



Europos Sąjungos
Taryba

Briuselis, 2023 m. balandžio 21 d.
(OR. en)

8499/23
ADD 2

Tarpinstitucinė byla:
2023/0111 (COD)

EF 109
ECOFIN 359
CODEC 656

PRIDEDAMAS PRANEŠIMAS

nuo:	Europos Komisijos generalinės sekretorės, kurios vardu pasirašo direktorė Martine DEPREZ
gavimo data:	2023 m. balandžio 19 d.
kam:	Europos Sąjungos Tarybos generalinei sekretorei Thérèse BLANCHET
Komisijos dok. Nr.:	SWD(2023) 226 final
Dalykas:	KOMISIJOS TARNYBŲ DARBINIS DOKUMENTAS „POVEIKIO VERTINIMO ATASKAITOS SANTRAUKA“ pridedamas prie Pasiūlymų dėl EUROPOS PARLAMENTO IR TARYBOS DIREKTYVOS kuria dėl ankstyvosios intervencijos priemonių, pertvarkymo sąlygų ir pertvarkymo veiksmų finansavimo iš dalies keičiama Direktyva 2014/59/ES EUROPOS PARLAMENTO IR TARYBOS REGLAMENTO kuriuo dėl ankstyvosios intervencijos priemonių, pertvarkymo sąlygų ir pertvarkymo veiksmų finansavimo iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) Nr. 806/2014 EUROPOS PARLAMENTO IR TARYBOS DIREKTYVOS kuria dėl indėlių apsaugos taikymo srities, indėlių garantijų sistemų lėšų naudojimo, tarpvalstybinio bendradarbiavimo ir skaidrumo iš dalies keičiama Direktyva 2014/49/ES

Delegacijoms pridedamas dokumentas SWD(2023) 226 final.

Pridedama: SWD(2023) 226 final



EUROPOS
KOMISIJA

Strasbūras, 2023 04 18
SWD(2023) 226 final

KOMISIJOS TARNYBŲ DARBINIS DOKUMENTAS
POVEIKIO VERTINIMO ATASKAITOS SANTRAUKA

[...]

pridedamas prie

Pasiūlymų dėl

EUROPOS PARLAMENTO IR TARYBOS DIREKTYVOS
kuria dėl ankstyvosios intervencijos priemonių, pertvarkymo sąlygų ir pertvarkymo
veiksmų finansavimo iš dalies keičiama Direktyva 2014/59/ES

EUROPOS PARLAMENTO IR TARYBOS REGLAMENTO
kuriuo dėl ankstyvosios intervencijos priemonių, pertvarkymo sąlygų ir pertvarkymo
veiksmų finansavimo iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) Nr. 806/2014

EUROPOS PARLAMENTO IR TARYBOS DIREKTYVOS
kuria dėl indėlių apsaugos taikymo srities, indėlių garantijų sistemų lėšų naudojimo,
tarptvalstybinio bendradarbiavimo ir skaidrumo iš dalies keičiama Direktyva
2014/49/ES

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

Santraukos lentelė
Bankų krizių valdymo ir indėlių draudimo sistemos (Bankų gaivinimo ir pertvarkymo direktyvos (BGPD), Bendro pertvarkymo mechanizmo reglamento (BPeMR) ir Direktyvos dėl indėlių garantijų sistemų (DIGS)) peržiūros poveikio vertinimas
A. Būtinybė imtis veiksmų
Kodėl? Kokia problema sprendžiama?
Krizių valdymo ir indėlių draudimo sistema sukurta siekiant išvengti bet kokio dydžio ar verslo modelio kredito įstaigų žlugimo ir jį valdyti. Jos tikslai – išlaikyti finansinį stabilumą, apsaugoti indėlininkus, kuo labiau sumažinti viešosios paramos naudojimą, apriboti neatsakingo elgesio riziką ir užtikrinti vienodas sąlygas bendrojoje rinkoje, kartu vengiant vertės praradimo. Apskritai vertinime padaryta išvada, kad krizių valdymo ir indėlių draudimo sistema yra veiksminga siekiant kai kurių tikslų (finansinio stabilumo apsaugos tikslo), tačiau jos įgyvendinimo rezultatai siekiant kitų tikslų (mokesčių mokėtojų pinigų ir indėlininkų apsaugos bei vienodų sąlygų bendrojoje rinkoje užtikrinimo tikslų) yra nepakankami. Todėl reikia patobulinimų, visų pirma sprendžiant šiuos klausimus: - vis dar trūksta teisinio tikrumo ir nuspėjamumo valdant bankų žlugimą. Pavyzdžiui, valdžios institucijų sprendimai dėl to, ar taikyti pertvarkymo, ar nemokumo priemones, ES valstybėse narėse gali labai skirtis; - sektoriaus finansuojamos apsaugos priemonės tebėra neveiksmingos, o galimybės gauti finansavimą – tiek pertvarkymo, tiek ne pertvarkymo atvejais – tebėra skirtingos, todėl daromas poveikis paskatoms ir sukuriama arbitražo galimybės sprendžiant, kokią krizių valdymo priemonę naudoti, kad būtų geriau apsaugoti indėliai; - indėlininkų apsauga ES valstybėse narėse tebėra nevienoda ir nenuosekli, o indėlių garantijų sistemos (IGS) finansavimas gali būti nepakankamai patikimas, visų pirma dėl to, kad nėra Europos indėlių draudimo sistemos (EIDS).
Ko siekiama šia iniciatyva?
Atsižvelgiant į šiuos klausimus, krizių valdymo ir indėlių draudimo sistemos peržiūra siekiama geriau įgyvendinti visus pagrindinius sistemos tikslus: - išsaugant finansinį stabilumą ir bankų ypatingos svarbos funkcijų tęstinumą visuomenei; - apsaugant indėlininkus ir užtikrinant vartotojų pasitikėjimą; - užtikrinant bendrosios rinkos veikimą ir vienodas sąlygas visoje ES; - kuo labiau sumažinant mokesčių mokėtojų pinigų naudojimą ir užtikrinant rinkos drausmę.
Kokia būtų papildoma ES lygmens veiksmų nauda?
Atliekant šią peržiūrą bus iš dalies pakeisti ES teisės aktai (BGPD, BPeMR ir DIGS). Siūlomi pakeitimai yra pagrįsti ES lygmeniu, nes nacionalinių finansų sektorių sąsajos yra stiprios ir kyla plintančio neigiamo poveikio bei šalutinio poveikio rizika, daugelis finansų įstaigų veikia tarpvalstybiniu mastu, o sisteminių poveikį finansiniam stabilumui gali turėti bet kurio banko žlugimas (net ir mažųjų ir vidutinių bankų žlugimas). Tinkamos priemonės ir įgaliojimai tvarkingai valdyti visų dydžių ir verslo modelių bankų žlugimą nacionalinėms ir Europos pertvarkymo institucijoms gali būti suteikti tik ES veiksmais. ES veiksmų gali būti imamasi taikant suderintą pertvarkymo sistemą, kai manoma, kad nacionalinės bankroto bylos yra netinkamos indėlininkams, mokesčių mokėtojų pinigams ir finansiniam stabilumui apsaugoti. ES veiksmais taip pat galima užtikrinti vienodas sąlygas, geresnę bankininkystės paslaugų bendrąją rinką ir vienodą požiūrį į visus indėlininkus ir bankus visoje ES. Be to, ES veiksmais nėra nustatoma tam tikra strategija, kurią reikia taikyti žlungantiems bankams, o veikiau nacionalinėms ir Europos institucijoms suteikiama nuosekli sistema, pagal kurią kiekvienu konkrečiu atveju priimami tinkami ir proporcingi sprendimai.
B. Sprendimai
Kokios su teisėkūra susijusios ir nesusijusios politikos galimybės apsvarstytos? Ar viena iš politikos galimybių pasirinkta kaip tinkamiausia? Kodėl?
Atsižvelgiant į stiprias krizių valdymo priemonių rinkinio ir jo finansavimo sąsajas, poveikio vertinime buvo nagrinėjami politikos galimybių rinkiniai. Siekiant užtikrinti visapusišką ir nuoseklų požiūrį, šiuose politikos galimybių rinkiniuose sujungiamos atitinkamos krizių valdymo ir indėlių draudimo sistemos struktūros ypatybės. Kai kurie siūlomi pakeitimai, susiję su ankstyvosios intervencijos priemonėmis, priežastiniais veiksniais, kuriais

remiantis nustatoma, ar bankas žlunga arba galėtų žlugti, ir tam tikrų DIGS ypatybių suderinimu, yra bendri visiems svarstytiems galimybių rinkiniams.

Įvairiuose politikos galimybių rinkiniuose daugiausia dėmesio skiriama galimybėmis, kuriomis siekiama patikimai ir veiksmingai išplėsti pertvarkymo taikymo sritį taip, kad juo būtų siekiama užmojo geriau užtikrinti finansavimo prieinamumą pertvarkymo atveju, analizei. Visų pirma tarp politikos galimybių svarstoma galimybė palengvinti IGS lėšų naudojimą pertvarkymo atveju, be kita ko, kaip laikiną išėitį pagal mažiausių išlaidų vertinimo apsaugos priemonę, siekiant padidinti galimybės naudotis nacionaliniais pertvarkymo fondais ir (arba) Bendru pertvarkymo fondu (PF / BPF) bankams, ypač mažesniesiems ir vidutiniams bankams, kuriems taikomos perdavimo strategijos pasitraukiant iš rinkos, proporcingumą. Taip pat nagrinėjama galimybė veiksmingiau ir efektyviau naudoti IGS lėšas taikant suderintą mažiausių išlaidų vertinimą kitoms priemonėms nei apdraustųjų indėlių išmokėjimas nemokumo atveju. Laikantis šio požiūrio siekiama pagerinti paskatų pertvarkymo institucijoms pasirenkant tinkamiausią krizės valdymo priemonę suderinamumą. IGS lėšų naudojimas kitoms priemonėms nei apdraustųjų indėlių išmokėjimas priklauso nuo to IGS eiliškumo reikalavimų hierarchijoje. Todėl tarp politikos galimybių taip pat nagrinėjami įvairūs indėlininkų eiliškumo reikalavimų hierarchijoje suderinimo scenarijai.

Politikos galimybių rezultatai įvairūs: nuo šiek tiek geresnio pertvarkymo finansavimo ir proporcingos pertvarkymo taikymo srities (2 galimybė) iki platesnio užmojo finansavimo lygties patobulinimų, kuriais atveriamą galimybę labiau išplėsti pertvarkymo taikymo sritį, kad ji apimtų daugiau mažesniųjų ir vidutinių bankų (3 galimybė), palyginti su 1 galimybe (atskaitos scenarijus) ir 2 galimybe. 4 galimybė – plataus užmojo krizių valdymo ir indėlių draudimo sistemos reforma, įskaitant EIDS (tarpinio, hibridinio EIDS modelio, kuris skiriasi nuo 2015 m. Komisijos pasiūlymo) kūrimą. Nors Euro grupė dar nesutarė dėl tolesnių veiksmų, susijusių su EIDS, dauguma ES valstybių narių ir Europos Parlamentas pripažįsta techniniu lygmeniu atliktą darbą ir EIDS sukūrimo svarbą sistemos patikimumui užtikrinti ir bankų sąjungai baigti kurti. Todėl ji įtraukta į šią galimybę politikos struktūros techninio išsamumo ir nuoseklumo tikslais, nors šiuo etapu ji įvertinta kaip politiškai neįgyvendinama.

Dėl plataus užmojo, tačiau realistiškų krizių valdymo ir indėlių draudimo sistemos patobulinimų pagal 3 galimybę, visų pirma dėl ja nustatytos finansavimo lygties kartu su proporcinga pertvarkymo taikymo sritimi ir suderintomis paskatomis priimančiais sprendimus dėl geriausio krizės valdymo įrankio mažesniesiems ir vidutiniams bankams, ši galimybė yra tinkamiausia galimybė (nesant politinio susitarimo dėl EIDS).

Kas kuriai galimybei pritaria?

Dauguma ES valstybių narių pritaria principui išplėsti pertvarkymo taikymo sritį ir į ją įtraukti tam tikrus mažesnius ir vidutinius bankus tais atvejais, kai pertvarkymas geriausiai padėtų pasiekti sistemos tikslus, patikslinant viešojo intereso vertinimą, su sąlyga, kad šių tipų bankams būtų užtikrinama patikima galimybė gauti finansavimą pertvarkymo atveju. Jos pasisako už tai, kad taisyklėmis dėl galimybės gauti finansavimą naudojantis IGS pagalba būtų užtikrinamas didesnis proporcingumas pagal suderintą mažiausių išlaidų vertinimą, o užtikrinant pertvarkymo finansavimą būtų toliau taikoma sąlyga dėl minimalaus gelbėjimo privačiomis lėšomis.

Apskritai indėlininkai ir vartotojai pritaria sistemai, pagal kurią daugiau bankų būtų pertvarkomi ir būtų galima pasinaudoti sektoriaus finansuojamomis apsaugos priemonėmis, o tai sumažintų riziką, kad indėlininkai patirs nuostolių, kartu sumažinant naudojamą mokesčių mokėtojų pinigais.

Apskritai bankai mano, kad naudinga patikslinti krizių valdymo ir indėlių draudimo sistemą, tačiau jie taip pat išreiškė susirūpinimą. Viena vertus, kai kurie mažesnieji bankai yra susirūpinę dėl galimų išlaidų, kurių gali reikėti išplėtus pertvarkymo taikymo sritį, kartu galimai taikant (proporcingus) MREL reikalavimus ir platesniu mastu naudojant sektoriaus finansuojamas apsaugos priemones. Kita vertus, didesnieji bankai pritaria pertvarkymo taikymui platesniu mastu ir pabrėžia, kad reikia kaupti MREL rezervus. Tačiau jie kritiškai vertina galimybę naudotis apsaugos priemonėmis, ypač pertvarkant mažesnius ir vidutinius bankus.

Dauguma ES valstybių narių pritaria EIDS sukūrimui ir apgailestauja dėl atliekant šią peržiūrą neišnaudotos galimybės pasinaudoti sinergija su krizių valdymo ir indėlių draudimo sistema. Apskritai sektorius taip pat palankiai vertina EIDS kūrimą, visų pirma dėl galimo sąnaudų efektyvumo, dėl kurio galėtų sumažėti apsaugos priemonės mokami indėliai.

C. Tinkamiausios galimybės poveikis

Kokie būtų tinkamiausios galimybės (jei jos nėra – pagrindinių galimybių) pranašumai?

Visais trimis galimybių rinkiniais siekiama sukurti paskatomis grindžiamą sistemą, skatinant nuosekliau taikyti pertvarkymo priemones, didinant teisinį tikrumą ir nuspėjamumą, suvienodinant sąlygas ir sudarant palankesnes sąlygas naudotis bendromis apsaugos priemonėmis, kartu išlaikant kai kurias su pertvarkymu nesusijusias alternatyvas, taikomas pagal nacionalines bankroto procedūras. Tačiau kiekvienu galimybių rinkiniu šie tikslai pasiekiami skirtingu mastu ir skiriasi jų politinis tinkamumas.

Kokios būtų tinkamiausios galimybės (jei jos nėra – pagrindinių galimybių) įgyvendinimo išlaidos?

Skirtingi trijų politikos galimybių elementai lemtų skirtingus sąnaudų lygius ir skirtingą sąnaudų paskirstymą.

Bankams, kuriuos būtų numatoma pertvarkyti, ir toliau būtų taikomas reikalavimas užtikrinti tinkamą vidinio nuostolių padengimo pajėgumo lygį ir juos pertvarkyti būtų lengviau. Tai, ar dėl pertvarkymo taikymo srities išplėtimo padidėtų bankų, kurie pereitų nuo likvidavimo prie pertvarkymo, išlaidos, yra vertinama kiekvienu konkrečiu atveju. Švelninantis viešasis ir visuomeninis veiksnys būtų turto vertės išsaugojimas (dėl palankesnių sąlygų perdavimo strategijoms, kurios apima tvarkingą pasitraukimą iš rinkos, taikyti), mažesnis mokesčių mokėtojų pinigų naudojimas ir mažesnis poreikis taikant gelbėjimo privačiomis lėšomis priemonę dalyvauti indėlininkams dėl platesniu mastu naudojamos IGS pagal mažiausių išlaidų vertinimo apsaugos priemonę. Tačiau naudojant IGS lėšas ir PF / BPF taip pat gali atsirasti poreikis juos papildyti iš sektoriaus renkant *ex post* įnašus, kurie, nesant EIDS, nebūtų kompensuojami jokiais bankų įnašais į apsaugines sistemas taikomomis nuolaidomis.

Vartotojų ir indėlininkų (įskaitant mažąsias ir vidutines įmones (MVĮ)) sąnaudos turėtų būti ribotos ir aiškiai mažesnės už naudą. Tai visų pirma būtų pasiekta užtikrinant geresnę indėlininkų apsaugą, finansinį stabilumą, geresnę vertės išsaugojimą apsaugant bankų ypatingos svarbos funkcijas ir mažinant mokesčių mokėtojų pinigų naudojimą.

Koks bus poveikis verslui, MVĮ ir labai mažoms įmonėms?

Atsižvelgiant į tai, kad bankai atlieka pagrindinį vaidmenį teikiant finansavimą ir finansines paslaugas vartotojams ir MVĮ, didesnis bankų sektoriaus stabilumas įvykdžius krizių valdymo ir indėlių draudimo sistemos reformą turėtų būti naudingas šioms grupėms tiek jų galimybių gauti finansavimą, tiek jų, kaip indėlininkų, apsaugos požiūriu.

Ar tai turės didelį poveikį nacionaliniams biudžetams ir administravimo subjektams?

Krizių valdymo ir indėlių draudimo sistemos reformos tikslas – toliau mažinti mokesčių mokėtojų lėšų naudojimą sprendžiant bankų žlugimo problemas. Viena vertus, administracinė našta gali šiek tiek padidėti administruojančioms institucijoms (pertvarkymo institucijoms, t. y. dėl poreikio parengti daugiau pertvarkymo planų ir priimti daugiau administracinių sprendimų). Kita vertus, administruojančioms institucijoms būtų naudingas didesnis teisinis tikrumas ir rezultatų nuspėjamumas vykdant pertvarkymo veiksmus arba taikant tinkamas krizių valdymo priemones, nesusijusias su pertvarkymu.

Ar bus dar koks nors didelis poveikis?

Ne.

D. Tolesni veiksmai

Kada politika bus persvarstoma?

Teisės aktai bus išsamiai įvertinti praėjus penkeriems metams nuo jų įgyvendinimo termino, kad būtų įvertinta, ar jie buvo veiksmingi ir efektyvūs siekiant šioje ataskaitoje nurodytų tikslų, ir nuspręsta, ar reikia naujų priemonių ar pakeitimų.