

Bruselj, 21. april 2023
(OR. en)

Medinstitucionalna zadeva:
2023/0112(COD)

8482/23
ADD 2

EF 105
ECOFIN 353
CODEC 652

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj:	za generalno sekretarko Evropske komisije: direktorica Martine DEPREZ
Datum prejema:	19. april 2023
Prejemnik:	Thérèse BLANCHET, generalna sekretarka Sveta Evropske unije
Št. dok. Kom.:	SWD(2023) 226 final
Zadeva:	DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA Spremni dokument k predlogom DIREKTIVE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA o spremembi Direktive 2014/59/EU v zvezi z ukrepi za zgodnje posredovanje, pogoji za reševanje in financiranjem ukrepov za reševanje UREDBE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA o spremembi Uredbe (EU) št. 806/2014 v zvezi z ukrepi za zgodnje posredovanje, pogoji za reševanje in financiranjem ukrepov za reševanje DIREKTIVE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA o spremembi Direktive 2014/49/EU glede obsega zaščite vlog, uporabe sredstev sistemov jamstva za vloge, čezmejnega sodelovanja in preglednosti

Delegacije prejmejo priloženi dokument SWD(2023) 226 final.

Priloga: SWD(2023) 226 final



EVROPSKA
KOMISIJA

Strasbourg, 18.4.2023
SWD(2023) 226 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE
POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA

Spremni dokument

k predlogom

DIREKTIVE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA
o spremembi Direktive 2014/59/EU v zvezi z ukrepi za zgodnje posredovanje, pogoji za
reševanje in financiranjem ukrepov za reševanje

UREDBE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA
o spremembi Uredbe (EU) št. 806/2014 v zvezi z ukrepi za zgodnje posredovanje, pogoji
za reševanje in financiranjem ukrepov za reševanje

DIREKTIVE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA
o spremembi Direktive 2014/49/EU glede obsega zaščite vlog, uporabe sredstev sistemov
jamstva za vloge, čezmejnega sodelovanja in preglednosti

{COM(2023) 226 final} - {SEC(2023) 230 final} - {SWD(2023) 225 final}

Povzetek
Ocena učinka pregleda okvira za upravljanje bančnih kriz in jamstva za vloge (direktiva o sanaciji in reševanju bank, uredba o enotnem mehanizmu za reševanje, direktiva o sistemih jamstva za vloge)
A. Potreba po ukrepanju
Zakaj? V čem je težava?
Okvir za upravljanje bančnih kriz in jamstva za vloge je bil zasnovan za preprečevanje in upravljanje propadov kreditnih institucij katere koli velikosti ali s katerim koli poslovnim modelom. Njegovi cilji so ohraniti finančno stabilnost, zaščititi vlagatelje, čim bolj zmanjšati uporabo javne podpore, omejiti moralno tveganje in zagotoviti enake konkurenčne pogoje na enotnem trgu, hkrati pa preprečiti izgubo vrednosti. Na splošno je bilo v oceni ugotovljeno, da okvir za upravljanje bančnih kriz in jamstva za vloge učinkovito deluje za nekatere cilje (zaščita finančne stabilnosti), vendar ne dosega rezultatov za druge cilje (zaščita davkoplačevalskega denarja in vlagateljev ter zagotavljanje enakih konkurenčnih pogojev na enotnem trgu). Zato so potrebne izboljšave, zlasti glede naslednjih vprašanj: - pravna varnost in predvidljivost pri upravljanju propadov bank sta še vedno pomanjkljivi. Na primer, odločitve javnih organov o tem, ali naj izberejo instrumente za reševanje ali za insolventnost, se lahko med državami članicami EU zelo razlikuje, - varnostne mreže, ki jih financira sektor, so še vedno neučinkovite in še vedno obstajajo različni pogoji dostopa do financiranja pri reševanju in zunaj reševanja, kar vpliva na spodbude in ustvarja priložnosti za arbitražo pri odločanju o tem, kateri instrument za upravljanje kriz naj se uporabi za boljšo zaščito vlog, - zaščita vlagateljev je v državah članicah EU še vedno neenakomerna in nedosledna, financiranje iz sistema jamstva za vloge pa se lahko izkaže za premalo zanesljivo, zlasti ob odsotnosti evropskega sistema jamstva za vloge.
Kaj naj bi prinesla ta pobuda?
Ob upoštevanju teh vprašanj je cilj pregleda okvira za upravljanje bančnih kriz in jamstva za vloge učinkovitejše izpolnjevanje vseh temeljnih ciljev okvira, in sicer z: - ohranjanjem finančne stabilnosti in kontinuitete kritičnih funkcij bank za družbo, - zaščito vlagateljev in zagotovitvijo zaupanja potrošnikov, - zaščito delovanja enotnega trga in zagotovitvijo enakih konkurenčnih pogojev po vsej EU, - čim večjim zmanjšanjem uporabe davkoplačevalskega denarja in zagotovitvijo tržne discipline.
Kakšna je dodana vrednost ukrepanja na ravni EU?
S pregledom se bo spremenila zakonodaja EU (direktiva o sanaciji in reševanju bank, uredba o enotnem mehanizmu za reševanje in direktiva o sistemih jamstva za vloge). Predlagane spremembe so upravičene na ravni EU zaradi tesnih povezav med finančnimi sektorji različnih držav ter tveganja širjenja negativnih vplivov in učinkov prelivanja, čezmejne narave poslovanja številnih finančnih institucij ter sistemskega vpliva, ki bi ga propad katere koli banke lahko imel na finančno stabilnost (tudi male in srednje velike banke). Samo ukrepi EU lahko nacionalnim in evropskim organom za reševanje zagotovijo ustrezne instrumente in pooblastila za upravljanje propadajočih bank vseh velikosti in poslovnih modelov v skladu s predpisi. Ukrepi EU se lahko sprejmejo prek usklajenega okvira za reševanje, kadar se šteje, da nacionalni postopki zaradi insolventnosti niso primerni za zaščito vlagateljev, davkoplačevalskega denarja in finančne stabilnosti. Ukrepi EU lahko zagotovijo tudi enake konkurenčne pogoje, boljši enotni trg bančnih storitev ter enako obravnavo vseh vlagateljev in bank po vsej EU. Hkrati ukrepi EU ne nalagajo določene strategije, ki bi jo bilo treba izbrati za propadajoče banke, temveč nacionalnim in evropskim organom zagotavljajo skladen okvir za sprejemanje ustreznih in sorazmernih odločitev za vsak primer posebej.
B. Rešitve
Katere zakonodajne in nezakonodajne možnosti politike so se upoštevale? Ali obstaja prednostna možnost? Zakaj?
Glede na močne povezave med naborom orodij za upravljanje kriz in njegovim financiranjem so bili v oceni učinka obravnavani svežnji možnosti politike. Ti svežnji možnosti politike združujejo ustrezne značilnosti zasnovane okvira za upravljanje bančnih kriz in jamstva za vloge, da bi se zagotovil celovit in dosleden pristop.

Nekatere predlagane spremembe – povezane z ukrepi za zgodnje posredovanje, sprožilci za ugotavljanje, ali banka propada ali bo verjetno propadla, in uskladitvijo nekaterih značilnosti direktive o sistemih jamstva za vloge – so skupne vsem obravnavanim svežnjem možnosti.

Različni svežnji možnosti politike so osredotočeni predvsem na analizo rešitev za verodostojno in učinkovito razširitev področja uporabe reševanja na podlagi stopnje ambicioznosti pri zagotavljanju lažjega dostopa do financiranja pri reševanju. V možnostih politike je zlasti preučeno olajšanje uporabe sredstev sistemov jamstva za vloge pri reševanju, tudi za premostitev v okviru zaščitnega ukrepa preizkusa najnižjih stroškov, da bi se izboljšala sorazmernost pri dostopu do nacionalnih skladov za reševanje / enotnega sklada za reševanje za banke, zlasti manjše in srednje velike banke, za katere se uporabljajo strategije s prenosom, ki vključujejo izstop s trga. Prav tako je preučena možnost uspešnejše in učinkovitejše uporabe sredstev sistemov jamstva za vloge v okviru usklajenega preizkusa najnižjih stroškov za druge ukrepe kot izplačila kritih vlog v primeru insolventnosti. Namen tega pristopa je povečati združljivost spodbud za organe za reševanje pri izbiri najprimernejšega orodja za upravljanje krize. Sprostitev sredstev sistema jamstva za vloge za ukrepe, ki niso izplačila kritih vlog, je odvisna od tega, kje je sistem jamstva za vloge razvrščen v hierarhiji terjatev. Zato so v možnostih politike preučeni tudi različni scenariji uskladitve prednostne razvrstitve vlagateljev v hierarhiji terjatev.

Možnosti politike vodijo do rezultatov, ki segajo od nekoliko boljšega financiranja reševanja in sorazmernega področja uporabe reševanja (možnost 2) do ambicioznejših izboljšav formule financiranja, kar odpira možnost za večjo razširitev področja uporabe reševanja na manjše in srednje velike banke (možnost 3) glede na možnosti 1 (osnovni scenarij) in 2. Možnost 4 vključuje ambiciozno reformo okvira za upravljanje bančnih kriz in jamstva za vloge, vključno z evropskim sistemom jamstva za vloge (v obliki vmesnega hibridnega modela, ki se razlikuje od predloga Komisije iz leta 2015). Čeprav Euroskupina še ni dosegla soglasja o nadaljnjih korakih v zvezi z evropskim sistemom jamstva za vloge, večina držav članic EU in Evropski parlament priznavata delo, opravljeno na strokovni ravni, in pomen vzpostavitve evropskega sistema jamstva za vloge za trdnost okvira in dokončanje bančne unije. Zato je vključen v to možnost zaradi tehnične popolnosti in doslednosti zasnove politike, čeprav je bil v tej fazi ocenjen kot politično neizvedljiv.

Zaradi ambicioznih, a realističnih izboljšav okvira za upravljanje bančnih kriz in jamstva za vloge pri možnosti 3, zlasti njegove formule financiranja, skupaj s sorazmernim področjem uporabe reševanja in usklajenimi spodbudami za odločanje o najboljšem kriznem instrumentu za manjše in srednje velike banke, je to prednostna možnost (če ne bo političnega dogovora o evropskem sistemu jamstva za vloge).

Kdo podpira katero možnost?

Večina držav članic EU podpira razširitev področja uporabe reševanja na nekatere manjše in srednje velike banke, kadar bi se z reševanjem najbolje dosegli cilji okvira, in sicer s pojasnitvijo ocene javnega interesa, pod pogojem, da se tem vrstam bank zagotovi verodostojen dostop do financiranja pri reševanju. Zavzemajo se za vključitev večje sorazmernosti v pravila za dostop do financiranja s pomočjo sistema jamstva za vloge v okviru usklajenega preizkusa najnižjih stroškov in za ohranitev minimalnega pogoja glede reševanja s sredstvi upnikov za dostop do sredstev za reševanje.

Na splošno vlagatelji in potrošniki podpirajo okvir, ki bo omogočil reševanje več bankam in izkoristil varnostne mreže, ki jih financira sektor, kar bi zmanjšalo tveganje, da bi se izgube krile z vlogami, hkrati pa omejilo uporabo davkoplačevalskega denarja.

Banke na splošno menijo, da bi bilo koristno pojasniti okvir za upravljanje bančnih kriz in jamstva za vloge, vendar so izrazile tudi pomisleke. Na eni strani so nekatere manjše banke zaskrbljene zaradi morebitnih stroškov, ki bi jih lahko pomenilo razširjeno področje uporabe reševanja skupaj z morebitnimi (sorazmernimi) zahtevami glede minimalne zahteve glede kapitala in kvalificiranih obveznosti ter širšo uporabo varnostnih mrež, ki jih financira sektor. Na drugi strani večje banke podpirajo širšo uporabo reševanja in poudarjajo potrebo po oblikovanju blažilnikov v obliki minimalne zahteve glede kapitala in kvalificiranih obveznosti. Vendar so kritične do možnosti uporabe varnostnih mrež, zlasti za reševanje manjših in srednje velikih bank.

Večina držav članic EU podpira evropski sistem jamstva za vloge in obžaluje, da je bila pri tem pregledu zamujena priložnost za sinergije z okvirom za upravljanje bančnih kriz in jamstva za vloge. Tudi industrija je na splošno naklonjena evropskemu sistemu jamstva za vloge, zlasti zaradi morebitne stroškovne učinkovitosti, ki bi lahko pomenila nižje prispevke k varnostnim mrežam.

C. Učinki prednostne možnosti

Kakšne so koristi prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?
Cilj vsakega od treh svežnjev možnosti politike je ustvariti okvir, ki temelji na spodbudah, in sicer s spodbujanjem doslednejše uporabe instrumentov za reševanje, povečanjem pravne varnosti in predvidljivosti, zagotavljanjem enakih konkurenčnih pogojev in olajšanjem dostopa do skupnih varnostnih mrež, pri čemer bi se ohranile nekatere alternative reševanju v okviru nacionalnih postopkov zaradi insolventnosti. Vendar svežnji možnosti po svoji zasnovi dosegajo te cilje v različnem obsegu in niso enako politično izvedljivi.
Kakšni so stroški prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?
Različni elementi treh možnosti politike bi pomenili različno visoke stroške in njihovo porazdelitev. Banke, predvidene za reševanje, bi še naprej izpolnjevale zahtevo po zagotavljanju ustrezne ravni notranje sposobnosti pokrivanja izgub in postale bolj rešljive. Ocena, ali bi razširitev obsega reševanja pomenila višje stroške za banke, ki bi prešle s statusa kandidatke za likvidacijo na status predvidene za reševanje, je odvisna od posameznega primera. Pozitivne posledice za javnost in družbo kot celoto bi bile ohranitev vrednosti sredstev (zaradi olajšanja strategij s prenosom zaradi izstopa s trga, ki bi potekal v skladu s predpisi), manjša uporaba davkoplačevalskega denarja in preprečevanje reševanja s sredstvi vlagateljev z obsežnejšo uporabo sistemov jamstva za vloge v okviru zaščitnega ukrepa najnižjih stroškov. Vendar lahko uporaba sredstev sistema jamstva za vloge in sklada za reševanje/enotnega sklada za reševanje povzroči tudi potrebe po obnovitvi sredstev z naknadnimi prispevki sektorja, ki se ob odsotnosti evropskega sistema jamstva za vloge ne bi nadomestili z nobenimi popusti pri prispevkih bank k varnostnim mrežam. Za potrošnike in vlagatelje (vključno z malimi in srednjimi podjetji (MSP)) bi morali biti stroški omejeni in jasno večji od koristi, zlasti z večjo zaščito vlagateljev, finančno stabilnostjo, boljšim ohranjanjem vrednosti z zaščito kritičnih bančnih funkcij in manjšo porabo davkoplačevalskega denarja.
Kakšen bo vpliv na podjetja, MSP ter mikropodjetja?
Glede na osrednjo vlogo bank pri zagotavljanju financiranja in finančnih storitev potrošnikom ter MSP bi morala večja stabilnost bančnega sektorja z reformo okvira za upravljanje bančnih kriz in jamstva za vloge koristiti tema skupinama, tako glede dostopa do financiranja kot zaščite vlagateljev.
Ali bo prišlo do znatnih učinkov na nacionalne proračune in uprave?
Cilj reforme okvira za upravljanje bančnih kriz in jamstva za vloge je nadalje zmanjšati uporabo davkoplačevalskega denarja pri obravnavanju propadov bank. Na eni strani bi se lahko upravno breme za javne uprave nekoliko povečalo (tj. za organe za reševanje zaradi pripravljanja več načrtov reševanja in izdajanja več upravnih odločitev). Na drugi strani bi imele javne uprave koristi od večje pravne varnosti in predvidljivosti rezultatov pri izvajanju ukrepov za reševanje ali pri uporabi ustreznih instrumentov za upravljanje kriz, ki ne zajemajo reševanja.
Bo imela pobuda tudi druge pomembnejše učinke?
Ne.
D. Spremljanje
Kdaj se bo politika pregledala?
Zakonodaja bo v celoti ocenjena pet let po roku za začetek njenega izvajanja, da se oceni, kako uspešna in učinkovita je bila pri doseganju ciljev, predstavljenih v tem poročilu, ter da se sprejme odločitev, ali so potrebni novi ukrepi ali spremembe.