

Europos Sąjungos viešosios politikos tendencijos bankų sektoriuje

Vytautas Šenavičius
Mykolo Romerio universitetas
Ateities g. 20, LT-08303, Vilnius

crossref <http://dx.doi.org/10.5755/j01.ppaa.12.3.5291>

Anotacija. *Besibaigianti finansų krizė parodė, jog bankų priežiūros mechanizmai nėra pakankami užtikrinti finansinį stabilumą ir tvarų bankų sektoriaus augimą. Per krizę daugelis Europos Sąjungoje veikiančių bankų susidūrė su kapitalo pakankamumo ir kitomis problemomis, o kraštutiniu atveju tapo nemokūs. Kadangi valstybės narės neturėjo aiškių taisyklių, kaip spręsti bankų problemas, dažnai valstybės narės bankus pertvarkydavo savo lėšomis („gelbėdavo bankus“). Straipsnyje analizuojama, kaip, siekiant išvengti bankų finansavimo valstybės lėšomis, keičiasi Europos Sąjungos viešoji politika. Akcentuojama, kad, siekiant užtikrinti sisteminę viso Europos Sąjungos bankų sektoriaus priežiūrą, planuojama centralizuoti didžiųjų Europos Sąjungoje veikiančių bankų rizikos ribojimo priežiūrą. Straipsnyje siekiama įvertinti, kokia įtaka centralizavus bankų rizikos ribojimo priežiūrą ir sukūrus bankų pertvarkymo mechanizmą bus daroma valstybių narių nacionalinėms viešojo administravimo sistemoms.*

Raktažodžiai: *bendras priežiūros mechanizmas, bankų gaivinimas ir pertvarkymas, pertvarkymo institucija, pertvarkymo priemonės, Europos centrinis bankas.*

Keywords: *single supervisory mechanism, bank recovery and resolution, resolution authority, resolution tools, European central bank.*

Įvadas

Finansų sektoriaus įtaka visuomenės gerovei yra reikšminga, o pasitikėjimas bet kokiame finansų sistemoje veikiančiais subjektais daro tiesioginę įtaką finansų sistemos stabilumui. Todėl sistemiškai svarbiems bankams susiduriant su mokumo problemomis, atsiranda grėsmė valstybės finansiniam stabilumui, taip pat viso valstybės ūkio stabilumui [10, p. 14]. Siekdamas apsaugoti ir viešuosius, ir privačiuosius interesus, valstybės turi užtikrinti tvarią ir tinkamai reguliuojamą finansų sektoriaus, kurio svarbiausią dalį sudaro bankų sektorius, veiklą. Deja, besibaigianti pasaulinė finansų krizė parodė, kad dabartinė kredito įstaigų priežiūra nėra pakankamai efektyvi. Buvo matyti, kad dėl sekiuritizacijos procesų [6, p. 74–74]

nepakankamai efektyvios bankų priežiūros ir bankų sisteminės tarpusavio priklausomybės daugelis didžiųjų pasaulio bankų susidūrė su likvidumo stoka: iškilo grėsmė jų mokumui, o kai kurie bankai tapo visai nemokūs. Siekdamas sumažinti finansų sistemos sukeltų problemų riziką, kuri galėtų daryti esminę neigiamą įtaką visam šalies ūkiui ir gerovei, dauguma Europos Sąjungos valstybių narių turėjo prisidėti gelbėdamas su mokumo problemomis susidūrusius bankus: išpirkti bankų akcijas, suteikti valstybės garantijas, vykdyti pinigines injekcijas ir pan. Šie valstybių veiksmai darė neigiamą įtaką ne tik valstybių viešiesiems finansams, tačiau ir sukėlė moralinę riziką (angl. *moral hazard*) – indėlininkai ir kiti asmenys (investuotojai) matydami, kad valstybės skiria lėšų bankams pertvarkyti, prisiimdavo nepagrįstai didelę riziką tikėdamiesi, kad bankai vis tiek nebankrutuos dėl valstybės pagalbos priemonių [5, p. 1–2]. Be to, valstybių suteikta finansinė pagalba buvo kritikuojama ir visuomenėje – priekaištaujama, kad mokesčių mokėtojų pinigais yra finansuojamas bankų restruktūrizavimas, o tai iš esmės prieštarauja viešajai politikai.

Siekiant ateityje užtikrinti efektyvesnę bankų priežiūrą ir jų pertvarkymo finansavimą iš banko kreditorių lėšų, atsirado reikšmingų teisinių pasiūlymų sukurti harmonizuotą bankų veiklos, priežiūros ir pertvarkymo sistemą (vadinamąją „bankų sąjungą“) Europos Sąjungoje. Manoma, jog „bankų sąjunga“, t. y. sukurta bankų veiklos, priežiūros, pertvarkymo, kartu ir indėlių draudimo sistema, turėtų užtikrinti, kad ateityje dabartinė pasaulinė finansų krizė nepasikartotų. Akivaizdu, kad kai kurių „bankų sąjungos“ elementų (bendro banko priežiūros mechanizmo ir banko pertvarkymo mechanizmų) įtaka kiekvienos Europos Sąjungos valstybės viešajai politikai ir bankų politikai yra labai didelė, nes Europos Sąjungoje iš esmės pasikeičia visa bankų viešojo administravimo sistema.

Atsižvelgiant į tai, straipsnyje aptariamas bendros priežiūros sistemos kūrimas ir bankų pertvarkymo įtaka viešajai politikai ir viešajam administravimui. Autorius kelia tikslą išanalizuoti viešosios politikos bankų priežiūros ir kredito įstaigų mokumo sprendimo problemas ir tendencijas bei įvertinti jų įtaką Lietuvos viešojo administravimo sistemai. Kadangi „bankų sąjunga“ dar tik kuriama, mokslinė užsienio literatūra nagrinėjama klausimu yra negausi, o Lietuvos akademiniam diskurse ši tema apskritai nenagrinėta. Atsižvelgiant į menką istoriografinę bazę, straipsnyje daugiausia bus remiamasi teisės aktų projektais, teisiniais ir ekonominiais poveikio tyrimais ir su jais susijusiais aiškinamaisiais dokumentais.

Atliekant tyrimą, buvo naudotasi loginiu, sisteminiu, sintezės metodais. Loginis metodas taikytas pagrįstai apibendrinant surinkus faktus, formuluojant apibendrinimus ir tyrimo išvadas. Taikant sintezės metodą, vertinama, kokią įtaką analizuojamos priežiūros ir pertvarkos reformos darys Europos Sąjungos viešajai politikai ir administravimui. Sisteminės analizės metodas padėjo įvertinti bendro priežiūros mechanizmo ir pertvarkymo mechanizmo požymius.

Bankų sąjunga kaip bankų sklandžios veiklos visuma

Bankų sąjungą reikėtų suprasti kaip atskirų bankų sistemos elementų visumą. Paprastai turimi omenyje Europos Komisijos pasiūlymai dėl kredito įstaigų kapitalo

pakankamumo taisyklių (vadinamieji CRD 4 ir CRR teisės aktai [11, 20]), indėlių draudimo schemos pakeitimo [17], bendro bankų priežiūros mechanizmo sukūrimo [16, 19], su problemomis susidūrusių bankų pertvarkymo mechanizmo sukūrimo [12] ir bendro bankų pertvarkymo mechanizmo sukūrimo¹. Dėl kai kurių bankų sąjungos elementų jau egzistuoja preliminarus politinis susitarimas² tarp Europos Sąjungos Tarybos ir Europos Parlamento [11, 16, 19, 20], apie kai kuriuos teisės aktų projektus šiuo metu minėtos institucijos diskutuoja (t. y. vyksta trilogas) [12], o kitų dar tik laukiama pasirodant [23]. Teisės aktai esant skirtingoms teisėkūros stadijoms yra dėsningas reiškinys – reikėtų sutikti, kad, siekiant užtikrinti sklandų viešosios Europos Sąjungos politikos įgyvendinimą specifiniame bankų sektoriuje, yra būtinas tam tikras eiliškumas [23,1, p. 4–5]. Pirmiausia turi būti įgyvendinami naujaisi kapitalo pakankamumo reikalavimai ir kuriamas bendros priežiūros mechanizmas, vėliau formuojamas teisinis pagrindas harmonizuotai kredito įstaigų pertvarkymo sistemai kurti, kartu vykdomi indėlių draudimo schemos pakeitimai Europos Sąjungoje, pabaigoje kuriamas bendras pertvarkymo mechanizmas.

Otimizuojant esamus ir kuriant naujus bankų priežiūros bei jų problemų sprendimo mechanizmus, juos harmonizuojant visos Europos Sąjungos mastu, siekiama užtikrinti bankinės sistemos stabilumą ir valstybės ekonomikos augimą bei vystymąsi. Tačiau sisteminiai Europos Sąjungos ir kiekvienos valstybės narės viešosios politikos pokyčiai bankiniame sektoriuje taip pat susiję su tam tikromis grėsmėmis. Pavyzdžiui, abejojama, ar kardinalūs pokyčiai bankų priežiūros srityje per trumpą laiką nebus žalingi viešojo administravimo efektyvumui, ar Europos centrinis bankas, svarbi bankų priežiūros institucija, turės pakankamai kompetencijos ir rinkos specifikos žinių vykdyti nustatytas funkcijas, ar viešojo administravimo funkcijas vykdančios nacionalinės institucijos sugebės tinkamai bendradarbiauti vykdydamos priežiūrą. Šie klausimai bus analizuojami aptariant naują bankų priežiūros ir pertvarkymo koncepciją nustatančius reglamentus dėl bendro bankų priežiūros mechanizmo sukūrimo (1) ir direktyvos dėl bankų pertvarkymo mechanizmų pasiūlymą (2).

Bendro priežiūros mechanizmo įgyvendinimas Europos Sąjungoje

Europos Komisijos pateiktas teisinis pasiūlymas paremtas tuo, kad reikia gilinti finansinių paslaugų vidaus rinką, kuri yra pagrindas atsigauti visos Europos Sąjungos ekonomikai. Teigiama, kad sistemiškai svarbių bankų rizikos ribojimo priežiūra nacionaliniu lygmeniu nėra pakankama, nes nacionalinė priežiūros institucija gali turėti keblumą, įvertindama sisteminę banko įtaką ir jo atitiktį su rizikos ribojimu

¹Europos Komisija dar nėra pateikusi teisės akto projekto dėl bendro bankų pertvarkymo mechanizmo sukūrimo, tačiau jo tikimasi artimiausiu metu: <http://blogs.wsj.com/brussels/2013/06/04/eu-shows-hand-on-resolution/> [2013-06-02].

²Praktika rodo, kad, radus kompromisą dėl teisės akto finansinių paslaugų srityje, iš esmės politiškai dėl teisės akto yra susitarta, todėl su tuo susijusios procedūros (lingvistinis ir teisinis persvarstymas, balsavimas Europos Parlamente ir kt.) yra reikšmingos, tačiau nekeičia teisės akto materialiniu požiūriu.

susijusiems reikalavimams. Dėl to, turint omenyje Europos centrinio banko ekspertines žinias makroekonomikos ir finansinio stabilumo srityje ir atsižvelgiant į tai, kad daugumoje valstybių narių už priežiūros funkcijų vykdymą yra atsakingi centriniai bankai, buvo nuspręsta dalį bankų rizikos ribojimo priežiūros Europos Sąjungos valstybėse narėse perduoti Europos centriniam bankui [16, p. 37].

Komisijos siūlymą, kad būtų sukurtas bendras priežiūros mechanizmas, sudaro bankų priežiūros funkcijų priskyrimo Europos centriniam bankui reglamentas ir Europos bankininkystės institucijos įsteigimo pakeitimo reglamentas. Pasiūlyme numatoma, kad bendrą priežiūros mechanizmą sudaro Europos centrinio banko ir nacionalinių priežiūros institucijų vykdoma priežiūros sistema, atitinkamai keičiama Europos bankininkystės institucijos balsavimo ir sprendimų priėmimo tvarka [2, p. 4]. Dėl bendro priežiūros mechanizmo buvo susitarta Europos Parlamento ir Europos Tarybos derybose. Taigi Europos Sąjungos (euro zonos) valstybės narės prie bendros priežiūros institucijos turėtų jungtis artimiausiu metu, o nuo 2014 m. Europos centrinis bankas turėtų prisiimti atsakomybę už euro zonos didžiųjų bankų (mažiausiai trijų kiekvienoje valstybėje narėje) rizikos ribojimo priežiūrą [16, p. 79].

Viešojo administravimo prasme aptartini du su reforma susiję klausimai: kokius bankus prižiūrės Europos centrinis bankas ir kokia galėtų būti nacionalinių priežiūros institucijų funkcija, Europos centriniam bankui teisiškai perėmus rizikos ribojimo priežiūrą.

Kaip minėjome, bendrą priežiūros mechanizmą sudarys valstybių narių priežiūros institucijos ir Europos centrinis bankas. Be to, jame dalyvauti bus suteikiama galimybė ir ne euro zonos valstybių narių priežiūros institucijoms tuomet, jei tokiose valstybėse veiklą vykdantys bankai prižiūrimi³. Naujojoje priežiūros sistemoje Europos centrinis bankas bus atsakingas už bendrą rizikos ribojimo (angl. *prudential*) priežiūrą, tačiau, priešingai nei iš pradžių buvo siūloma Europos Komisijos [12, p. 3–4], kiekviena Europos Sąjungos valstybė narė tiesiogiai bus atsakinga tik už sistemiskai svarbių (didelių) bankų rizikos ribojimo⁴ priežiūrą [ECB, Art. 5]⁵. Sistemiskai nereikšmingus (mažesnius) bankus prižiūrės nacionalinės priežiūros institucijos, vadovaudamosi Europos centrinio banko parengtais rekomendacinio pobūdžio dokumentais. Manytina, kad pasiektas kompromisas dėl didžiųjų bankų tiesioginės priežiūros yra pagrįstas. Daugelio autorių [2, 4–6; 9, p. 35], taip pat bankų priežiūros ekspertų [7, p. 7] nuomone, Europos centrinis bankas nepajėgtų tiesiogiai vykdyti apie 6000 Europos Sąjungoje veikiančių bankų priežiūros.

Vadovaujantis literatūra [16, p. 48–49], tiesioginė priežiūra traktuojama taip, kad Europos centrinis bankas visais rizikos ribojimo klausimais atlieka visas prieš tai

³ Vadovaujantis Tarybos reglamento 6 straipsniu, ne euro zonos valstybės narės gali savo iniciatyva kreiptis į Europos centrinį banką ir išreikšti norą jungtis prie bendro priežiūros mechanizmo.

⁴ Atkreiptinas dėmesys, kad visos kitos bankų viešojo administravimo funkcijos (pvz., vartotojų apsauga finansų rinkose) lieka nacionalinių priežiūros institucijų prerogatyva.

⁵ Europos Centrinis bankas turėtų prižiūrėti ne mažiau kaip 3 didžiausius bankus kiekvienoje valstybėje narėje.

nacionalinės priežiūros institucijai priskirtas funkcijas. Reformą, svarbią visam Europos Sąjungos viešajam administravimui, įvertinti sunku, nes, kaip minėta, „bankų sąjunga“ dar tik kuriasi. Manome, kad tik įgyvendinus visus bankų sąjungos elementus, t. y. sureglamentavus bendrą bankų priežiūrą, pertvarkymo mechanizmus, įgyvendinus indėlių draudimo schemas pakeitimus, bus galima visapusiškai įvertinti priežiūros reformos pranašumus ir trūkumus.

Vis dėlto neabejojama, kad šiuo metu visoms valstybės narėms, taip pat ir Lietuvai būtina efektyvesnė ir sisteminė priežiūra. Nors Lietuva, prisijungdama prie minėto mechanizmo, kaip ir kitos valstybės narės, susidurtų su struktūriškai sudėtingais ir sistemiškai svarbiais pokyčiais bankų sektoriuje, tikriausiai ir tam tikromis grėsmėmis, pati reforma darytų jai reikšmingą įtaką. Lietuvoje bankų sektorius yra stipriai konsoliduotas: didžiąją dalį viso bankinio sektoriaus užima keli bankai. Tad Lietuvoje veikiančius didžiuosius bankus iš dalies prižiūrėdamas Europos centrinis bankas čia įstengtų akivaizdžiai sumažinti riziką. Manytina, kad sprendimas svarbus ir politiškai: dalyvaudama bendrame priežiūros procese, Lietuva maksimaliai integruotųsi į ES vidaus rinką, o tai galėtų ideologiškai padėti Lietuvai greičiau įsivesti eurą. Tikėtina, kad Lietuva, siekdama pritraukti bankų sektoriaus investicijas ir parodyti finansinių struktūrų skaidrumą, sieks greitai prisijungti prie bendro mechanizmo.

Bankų pertvarkymo tendencijos Europos Sąjungoje

2012 m. birželio mėn. Europos Komisijos pateiktas pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl kredito įstaigų ir investicinių bendrovių gaivinimo ir pertvarkymo sistemos (angl. *Recovery and resolution directive*) (toliau – Bankų pertvarkymo direktyva) [12] šiuo metu bene svarbiausia teisėkūros iniciatyva Europos Sąjungoje [FSB].

Direktyvos projektas dabar yra svarstomas Tarybos ir Europos Parlamento triloguose. Esant finansų krizei, be kitų problemų, paaiškėjo, kad kai kurie sistemiškai reikšmingi bankai yra per dideli, kad galėtų bankrutuoti (angl. *too big to fail*), nes jų problemos bėl bankroto skatintų valstybės ar net kelių valstybių nemokumą. Dėl to tokius bankus valstybės buvo priverstos restruktūrizuoti, t. y. atkurti jų mokumą ir galimybę toliau vykdyti veiklą. Tam reikėjo didelių viešųjų finansinių išteklių [3, p. 7–8], o bankų restruktūrizavimas iš esmės buvo finansuojamas mokesčių mokėtojų pinigais.

Kad ateityje būtų galima išvengti tokios situacijos, buvo nuspręsta sukurti harmonizuotą bankų pertvarkymo mechanizmą⁶, kuris suformuotų aiškią Europos Sąjungos viešąją politiką sprendžiant bankų problemas. Jį taikant, turi būti užtikrinta, kad bankų pertvarkymas taptų sklandus ir būtų finansuojamas bankų, o ne mokesčių mokėtojų lėšomis. Direktyvoje nustatytos taisyklės, kuriomis remiantis bankai turėtų būti pertvarkomi pasinaudojant pertvarkymo priemonėmis – sukuriant laikiną banką,

⁶Be to, direktyvos pasiūlyme minima ir apie investicinių įmonių pertvarkymą. Tačiau šiame straipsnyje analizuosime pagrindinio direktyvos objekto – banko pertvarkymo mechanizmų teisėkūros įtaką Europos Sąjungos viešajai politikai ir viešajam administravimui.

nurašant ir rekapitalizuojant įsipareigojimus, parduodant banko turtą ir pan. Taikant šias priemones, nustatoma aiški banko akcininkų ir kreditorių įsipareigojimų nurašymo eilė. Taigi, banko įsipareigojimams viršijant turtą, bus nustatytas nurašytinų įsipareigojimų bankui eiliškumas. Įsipareigojimai būtų nurašomi tol, kol banko turto ir įsipareigojimų santykis taps teigiamas. Tikėtina, kad, esant pakankamai įsipareigojimų, kuriuos galima nurašyti, be to, pasinaudojant kitomis *ex-ante* priemonėmis⁷, daugeliu atvejų bus išvengta viešųjų finansų panaudojimo [15, p. 155–156]⁸.

Neabejojama, kad kuriamas mechanizmas padarys didelę įtaką Europos Sąjungos viešajai politikai. Priėmus direktyvą, valstybės narės, bankams susidūrus su problemomis, turėtų harmonizuoti savo vykdomą bankų politiką, t. y. siekti, kad prireikus būtų taikomos bankų pertvarkymo priemonės, o ne keliamas banko bankrotas. Viešojo administravimo požiūriu jose visose privalės būti įkurtos institucijos, atsakingos už prevencinių, pertvarkymo priemonių taikymą ir kitas funkcijas. Gali būti, kad kiekviena valstybė narė turės įsteigti pertvarkymo fondą, kuris rinktų valstybės nustatyto dydžio bankų įmokas. Šis fondas galėtų veikti tada, kai konkretus bankas susidurs su finansinėmis problemomis [RRD, 285–285]. Esant minėtiems viešosios politikos ir viešojo administravimo pokyčiams, turėtų iš esmės pakisti pasenusi dabartinė bankų nemokumo sprendimų valstybėse narėse tvarka, kuri šiuo metu Europos Sąjungoje nėra harmoninga [24, p. 1].

Europos Sąjungos viešojo politika reglamentuojant pertvarkymo institucijos įsteigimą. Vadovaujantis Europos Komisijos pasiūlymu, kiekviena valstybė narė turėtų įsteigti pertvarkymo instituciją, kuri būtų atsakinga už banko pertvarkymą. Iš valstybių narių reikalaujama suteikti bankų pertvarkymo įgaliojimus viešojo administravimo institucijoms [12, p. 9]. Pertvarkymo institucija turėtų teisę kontroliuoti žlugusį arba žlungantį banką, perimti akcininkų ir vadovų vaidmenį, perduoti turtą ir įsipareigojimus ir užtikrinti sutarčių vykdymą. Be to, pertvarkymo institucijai planuojama suteikti galimybę tam tikrais atvejais koreguoti pertvarkymo veiksmus, vykdyti funkcijas užtikrinant banko kreditorių eiliškumą ir teisinį aiškumą. Pertvarkymo institucija, spręsdama bankų problemas, privalėtų bendradarbiauti su kitų šalių pertvarkymo institucijomis, kurios veikia keliose valstybėse narėse ar net už Europos Sąjungos ribų.

Kaip matyti, pasiūlyme pertvarkymo institucijai numatoma gana daug galių. Tai, be abejo, turės didelę įtaką kiekvienos valstybės narės viešojo administravimo

⁷ Direktyvoje numatoma, kad bankai mokės įmokas į pertvarkymo fondą.

⁸ Siekiant, kad reglamentavimas būtų sklandus, priimami kitų direktyvų pakeitimai. Pavyzdžiui, nustatoma, kad 2004 m. balandžio 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvoje 2004/25/EB dėl įmonių perėmimo pasiūlymų nustatyta prievolė pateikti privalomą įmonių perėmimo pasiūlymą dėl visų bendrovės akcijų teisinga kaina galėtų būti netaikoma: „...tokios brangiai kainuojančios prievolės tikimybė gali atskirti galimus investuotojus į poveikį patiriančią įstaigą, todėl pertvarkymo institucijoms būtų sunku pasinaudoti visais pertvarkymo įgaliojimais. Reikėtų numatyti nuo privalomo pasiūlymo teikimo taisyklės leidžiančią nukrypti nuostata“ [12, p. 37].

sistamai. Tačiau ne visoms Europos Sąjungos valstybėms narėms reformuojamo bankų problemų sprendimo viešosios politikos įtaka bus vienoda. Tikėtina, kad kai kurios valstybės narės (tarp jų ir Lietuva) turės tik modernizuoti ir adaptuoti bankų problemų sprendimo teisinį reguliavimą, nes tam tikros taisyklės jau egzistuoja Lietuvos Respublikos bankų (72–77 str.) ir Lietuvos Respublikos finansinio tvarumo įstatyme. Kitos valstybės narės privalės iš esmės pakeisti savo šalyje egzistuojančią bankų nemokumo (ar tikėtino nemokumo) problemų sprendimo sistemą, suformuoti bankų pertvarkymo viešąją politiką, paremtą siekiu pertvarkyti su problemomis susidūrusį banką, o ne kelti jam bankroto bylą. Tikėtina, kad harmonizuotos pertvarkymo institucijos užtikrins, jog žlugus sistemai reikšmingam bankui ar keliems bankams situacija būtų operatyviai suvaldyta.

Svarbu paminėti, kad pasiūlyme nėra nurodoma, kuri konkreti institucija turėtų tapti pertvarkymo institucija. Tad valstybės narės turi galimybę pačios paskirti pertvarkymo institucijas, pvz., nacionalinius centrinius bankus, finansų priežiūros institucijas, indėlių garantijų sistemų valdytojus, finansų ministerijas ar kt. Kita vertus, vėl atsiranda problema. Nors nacionalinė priežiūros institucija turi pakankamai žinių ir kompetencijos apie tai, kad atliktų jai paskiriamas funkcijas, tačiau gali susiklostyti ir tokia situacija, kai dėl institucijos veiklos, kuri nepakankamai profesionaliai vykdo priežiūrą, bankas taps beveik arba visiškai nemokus. Galima manyti, kad dėl šios priežasties Europos Komisijos pasiūlyme buvo suformuluota nuostata, jog priežiūros institucija (Lietuvoje bankas) gali būti pertvarkymo institucija tik tuomet, jei pertvarkymo funkcijos yra aiškiai atskirtos nuo vykdomų priežiūros funkcijų.

Nors jau buvo užsiminta apie tam tikras tokio vidinio funkcinio atskyrimo grėsmes, tačiau, manytina, kad toks atskyrimas praktiškai būtų naudingas dėl kelių priežasčių. Pirma, dar vienos viešojo administravimo funkcijas vykdančios institucijos steigimas būtų susijęs su papildomomis išlaidomis, o pertvarkymo institucijos funkcijų vykdymo iš esmės prireikia tik išskirtiniais atvejais – vienam iš valstybėje narėje veikiančių bankų tapus nemokiam (arba arti nemokumo ribos). Antra, kai kurios valstybės narės teisinėse sistemose jau yra iš dalies sukūrusios bankų pertvarkymo (restruktūrizavimo) mechanizmus, kuriuose šias funkcijas turi teisę atlikti centrinis bankas. Antai ir Lietuvos Respublikos bankų įstatyme [13] jau dabar yra nustatyti tam tikri išankstinės prevencijos ar pertvarkymo mechanizmai, kuriuos Lietuvos bankas iš dalies panaudojo sprenddamas AB Ūkio bankas mokumo problemas. Trečia, banko pertvarkymo priemonių (turto pardavimo, skaidymo į „blogą“ ir „gerą“ banką ir t. t.) taikymas yra sunkiai atsiejamas nuo bankų priežiūros vykdomų funkcijų. Kompetentinga institucija turi daug svarbios pritaikomos informacijos pertvarkant banką, todėl teigtina, kad bendradarbiauti su pertvarkymo institucija būtina. Vadovaujantis tuo, kas pasakyta, siekiant efektyviai paskirstyti viešojo administravimo funkcijas, racionalu, kad kompetentinga priežiūros institucija kartu perimtų ir pertvarkymo institucijos funkcijas.

Pertvarkymo institucijos poveikio priemonių taikymo įtaka viešajam administravimui. Vykdydama viešojo administravimo funkcijas, pertvarkymo institucija turėtų teisę ir pareigą taikyti tam tikras poveikio priemones. Poveikio priemonės yra skirtingos atsižvelgiant į banko stadiją. Skiriamos tokios banko veiklos

būsenos: 1) įprasta banko būseną – banko veikla atitinka visus keliamus reikalavimus; 2) rizikinga banko būseną – bankas neatitinka (arba, tikėtina, kad tuoj neatitiks) kapitalo pakankamumo, skaidrumo ar kitų svarbių banko veiklai keliamų reikalavimų, pakartotinai nesilaiko kitų reikalavimų. Vadovaujantis direktyvos pasiūlymu, šioje stadijoje būtų taikoma ankstyva intervencija: pertvarkymo institucija imasi aktyvių poveikio priemonių, panaikindama kylančią grėsmę; 3) kritinė banko būseną – bankas žlunga ar gali žlugti. Esant šiai stadijai, bankas pertvarkomas: perimama jo kontrolė, taikoma viena ar kelios pertvarkymo priemonės.

Kai bankas nėra susidūręs su problemomis, institucija galėtų vertinti jo parengtus gaivinimo ir pertvarkymo planus (planai, kuriuose ekonominio modeliavimo ir kitomis priemonėmis nurodoma, kaip bankas elgtųsi, jei dėl tam tikrų priežasčių iškiltų grėsmė jo mokumui), taip pat galėtų reikalauti pašalinti planų trūkumus, reikalauti sumažinti bankui riziką keliančios veiklos apimtį ar pakeisti įmonės veiklos strategiją ir pan. [18]. Esant ankstyvosios intervencijos stadijai, priežiūros institucijos galios didėtų – ji galėtų reikalauti įmonės vadovybės imtis skubių veiksmų atkuriant banko rodiklius, reikalauti atleisti banko valdybos narių dalį, vykdyti gaivinimo plane nustatytas procedūras ir pan. Kraštutinė poveikio priemonė šioje stadijoje – laikinojo administratoriaus paskyrimas, kuris iš esmės perimtų banko kontrolę ir valdymą [18, p. 112–115]. Trečioji stadija – banko pertvarkymas, kai pertvarkymo institucija taiko tokias priemones: banko pardavimą; turto atskyrimą (į „gerąjį“ ir „blogąjį“ turtą); kapitalo ir kreditorinių įsipareigojimų nurašymą bei jų dalies pavertimą akciniu kapitalu ir pan. Daugelio specialistų nuomone, aiškiai atskiriant pertvarkymo stadijas, banko kreditoriams ir kitiems susijusiems asmenims atsirastų trūkstamas teisinis aiškumas [22, p. 2]. Taigi, suvienodinus pertvarkymo institucijų taikomas poveikio priemones ir situacijas, kada priemonės taikomos, valstybių narių bankų sektoriuje Europos Sąjungos viešoji politika taptų harmoninga.

Pertvarkymo fondo įsteigimas valstybėse narėse. Siekiant užtikrinti direktyvos keliamus tikslus, pertvarkymo institucijos funkcijų ar taikomų poveikio priemonių gali nepakakti. Kaip minėta, kai kurios valstybės narės vienaip ar kitaip buvo įgyvendinusios pertvarkymo galimybę savo nacionalinėje teisėje, tačiau to neužteko, kad bankai būtų pertvarkomi be valstybės lėšų. Taigi pertvarkymo priemonių: dalies įsipareigojimų nurašymo, turto pardavimo ir pan., nepakako ir valstybėms teko „gelbėti“ bankus – skirti jiems likvidumo paramą, išpirkti jų naujai leidžiamas akcijas ar taikyti kitus būdus. Dėl šios priežasties svarstomas klausimas, ar nereikėtų kiekvienai valstybei narei turėti savo pertvarkymo fondą, kuris būtų finansuojamas iš bankų įnašų. Panašiai kaip indėlių draudimo fondas, kuris naudojamas tam, kad indėlininkams būtų išmokėtos draudimo išmokos, pertvarkymo fondas būtų naudojamas pertvarkant bankus. Kalbant apie viešąją politiką, jis būtų naudingas tuo, kad bankai į šį fondą mokėtų *ex-ante* įmokas. Taip sumažėtų tikimybė, kad valstybei reikės prisidėti prie banko pertvarkymo. Daugelis autorių sutinka, kad pertvarkymo fondas yra reikalingas ir turėtų egzistuoti [8, p. 4]. Kita vertus, anot Europos Komisijos poveikio vertinimo [15, p. 125–128], pertvarkymo fondo surinktos sumos ne visais atvejais galės užtikrinti tai, kad valstybei prisidėti pertvarkant banką nereikės. Teigtina, kad kai kurie sistemiškai svarbūs bankai yra per dideli, kad jų

patirtus nuostolius galėtų padengti planuojamas steigti pertvarkymo fondas. Taigi kyla klausimas, ar apskritai jis yra reikalingas ar vaidina tik politinį vaidmenį. Vis dėlto manytina, kad fondo pranašumai akivaizdūs, nes tikimybė, jog valstybei teks prisidėti lėšomis, sumažėja [15, p. 127].

Išvados

1. Europos Sąjungos lygmeniu vykdomo bankų priežiūros centralizavimo ir bankų pertvarkymo harmonizavimo reformos yra svarbios kiekvienos valstybės narės viešojo administravimo sistemoje. Euro zonos valstybėse narėse bankų priežiūros funkcijų perdavimas Europos centriniam bankui atitinka priežiūros centralizavimo tendencijas. Europos centriniam bankui efektyviai bendradarbiaujant su nacionalinėmis priežiūros institucijomis, centralizuotas modelis suteikia galimybę užtikrinti efektyvią sistemiškai svarbių bankų priežiūrą.

2. Nemokiai finansuojant banko pertvarkymą iš banko akcininkų ir kreditorių lėšų, bankų pertvarkymo procesai teisiškai aiškesni, taip pat suteikiama galimybė pasiekti, kad gelbėti žlungantį banką valstybei mažiau kainuotų.

3. Taikant bankų pertvarkymo direktyvoje nustatytas pagrindines pertvarkymo priemones, pertvarkyti bankus tampa daug efektyviau ir sklandžiau. Direktyvoje įtvirtinus, kad sukūrus pertvarkymo fondus pertvarkymo institucija kai kuriuos pertvarkymo procesus galėtų finansuoti iš lėšų, sukauptų iš bankų išankstinių įmokų, o tai užtikrintų mažesnę viešųjų finansų poreikį.

4. Siekiant kuo efektyvesnio viešojo administravimo bankų sektoriuje, bankų pertvarkymo direktyvoje yra pageidautina nuostata, kad pertvarkymo institucija gali būti ir priežiūros institucija. Taip būtų užtikrinta, kad naudojami mažesni administraciniai kaštai ir sklandesnis pats pertvarkymas. Antra vertus, pasirinkus šį modelį, institucijoje priežiūros funkcijos privalėtų būti aiškiai atskirtos nuo pertvarkymo funkcijų.

Literatūra

1. Beck Th., Veron N. ir kt. Banking union: The single resolution mechanism, Monetary dialogue. *Directorate-General for internal policies*, 2013.
2. Ferran E., Babis V. S. G. The European Single Supervisory Mechanism. University of Cambridge *Faculty of Law Research Paper*, 2013, No. 10, 2013.
http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_111104cc.pdf [2013-06-01].
3. International Monetary Fund, European Union: Publication of Financial Sector Assessment Program Documentation – Technical Note on Progress with Bank Restructuring and Resolution in Europe, 2013, Nr. 13/67.
4. Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions, and in particular Annex III „Essential elements of recovery and resolution plans“, Financial Stability Board, 2011.

5. Krimminger M., Controlling Moral Hazard in Bank Resolutions: Comparative Policies & Considerations in System Design (July 2006). <http://ssrn.com/abstract=1123224> [2013-06-02].
6. Miškinis A., Čipkutė E. Assessing the application of securitisation in Lithuania, *Ekonomika*, 91 (3), 2012
7. Quignon L., The challenges of banking union, *Economic Research*, BNP Paribas, 2012.
8. Schoemaker D., Gros D. A European Deposit Insurance and Resolution Fund, DSF Policy Paper Series, 21, 2012.
9. Verhelst S. The Single Supervisory Mechanism: A Sound First Step in Europe's Banking Union? *European Affairs Programme*, The Royal Institute for International Relations, 2013.
10. 2013 m. gegužės 24 d. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas dėl Lietuvos Respublikos finansinio užtikrinimo susitarimų, Lietuvos Respublikos įmonių restruktūrizavimo, Lietuvos Respublikos įmonių bankroto įstatymų kai kurių nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai.
11. Directive 2013/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms, amending Directive 2002/87/EC and repealing Directives 2006/48/EC and 2006/49/EC.
12. Europos Komisijos pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos, kuria nustatoma kredito įstaigų ir investicinių įmonių gaivinimo ir pertvarkymo sistema ir iš dalies keičiamos Tarybos direktyvos 77/91/EEB, 82/891/EEB, 2001/24/EB, 2002/47/EB, 2004/25/EB, 2005/56/EB, 2007/36/EB bei 2011/35/ES ir Reglamentas (ES) Nr. 1093/2012.
13. Lietuvos Respublikos bankų įstatymas. *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 54-1832.
14. Lietuvos Respublikos finansinio tvarumo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2009, Nr. 93-3985.
15. Impact assessment accompanying the document proposal for a directive of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms and amending Council Directives 77/91/EEC and 82/891/EC, Directives 2001/24/EC, 2002/47/EC, 2004/25/EC, 2005/56/EC, 2007/36/EC and 2011/35/EC and Regulation (EU) No 1093/2010.
16. Proposal for a Council regulation conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions.
17. Proposal for a Council regulation conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions.
18. Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 94/19/EC on Deposit Guarantee Schemes as regards the coverage level and the payout delay.
19. Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms and amending Council Directives 77/91/EEC and 82/891/EC, Directives 2001/24/EC,

- 2002/47/EC, 2004/25/EC, 2005/56/EC, 2007/36/EC and 2011/35/EC and Regulation (EU) No 1093/2010 – General approach.
20. Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 1093/2010 establishing a European Supervisory Authority (European Banking Authority) as regards its interaction with Council Regulation (EU) No/ conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions.
 21. Regulation (EU) No 575/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on prudential requirements for credit institutions and investment firms and amending Regulation (EU).
 22. Jungtinės Karalystės Specialaus Lordų Rūmų komiteto išvados dėl bankų sąjungos projektų (Jungtinės Karalystės parlamento interneto puslapis). <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201213/ldselect/ldecom/88/8805.htm>. [2013-06-08].
 23. European banking federation, Positioning in respect of the EU Commission Consultation on Technical Details for a possible EU Framework for Bank Recovery and Resolution, 2011, Briuselis, BF Ref.:D 0162. http://www.ebf-fbe.eu/uploads/documents/positions/BankingReg/3%20March%202011-EBF_Response_to_COM_Crisis_Management_Consultation%20%28final%29.pdf [2013-06-10].
 24. The Single Resolution Mechanism: Why it is needed Speech by Benoît Cœuré, Member of the Executive Board of the ECB, at the ICMA Annual General Meeting and Conference 2013, organised by the International Capital Market Association, Copenhagen, 23 May 2013. <http://www.ecb.int/press/key/date/2013/html/sp130523.en.html> [2013-06-02].
 25. Observations on Bank Resolution Practices and the EU Proposal: Viena Initiative, 2013. <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2013/pdf/pr1316.pdf> [2013-06-05].

Vytautas Šenavičius

European Union Public Policy Tendencies in the Banking Sector

Abstract

Over the financial crisis, the ability of authorities to manage crises both domestically and in cross-border situations has been severely tested. The financial crisis exposed many problems within the global financial system and in the way it was regulated and governed. Financial market regulators did not accurately identified the risk of the banks taken in securitization procedures and did not estimated the losses that could appear in case of the systemic crisis. This led to chaotic bank crisis resolution and extraordinary financial cost suffered by Member States. Hence, the taxpayers were called upon billions of euro to recapitalize the banks in order to prevent the contagion risk.

These failures of efficient prudential supervision and lack of regulation in banking restructuring and resolution has led to a need to create a banking union in the European Union which should assure the sufficient capital requirements of the banks and harmonized deposit

guarantee scheme, also creation of the single supervisory mechanism and (single) banking recovery and resolution mechanism. Some of the legislative initiatives are agreed, others are under negotiation processes and an important single resolution mechanism proposal is still under in drafting process.

As for public policy of the European Union the most important legislative procedures are single supervisory mechanism (SRM) and banking restructuring and resolution (RRD). The said proposals will centralize the prudential supervision in the hands of European central bank and provide harmonized approach on bank recovery and resolution mechanisms. However, the centralization of the prudential supervision within euro-zone and non-euro zone member states that are willing to join the SSM will have a significant impact on the national public administration systems. Therefore, there is a need of scientific analysis of this phenomena.

Hence, the article considers possible positive and negative the implications of the SSM and RRD on national public administration systems and stresses the main problematic issues (efficacy of centralized supervision, funding of the resolution, institutions that could be a resolution authority). The author stresses that in overall the RRD proposal will enforce the structured and also more efficient supervision and would definitely reduce the risk of spending taxpayers' money in banks' resolution. As regards to SSM, the author claims that the centralized model could be efficient only in cases where the domestic supervisory institution provides the sufficient know-how for the European central bank.

Vytautas Šenavičius – Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Verslo teisės katedros lektorius.

E. paštas: vytautas.senavicius@mruni.eu

Vytautas Šenavičius, Mykolas Romeris University, Faculty of Law, Department of Business Law, lecturer.

E-mail: vytautas.senavicius@mruni.eu

Straipsnis įteiktas redakcijai 2013 m. birželio mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2013 m. rugpjūčio mėn.

ISSN 1648-2603 (print)
ISSN 2029-2872 (online)

VIEŠOJI POLITIKA IR ADMINISTRAVIMAS
PUBLIC POLICY AND ADMINISTRATION
2011, T. 10, Nr. 3
