

Bruxelles, 21. travnja 2023.
(OR. en)

Međuinstitucijski predmet:
2023/0111 (COD)

8499/23
ADD 2

EF 109
ECOFIN 359
CODEC 656

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	19. travnja 2023.
Za:	Thérèse BLANCHET, glavna tajnica Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	SWD(2023) 226 final
Predmet:	RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA priložen dokumentu Prijedlog DIREKTIVE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA o izmjeni Direktive 2014/59/EU u pogledu mjera rane intervencije, uvjeta za sanaciju i financiranja sanacijskih mjera UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA o izmjeni Uredbe (EU) 806/2014 u pogledu mjera rane intervencije, uvjeta za sanaciju i financiranja sanacijskih mjera DIREKTIVE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA o izmjeni Direktive 2014/49/EU u pogledu opsega zaštite depozita, upotrebe fondova sustava osiguranja depozita, prekogranične suradnje i transparentnosti

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument SWD(2023) 226 final.

Priloženo: SWD(2023) 226 final



EUROPSKA
KOMISIJA

Strasbourg, 18.4.2023.
SWD(2023) 226 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE
SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA

priložen dokumentu

Prijedlog

DIREKTIVE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA
o izmjeni Direktive 2014/59/EU u pogledu mjera rane intervencije, uvjeta za sanaciju i
financiranja sanacijskih mjera

UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA
o izmjeni Uredbe (EU) 806/2014 u pogledu mjera rane intervencije, uvjeta za sanaciju i
financiranja sanacijskih mjera

DIREKTIVE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA
o izmjeni Direktive 2014/49/EU u pogledu opsega zaštite depozita, upotrebe fondova
sustava osiguranja depozita, prekogranične suradnje i transparentnosti

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

Sažetak
Procjena učinka revizije okvira za upravljanje krizama i osiguranje depozita (CMDI) (Direktiva o oporavku i sanaciji banaka (BRRD), Uredba o jedinstvenom sanacijskom mehanizmu (SRMR), Direktiva o sustavima osiguranja depozita (DGSD))
A. Potreba za djelovanjem
Zašto? Koji se problem rješava?
Okvir za upravljanje krizama i osiguranje depozita (CMDI) osmišljen je kako bi se spriječila propast kreditnih institucija svih veličina i poslovnih modela te kako bi se njome moglo upravljati. Njegovi su ciljevi održavanje financijske stabilnosti, zaštita deponenata, svođenje korištenja javne potpore na najmanju moguću mjeru, ograničenje moralnog hazarda i ujednačavanje uvjeta na jedinstvenom tržištu uz izbjegavanje uništenja vrijednosti. U evaluaciji je općenito zaključeno da se okvirom za CMDI postižu dobri rezultati u ostvarivanju nekih ciljeva (zaštita financijske stabilnosti), no loši rezultati u ostvarivanju drugih ciljeva (zaštita novca poreznih obveznika i deponenata te ujednačavanje uvjeta na jedinstvenom tržištu). Stoga su potrebna poboljšanja, osobito u pogledu sljedećih pitanja: - razina pravne sigurnosti i predvidljivosti u upravljanju propašću banaka nije dostatna. Na primjer, odluka javnih tijela o tome hoće li koristiti instrumente sanacije ili insolventnosti može se znatno razlikovati među državama članicama EU-a, - sigurnosne mreže koje financira sam sektor i dalje su nedjelotvorne te se razlikuju u uvjetima pristupa financiranju u sanaciji i izvan nje, što utječe na poticaje i stvara prilike za arbitražu pri donošenju odluka o tome koji instrument za upravljanje krizama treba primijeniti kako bi se bolje zaštitili deponenti, - zaštita deponenata i dalje je nejednaka i neusklađena među državama članicama EU-a, a financiranje iz sustava osiguranja depozita (SOD) moglo bi se pokazati nedovoljno pouzdanim, osobito zbog nepostojanja Europskog sustava osiguranja depozita (EDIS).
Što se nastoji postići ovom inicijativom?
Uzimajući u obzir ta pitanja, revizija CMDI-ja usmjerena je na bolje ostvarenje svih temeljnih ciljeva okvira: - očuvanjem financijske stabilnosti i kontinuiteta funkcija banaka ključnih za društvo, - zaštitom deponenata i stjecanjem povjerenja potrošača, - zaštitom funkcioniranja jedinstvenog tržišta i ujednačavanjem uvjeta u cijelom EU-u, - najmanjom mogućom upotrebom novca poreznih obveznika.
Koja je dodana vrijednost djelovanja na razini EU-a?
Revizijom će se izmijeniti zakonodavstvo EU-a (BRRD, SRMR i DGSD). Predložene izmjene opravdane su na razini EU-a zbog čvrstih veza među nacionalnim financijskim sektorima i rizika od širenja štetnih učinaka te njihova prelijevanja, prekograničnog poslovanja mnogih financijskih institucija i sistemskih posljedica koje propast bilo koje banke (čak i onih manjih i srednjih) može imati na financijsku stabilnost. Samo se djelovanjem na razini EU-a nacionalnim i europskim sanacijskim tijelima mogu osigurati odgovarajući instrumenti i ovlasti za uredno upravljanje propadajućim bankama svih veličina i poslovnih modela. Djelovanje na razini EU-a moguće je kroz usklađeni okvir za sanaciju kad se nacionalni postupci u slučaju insolventnosti smatraju neprimjerenima za zaštitu deponenata, novca poreznih obveznika i financijske stabilnosti. Djelovanjem na razini EU-a ujedno se mogu ujednačiti uvjeti, poboljšati jedinstveno tržište bankovnih usluga i osigurati jednak tretman svih deponenata i banaka u cijelom EU-u. Međutim, djelovanjem na razini EU-a ne nameće se određena strategija za propadajuće banke, nego se nacionalnim i europskim nadležnim tijelima pruža dosljedan okvir za donošenje odgovarajućih i razmjernih odluka u svakom pojedinačnom slučaju.
B. Rješenja
Koje su se zakonodavne i nezakonodavne opcije razmatrale? Postoji li najpoželjnija opcija? Zašto?
S obzirom na čvrstu povezanost instrumenata za upravljanje krizama i njihova financiranja, u procjeni učinka razmatrali su se paketi opcija politika. Tim paketima opcija politika objedinjuju se relevantne značajke okvira za CMDI kako bi se osigurao sveobuhvatan i dosljedan pristup. Neke predložene promjene mjera rane intervencije, okidači za utvrđivanje propada li banka ili je vjerojatno da će propasti te usklađivanje određenih značajki DGSD-a zajednički su svim paketima opcija koji su se razmatrali.

Paketi opcija politike uglavnom su usmjereni na analizu mogućnosti kojima bi se na vjerodostojan i djelotvoran način proširilo područje primjene sanacije u službi ambicija da se financiranje u sanaciji učini dostupnijim. Naime, opcijama politike razmatra se olakšavanje korištenja sredstava sustava osiguranja depozita u sanaciji, među ostalim njihovo korištenje kao prijelaznog instrumenta, u okviru zaštitne mjere testa najmanjeg troška kako bi se poboljšala proporcionalnost pristupa nacionalnim sanacijskim fondovima/Jedinstvenom fondu za sanaciju (SRF) za banke, i to osobito manje i srednje, na koje se primjenjuju strategije prijenosa s izlaskom s tržišta. U opcijama politike istražuje se i mogućnost djelotvornijeg i učinkovitijeg korištenja sredstava sustava osiguranja depozita na temelju usklađenog testa najmanjeg troška za druge mjere osim isplate osiguranih depozita u slučaju insolventnosti. Tim pristupom nastoje se bolje uskladiti poticaji koji sanacijskim tijelima pomažu pri odabiru najprikladnijeg instrumenta za upravljanje krizom. Oslobođanje sredstava sustava osiguranja depozita za druge mjere osim isplate osiguranih depozita ovisi o redu prvenstva sustava osiguranja depozita u hijerarhiji potraživanja. Stoga se opcijama politike istražuju i scenariji usklađivanja prednosti deponenata u hijerarhiji potraživanja.

Opcijama politike ostvaruju se ishodi u rasponu od neznatno poboljšanog financiranja sanacije uz razmjerno područje primjene sanacije (2. opcija) do ambicioznijih poboljšanja u smislu financiranja, čime se otvara mogućnost za znatnije proširenje područja primjene sanacije kojom bi se obuhvatilo više manjih i srednjih banaka (3. opcija) u odnosu na 1. (osnovnu) i 2. opciju. Četvrta opcija sastoji se od ambiciozne reforme okvira za CMDI uključujući EDIS (prijelazni, hibridni model koji se razlikuje od Komisijina prijedloga iz 2015.) Iako Euroskupina tek treba postići konsenzus o daljnjem djelovanju u pogledu EDIS-a, većina država članica i Europski parlament uvažavaju rad obavljen na tehničkoj razini i važnost uspostave EDIS-a za pouzdanost okvira i dovršetak bankovne unije. Stoga je EDIS uključen u ovu opciju radi tehničke cjelovitosti i dosljednosti oblikovanja politike iako je ocijenjen kao politički neizvediv u ovoj fazi.

Ambiciozna no realistična poboljšanja okvira za CMDI u skladu s 3. opcijom, prvenstveno financiranje u kombinaciji s razmjernim područjem primjene sanacije i usklađenim poticajima za odlučivanje o najboljem kriznom instrumentu za male i srednje banke, tu opciju (u nedostatku političkog dogovora o EDIS-u) čine najpoželjnijom opcijom.

Tko podržava koju opciju?

Većina država članica EU-a podupire načelo proširenja područja primjene sanacije na manje i srednje banke kad bi se ciljevi okvira najbolje ostvarili sanacijom, i to tako da se pojasni procjena javnog interesa, pod uvjetom da se tim vrstama banaka može zajamčiti vjerodostojan pristup financiranju u sanaciji. Sklonije su uvođenju veće proporcionalnosti u pravila o pristupu financiranju uz pomoć sustava osiguranja depozita na temelju usklađenog testa najmanjeg troška i uz zadržavanje minimalnih uvjeta *bail-in*a za pristup financiranju sanacije.

Deponenti i potrošači općenito podržavaju okvir za pokretanje sanacije većeg broja banaka i primjenu sigurnosnih mreža koje financira sam sektor, čime bi se smanjio rizik od prenošenja gubitaka na depozite uz manje pribjegavanje upotrebi novca poreznih obveznika.

Banke općenito smatraju da bi bilo korisno pojasniti okvir za CMDI, no izrazile su i zabrinutost. S jedne strane, neke manje banke zabrinute su zbog mogućih troškova koji bi mogli nastati zbog proširenog područja primjene sanacije u kombinaciji s mogućim (razmjernim) zahtjevima MREL-a i opsežnijim korištenjem sigurnosnih mreža koje financira sam sektor. S druge strane, veće banke podržavaju širu primjenu sanacije i naglašavaju potrebu za stvaranjem zaštitnih slojeva u okviru MREL-a. Međutim, kritične su u pogledu izgleda za korištenje sigurnosnih mreža, osobito za sanaciju manjih i srednjih banaka.

Većina država članica povoljno gleda na EDIS i žao im je što je u ovoj reviziji propuštena prilika za iskorištavanje sinergija s okvirom za CMDI. I sektor općenito podržava EDIS, najviše zbog moguće troškovne učinkovitosti koja bi mogla dovesti do smanjenja doprinosa sigurnosnim mrežama.

C. Učinci najpoželjnije opcije

Koje su prednosti najpoželjnije opcije (ako postoji, inače prednosti glavnih opcija)?

Svaki od triju paketa opcija politike usmjeren je na stvaranje okvira koji se temelji na poticajima, što se postiže poticanjem dosljednije primjene instrumenata sanacije, povećanjem pravne sigurnosti i predvidljivosti,

ujednačavanjem uvjeta i olakšavanjem pristupa zajedničkim sigurnosnim mrežama, pri čemu se zadržavaju neke druge mogućnosti osim sanacije u okviru nacionalnih postupaka u slučaju insolventnosti. No, zbog načina na koji su paketi opcija oblikovani ti se ciljevi postižu u različitoj mjeri te se razlikuje i njihova politička izvedivost.

Koji su troškovi najpoželjnije opcije (ako postoji, inače troškovi glavnih opcija)?

Visina i raspodjela troškova bili bi drukčiji u svakoj od triju opcija politike jer one obuhvaćaju različite elemente.

Banke predviđene za sanaciju i dalje bi ispunjavale zahtjev da osiguraju primjerenu razinu unutarnjeg kapaciteta pokrivanja gubitaka kako bi se povećala mogućnost njihove sanacije. Pritom se u svakom pojedinačnom slučaju procjenjuje bi li proširenje područja primjene sanacije dovelo do većih troškova za banke koje bi, umjesto da ih se razmatra za likvidaciju, bile predviđene za sanaciju. Olakotni čimbenik za javnost i društvo u cjelini bio bi očuvanje vrijednosti imovine (zbog lakše provedbe strategija prijenosa i urednog izlaska s tržišta), smanjenje upotrebe novca poreznih obveznika i izbjegavanje uključenja deponenata u *bail-in* širim korištenjem sustava osiguranja depozita u okviru zaštitne mjere testa najmanjeg troška. Međutim, korištenje sredstava sustava osiguranja depozita te sanacijskog fonda odnosno Jedinstvenom fondu za sanaciju moglo bi potaknuti i potrebu za nadopunom *ex post* doprinosima sektora koji se bankama, zbog nepostojanja EDIS-a, ne bi nadoknadili nikakvim popustima na doprinose sigurnosnim mrežama.

Troškovi za potrošače i deponente (uključujući mala i srednja poduzeća, MSP-ove) trebali bi biti ograničeni i jasno nadmašeni koristima. One bi se ponajprije ogledale u povećanoj zaštiti deponenata, financijskoj stabilnosti, boljem očuvanju vrijednosti zaštitom ključnih bankovnih funkcija te smanjenim upotrebe novca poreznih obveznika.

Kako će to utjecati na poduzeća, MSP-ove i mikropoduzeća?

S obzirom na središnju ulogu banaka u pružanju financiranja i financijskih usluga potrošačima i MSP-ovima poboljšanje stabilnosti bankarskog sektora kroz reformu CMDI-ja trebalo bi donijeti korist tim skupinama, kako u pogledu pristupa financiranju tako i u pogledu njihove zaštite kao deponenata.

Hoće li to bitno utjecati na državne proračune i uprave?

Cilj reforme CMDI-ja jest dodatno smanjiti upotrebu novca poreznih obveznika pri upravljanju propadanjem banaka. S jedne strane, moglo bi se donekle povećati administrativno opterećenje za uprave (sanacijska tijela, odnosno priprema većeg broja planova sanacije i izdavanje većeg broja administrativnih odluka). S druge strane, uprave bi imale koristi od veće pravne sigurnosti i predvidljivosti ishoda pri provedbi mjera sanacije ili primjeni odgovarajućih instrumenata za upravljanje krizama izvan sanacije.

Hoće li biti drugih bitnih učinaka?

Ne.

D. Daljnje mjere

Kad će se predložene mjere preispitati?

Zakonodavstvo će se u cijelosti ocijeniti pet godina nakon roka za provedbu kako bi se procijenila njegova učinkovitost i djelotvornost u postizanju ciljeva predstavljenih u ovom izvješću te kako bi se odlučilo jesu li potrebne nove mjere ili izmjene.