delegacijoms pridedamas dokumentas SWD(2016) 369 final.

Priedama: SWD(2016) 369 final



EUROPOS
KOMISIJA

Briuselis, 2016 11 28
SWD(2016) 369 final

KOMISIJOS TARNYBŲ DARBINIS DOKUMENTAS

POVEIKIO VERTINIMO SANTRAUKA

pridedamas prie

**Pasiūlymo dėl EUROPOS PARLAMENTO IR TARYBOS REGLAMENTO
dėl pagrindinių sandorio šalių gaivinimo ir pertvarkymo sistemos, kuriuo iš dalies
keičiami reglamentai (ES) Nr. 1095/2010, (ES) Nr. 648/2012 ir (ES) 2015/2365**

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

Santraukos lentelė

Sistemos, kuria siekiama užtikrinti tvarkingą pagrindinių sandorio šalių (PSŠ) gaivinimą ir pertvarkymą, pasiūlymo poveikio vertinimas

A. Būtinybė imtis veiksmų

Kodėl? Kokia problema sprendžiama?

Finansų įstaigos žlugimas gali lemti neigiamo poveikio plitimą į kitas įstaigas, ypač jei iškelus įprastinę bankroto bylą toks pavojus kelia grėsmę visos finansų sistemos stabilumui. Tokiais atvejais valstybė gali būti priversta gelbėti įstaigą mokesčių mokėtojų lėšomis, nes valstybei nesiėmus priemonių gali kilti sisteminė krizė, o ekonomika patirtų milžiniškų nuostolių. Siekiant sušvelninti tokią sisteminę krizę, mokesčių mokėtojų sąskaita vykdomos valstybės intervencijos pastaruoju metu prireikė gelbėjant ne vieną banką. Reaguojant į šią problemą, buvo iš esmės sugriežtintas bankams taikomas ES prudencinis reguliavimas ir, svarbiausia, nustatyta nauja sistema – Bankų gaivinimo ir pertvarkymo direktyva (BGPD), kuria atitinkamoms institucijoms suteikiami įgaliojimai užtikrinti, kad banko žlugimo procesas vyktų tvarkingai. Remiantis šia direktyva reikalaujama, kad bankai veiksmingiau pasirengtų valdyti finansinius sunkumus, kompetentingoms institucijoms suteikiami įgaliojimai vykdyti ankstyvąją intervenciją žlungančiame arba galinčiame žlugti banke, nustatomas bendras pertvarkymo priemonių rinkinys žlugimui valdyti, o banko suinteresuotosioms šalims paskirstomi visi finansiniai nuostoliai. Taigi, BGPD viešosioms institucijoms sudaromos palankesnės sąlygos restruktūrizuoti žlungantį arba galintį žlugti banką, kartu kuo labiau sumažinant mokesčių mokėtojams tenkančias išlaidas.

Pagrindinė sandorio šalis (PSŠ) tarpininkauja finansinių sandorių sandorio šalims, prisiimdama ir įgyvendindama jų teises bei pareigas ir kiekvieno tam tikrų sutarčių pardavėjo atžvilgiu veikdama kaip pirkėja, o kiekvieno pirkėjo atžvilgiu – kaip pardavėja. Palyginti su bankais, PSŠ yra atsparesnės žlugimui, tačiau nėra nuo jo apsaugotos. Tarpautiniu mastu sutariama, kad reikėtų atidžiai stebėti visų finansų įstaigų, ne tik bankų, sisteminę finansinę riziką ir ją šalinti¹. Pastaroji krizė atskleidė, kad bet kokia valstybės intervencija, skirta finansų įstaigų rizikai šalinti, turėtų būti vykdoma skubiai ir naudojant kuo mažiau mokesčių mokėtojų lėšų. Plačiai pripažįstama būtinybė skubiai sukurti PSŠ skirtą ES masto gaivinimo ir pertvarkymo sistemą. Tokios sistemos sukūrimą kaip prioritetą įvardijo ir Finansinio stabilumo taryba – G 20 globojama aukščiausio lygio tarptautinė reguliavimo institucijų grupė, siekianti pertvarkyti finansų sektoriaus reguliavimo sistemą po krizės ir suvaldyti naują riziką. PSŠ verslo modeliui būdinga didelė finansinės rizikos, visų pirma susijusios su bankais, kurie yra pagrindiniai PSŠ naudotojai, taip pat kitais finansų sistemos dalyviais, koncentracija. Integruotoje ES ir pasaulinėje rinkoje ta rizika yra iš esmės tarpvalstybinio pobūdžio. Be to, neabejotina, kad PSŠ svarba sistemai toliau augs dėl G 20 įsipareigojimo ne biržos išvestinių finansinių priemonių tarpuskaitą atlikti per PSŠ, šioms priemonėms būdingą riziką atitolinant nuo bankų ir ją sutelkiant PSŠ bei užtikrinant centralizuotą rizikos valdymą. Nors PSŠ žlugimas mažai tikėtinas, valdomas netvarkingai toks procesas galėtų lemti platų neigiamo poveikio paplitimą finansų sistemoje, nes PSŠ tenka svarbi padėtis rinkose ir ji yra tiesiogiai susijusi su bankais. Todėl būtina teisės aktų sistema, kuri atitinkamoms institucijoms suteiktų įgaliojimus kilus sisteminės bankų krizės grėsmei šalinti šią riziką finansiniam stabilumui tvarkingai ir skubiai restruktūrizuojant ir likviduojant PSŠ operacijas. Be to, teisėkūros priemonėmis turėtų būti numatytos paskatos vykdyti patikimą PSŠ rizikos valdymą ir pertvarkymo atveju apsaugoti stambių bankų, kurie naudojami PSŠ tarpuskaitos paslaugomis, klientus bei mokesčių mokėtojus nuo didelių nuostolių.

Ko siekiama šia iniciatyva?

Naujuoju teisės aktu būtų užtikrinamas geresnis PSŠ pasirengimas atsigausti po finansinių sunkumų, atitinkamoms institucijoms būtų suteikiami nauji įgaliojimai skubiai gaivinti ar pertvarkyti žlungančias arba galinčias žlugti PSŠ, siekiant išsaugoti jų ypatingos svarbos funkcijas likviduojant kitas operacijas. Nors PSŠ veikimą reglamentuojančiu ES reglamentu² jau atlikta nemažai prudencinio valdymo patobulinimų, pagal šią iniciatyvą visos ES mastu parengus ir suderinus krizės prevencijos ir pertvarkymo priemones būtų toliau didinamas finansinis stabilumas. Siekiant išvengti dubliavimosi ir užtikrinti proporcingumą, rengiant tokias priemones bus tinkamai atsižvelgiama į PSŠ specifiką ir galiojančią reglamentavimo sistemą.

Kokia papildoma ES lygmens veiksmų nauda?

ES finansų rinkos yra labai integruotos. Leidimą gavusios PSŠ savo paslaugas teikia tarpvalstybinio mastu, todėl PSŠ žlugimas turėtų šalutinį poveikį įvairiose valstybėse narėse. Per pastarąją krizę susiskaidžiusi ES

¹ Žr., pvz., Finansinio stabilumo tarybos pirmininko raštą G 20 finansų ministrams ir centrinių bankų valdytojams, „Finansinės reformos. Pokrizinio laikotarpio darbotvarkės užbaigimas ir tolesni veiksmai (angl. „Finishing the Post-Crisis Agenda and Moving Forward“; 2015 m. vasaris), <http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/FSB-Chair-letter-to-G20-February-2015.pdf>

² Reglamentas (ES) Nr. 648/2012 dėl ne biržos išvestinių finansinių priemonių, pagrindinių sandorio šalių ir sandorių duomenų saugyklos (ERIR).

<p>bendroji rinka – akivaizdus įrodymas, kad valdant tarpvalstybiniu mastu veikiančių finansų įstaigų žlugimą pavojinga kliautis vien tik skirtingomis nacionalinėmis sistemomis. Todėl europinė PSŠ gaivinimo ir pertvarkymo sistema užtikrintų veiksmingesnį krizės valdymą ir mažesnį rinkos susiskaidymą. Ji skatintų valstybes nares tarpusavyje vykdyti suderintus veiksmus, užtikrintų vienodas sąlygas visoms susijusioms įstaigoms ir vienodą požiūrį į jų savininkus, kreditorius ir klientus. Taip ES gaivinimo ir pertvarkymo sistema būtų dar labiau skatinama laikytis galiojančių ES bei nacionalinių pradžinųjų taisyklių.</p>
<p>B. Sprendimai</p>
<p>Kokios su teisėkūra susijusios ir nesusijusios politikos galimybės apsvaistytos? Ar yra tinkamiausia politikos galimybė? Kodėl?</p>
<p>PSŠ gaivinimo ir pertvarkymo sistemoje tikriausiai dalyvautų viešojo sektoriaus institucija, kuri viešojo intereso labui imtųsi nepaprastųjų priemonių, kurios galbūt viršytų įprastas nuosavybės teises ir kuriomis konkrečioms suinteresuotosioms šalims būtų paskirstomi nuostoliai. Todėl pirmenybė teikiama su teisėkūra susijusioms politikos galimybėms, o ne galimoms neprivalomoms teisinėms priemonėms.</p>
<p>Kas kuriai galimybei pritaria?</p>
<p>Sprendžiant iš suinteresuotųjų šalių atsiliepimų, gautų per Komisijos viešas konsultacijas ir Finansinio stabilumo tarybos surengtas tarptautines diskusijas, vyrauja platus sektoriaus atstovų ir įvairių institucijų sutarimas, kad PSŠ turėtų būti taikoma sistema, kuri didelių finansinių sunkumų atveju leistų PSŠ tvarkingai gaivinti ir galbūt pertvarkyti. Tačiau suinteresuotosios šalys pirmenybę teikė skirtingoms nuostolių paskirstymo galimybėms (6.6) priklausomai nuo to, kaip jos būtų paveiktos.</p>
<p>C. Tinkamiausios galimybės poveikis</p>
<p>Kokie tinkamiausios galimybės (jei jos nėra – pagrindinių galimybių) privalumai?</p>
<p>Priešingai nei bankų sektoriui, per pastarąją krizę PSŠ nekilo didelių problemų, todėl yra mažiau empirinių įrodymų, pagal kuriuos būtų galima kiekybiškai įvertinti PSŠ skirtos ES gaivinimo ir pertvarkymo sistemos privalumus. Tačiau atsižvelgiant į tarpvalstybinį operacijų pobūdį ir didesnėms PSŠ tenkančią rizikos koncentraciją galima manyti, kad netvarkingas žlugimas finansiniam stabilumui turėtų netgi didesnių padarinių nei sisteminės svarbos banko žlugimas. Be to, PSŠ rizikos koncentracija turėtų gerokai išaugti dėl G 20 įsipareigojimo mažinti išvestinių finansinių priemonių sandoriuose dalyvaujančių rinkos dalyvių riziką įpareigojant standartizuotų sandorių tarpuskaitą vykdyti per PSŠ. PSŠ galėtų geriau planuoti krizių valdymą, o institucijoms būtų suteikti įgaliojimai įsikišti naudojant standartizuotas priemones, todėl turėtų sumažėti pražūtingo PSŠ žlugimo, dėl kurio, beveik neabejotina, kitu atveju valstybė turėtų imtis brangių gelbėjimo veiksmų mokesčių mokėtojų lėšomis, rizika. Tvarkingesnio PSŠ gaivinimo ir pertvarkymo perspektyva finansų sektoriui tikriausiai būtų naudinga platesne prasme – ji skatintų PSŠ užtikrinti geresnį rizikos ir bankų pozicijų PSŠ atžvilgiu valdymą.</p>
<p>Kokios tinkamiausios galimybės (jei jos nėra – pagrindinių galimybių) sąnaudos?</p>
<p>Pradinės PSŠ sąnaudos bus pirmiausia susijusios su geresnio planavimo ir žlugimo prevencijos reikalavimų įgyvendinimu. Šios sąnaudos skirsis priklausomai nuo PSŠ dydžio, tarpusavio sąsajų, pakeičiamumo ir sudėtingumo ir apims žmoniškųjų išteklių sąnaudas, taikomus konsultacinių ir teisinių paslaugų mokesčius, sistemų atnaujinimo ir galimos reorganizacijos sąnaudas. Atsižvelgiant į atitinkamas bankams teikiančias sąnaudas, numatoma, kad tų reikalavimų įgyvendinimo sąnaudos didesnėse įstaigose sieks milijonus, mažesnėse – tūkstančius. Apskritai, palyginti su bankų sektoriumi, šie reikalavimai būtų taikomi mažesniai PSŠ skaičiui, o tų PSŠ organizacinė struktūra yra ne tokia sudėtinga, todėl bendros pradinės sąnaudos turėtų būti mažesnės. Vertindamos ir didindamos PSŠ sėkmingo pertvarkymo galimybes, institucijos gali pareikalauti, kad tam tikros PSŠ pagerintų savo balansą arba optimizuotų organizacinę struktūrą, tačiau tokie reikalavimai būtų keliami tik <i>ad hoc</i> atvejais ir netaikomi visam sektoriui.</p>
<p>Koks bus poveikis įmonėms, mažosioms ir vidutinėms įmonėms (MVĮ), taip pat labai mažoms įmonėms?</p>
<p>Į šio poveikio vertinimo taikymo sritį patenka visos ES PSŠ. Kalbant apie netiesioginį grynąjį poveikį, numatoma, kad MVĮ ir kitoms įmonėms bendras finansinio stabilumo stiprinimas būtų naudingas.</p>
<p>Ar tai turės didelį poveikį nacionaliniams biudžetams ir administracijoms?</p>
<p>Vienas pagrindinių siūlomų priemonių uždavinių – apsaugoti nacionalinius biudžetus nuo sąnaudų, susijusių su mokumui užtikrinti teikiama pagalba PSŠ žlugimo atveju.</p>
<p>Ar bus kitoks reikšmingas poveikis?</p>
<p>Siekiant užkirsti kelią panikai finansų sektoriuje, kurią sukeltų PSŠ žlugimas ar galimas žlugimas, kompetentingoms institucijoms viešojo intereso labui gali prireikti imtis nepaprastųjų priemonių. Tokios nepaprastosios priemonės gali viršyti įtvirtintas nuosavybės teises. Tačiau visos tokios priemonės turi atitikti Europos žmogaus teisių konvencijos reikalavimus, todėl turi būti proporcingos, jomis turi būti siekiama išsaugoti vertę bendro intereso labui, o poveikį patiriančios suinteresuotosios šalys dėl tokių priemonių neturi atsidurti blogesnėje padėtyje nei tuo atveju, jei PSŠ būtų buvusi iškelta bankroto byla.</p>

D. Tolesni veiksmai

Kada politika bus peržiūrėta?

PSS turėtų nuolat stebėti savo pertvarkymo planus, o institucijos – pertvarkymo galimybes, kurioms teikia pirmenybę, kad užtikrintų, jog jie visą laiką būtų derami ir atitiktų visus PSS padėties pokyčius bei platesnes rinkos tendencijas. Visa sistema galėtų būti peržiūrėta praėjus 3–5 metų laikotarpiui.