



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 21 март 2018 г.
(OR. en)

Междуинституционално досие:
2018/0060 (COD)

7407/18
ADD 2

JAI 246
JUSTCIV 70
EF 86
EJUSTICE 19
ECOFIN 271
DRS 16
COMPET 177
EMPL 121
SOC 161
CODEC 429
IA 73

ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

От:	Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от г-н Jordi AYET PUIGARNAU, директор
Дата на получаване:	14 март 2018 г.
До:	Г-н Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, генерален секретар на Съвета на Европейския съюз
№ док. Ком.:	SWD(2018) 74 final
Относно:	РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО придружаващ Предложение за РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА за изменение на Регламент (ЕС) № 575/2013 по отношение на минималното покритие за загуби за необслужвани експозиции

Приложено се изпраща на делегациите документ SWD(2018) 74 final.

Приложение: SWD(2018) 74 final



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 14.3.2018г.
SWD(2018) 74 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаващ

**Предложение за РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА
СЪВЕТА**

**за изменение на Регламент (ЕС) № 575/2013 по отношение на минималното
покрите за загуби за необслужвани експозиции**

{COM(2018) 134 final} - {SWD(2018) 73 final}

Обобщена оценка на въздействието

Оценка на въздействието, придружаваща предложението за изменение на Регламент (ЕС) № 575/2013 по отношение на минималното покритие за загуби за необслужвани експозиции

А. Необходимост от действия

Защо? Какъв е разглежданият проблем?

Вследствие на финансовата криза нормативната уредба за банките се промени значително. Договорените на равнището на Г-20 и в рамките на Базелския комитет реформи се изпълняват (или вече са изпълнени) по целия свят с оглед намаляване на риска в банковия сектор и повишаване на стабилността и устойчивостта на финансовата система. По отношение на някои рискове обаче бяха предприети мерки само на местно равнище. По-специално, някои основни юрисдикции (сред които САЩ и Япония) предприеха редица мерки за намаляване на равнището на необслужваните кредити и за подобряване на счетоводните баланси на банките, наред с другото, чрез въвеждане или засилване на задължителни режими на обезпечаване с провизии/отписване на необслужваните кредити.

В периода след финансовата криза и последвалата рецесия в някои части от банковия сектор на ЕС също се натрупаха необслужвани кредитни и други експозиции¹. Тези повишени равнища на необслужвани кредити засягат финансовата стабилност, тъй като те влияят на рентабилността и жизнеспособността на засегнатите кредитни институции и оказват въздействие върху икономическия растеж поради намаленото банково кредитиране. С „Плана за действие за справяне с необслужваните кредити в Европа“, приет от Съвета по икономически и финансови въпроси, се отправя призив към различните институции и агенции да предприемат подходящи мерки, за да продължи търсенето на решение на предизвикателствата, свързани с големия брой необслужвани кредити в Европа.

По-специално, за да се намали в бъдеще рискът от възникване на нови проблеми, свързани с необслужваните кредити, една от ключовите задачи на политиката е да се гарантира своевременно признаване и осигуряване на адекватно покритие на необслужваните кредити с цел предотвратяване на отлагането на загуби („loss forbearance“) и подобряване на реструктурирането на необслужваните кредити. Недостатъчното обезпечаване с провизии и отлагането на загуби са главните пречки пред реструктурирането на дългове или продажбата на активи, тъй като банките могат да отложат реструктурирането или намаляването на задължнялостта си, за да избегнат признаването на загубите (т.нар. подход на изчакване). Установено е, че забавянията при признаването на загубите допринасят за спада в кредитирането, тъй като те оказват още по-голям натиск върху банките да увеличат провизиите по време на криза (т.е. когато загубите се материализират или регулаторните капиталови изисквания станат задължителни). Това проциклично обезпечаване с провизии предполага проциклично банково кредитиране и повече колебания в икономическия цикъл (т.е. възход и спад в кредитирането).

Преодоляването на проблема с големия брой необслужвани експозиции, както и с евентуалното им натрупване в бъдеще е важна част от усилията на Съюза за допълнително намаляване на рисковете в банковата система и за предоставяне на възможност на банките да съсредоточат дейността си върху кредитирането на предприятията и гражданите. Настоящите обсъждания в Съвета потвърждават, че постигането на по-голям напредък за преодоляване на проблема с необслужваните кредити е от съществено значение за завършването на банковия съюз, който е водещ приоритет в програмата на лидерите.

Какво се очаква да бъде постигнато с настоящата инициатива?

Общите цели на настоящата инициатива, която е част от по-широк пакет от мерки за справяне с проблема с необслужваните кредити в ЕС, са две и те взаимно се подсилват: първата обща цел е да се ограничат рисковете, които високите равнища на необслужвани експозиции пораждаат за финансовата стабилност, като се избегне натрупването или прекомерното увеличаване на необслужвани експозиции с недостатъчно покритие в банковата система на ЕС; на второ място, настоящата инициатива има за цел да гарантира, че банките в ЕС разполагат с достатъчно покритие за загубите за необслужваните експозиции, като по този начин ще бъдат защитени рентабилността,

¹ Необслужваните експозиции включват необслужвани кредити, необслужвани дългови ценни книжа и необслужвани задбалансови позиции. Необслужваните кредити — добре утвърдено понятие, широко използвано при обсъждането на политиката — представляват най-големия дял от необслужваните експозиции. Поради това в настоящия документ понятията необслужвана(и) експозиция(и) и необслужван(и) кредит(и) са взаимозаменяеми.

капиталът и разходите им за финансиране в неблагоприятни икономически периоди. Това е особено важно в ЕС, където банковите институции все още изпълняват основна роля във финансовото посредничество. Тези действия, заедно с по-задълбочените и по-стабилни капиталови пазари благодарение на инициативата за съюз на капиталовите пазари, следва да гарантират за домакинствата и дружествата от ЕС стабилно финансиране с по-малка степен на процикличност, което съответно ще подпомага инвестициите, растежа и заетостта.

На практика се предвижда това да се постигне, като се ограничат както способността, така и стимулите за банките да прилагат стратегии на изчакване и стратегии на удължаване на срока на необслужваните кредити („extend and pretend“), отлагайки признаването на провизиите за необслужваните кредити. Инициативата ще постигне това, като се въведе задължителен пруденциален предпазен механизъм, който включва: i) изискване към банките да покриват до общо минимално равнище съществуващите и очакваните загуби по новоотпуснати кредити, ако тези кредити станат необслужвани („изискване за минимално покритие“); и ii) когато изискването за минимално покритие не е спазено, приспадане на разликата между действителното и минималното покритие от елементите на базовия собствен капитал от първи ред (БСК1). Изискването за минимално покритие ще се прилага в пълна степен след изтичането на определен период, който ще бъде различен в зависимост от това дали кредитът е обезпечен (чрез обезпечение или гаранция), или не.

Каква е добавената стойност от действие на равнището на ЕС?

В действащата понастоящем пруденциална рамка на ЕС не е предвидено общо минимално третиране по отношение на съществуващите/очакваните загуби от необслужвани кредити. Органите, които отговарят за надзора над институциите в ЕС, имат правомощието да влияят на политиката на дадена банка за обезпечаване с провизии и да изискват корекции в изчисленията на собствените средства в зависимост от конкретния случай (т.нар. втори стълб на рамката), но не могат да налагат хармонизирано (минимално) третиране, приложимо във всички държави членки и банки.

Поради липсата на общи пруденциални правила относно обезпечаването на необслужваните кредити с провизии действителното покритие за загубите по необслужвани кредити може да варира между банките в различните юрисдикции дори когато те носят един и същ базисен риск. Това може да ограничи съпоставимостта на коефициентите на капиталова адекватност между отделните държави и да омаловажи тяхната надеждност. Банките с един и същ рисков профил и с една и съща парична единица (тези в еврозоната) ще бъдат изправени пред различни условия на финансиране в зависимост от местоположението си. Освен това, що се отнася до кредитополучателите, две дружества с идентични рискови профили и една и съща парична единица ще бъдат изправени пред различни условия на кредитиране в зависимост от мястото си на установяване. Това води до още по-голяма финансова фрагментираност, която подкопава едно от най-важните предимства на финансовия и паричен съюз, а именно диверсификацията и трансграничното поделение на икономическите рискове.

Законодателните действия на равнище ЕС ще служат като автоматичен ограничител на натрупването в ЕС на бъдещи необслужвани кредити без достатъчно покритие за кредитни загуби, укрепвайки по този начин финансовата стабилност на банките и тяхната способност да отпускат кредити. Това ще допринесе за доброто функциониране на трансмисионния механизъм на паричната политика и за по-устойчив процес на финансова интеграция в ЕС. Това ще спомогне също така и за завършването на банковия съюз, тъй като ще бъдат осигурени еднакви условия за всички банки, ще се намалят ненужните различия в практиките на банките, ще се повиши съпоставимостта, ще се насърчи пазарната дисциплина и ще се повиши доверието в пазара. Действията на равнище ЕС ще намалят също така възможните вторични ефекти в рамките на Съюза. Високата степен на взаимосвързаност на финансовите системи в ЕС (и особено в еврозоната) поражда значителна опасност от разпространение на вторични ефекти, създавайки рискове за стабилността, които най-добре могат да се преодолеят на равнище ЕС.

Б. Решения

Какви законодателни и незаконодателни варианти на политиката са разгледани? Има ли предпочитан вариант? Защо?

При оценката на въздействието са разгледани следните варианти на политиката (в допълнение към базовия сценарий, т.е. липса на действия на равнището на ЕС):

- вариант 1 — изисквания за пълно покритие за необезпечените и обезпечените необслужвани кредити в края на определените периоди, без предварително изискване за покритие;
- вариант 2 — постепенно (линейно или прогресивно) увеличаване на изискванията за покритие след класифицирането на кредитите като необслужвани, докато се постигне пълно покритие на

необезпечените и обезпечените необслужвани експозиции в края на определените периоди; • вариант 3 — прилагане на различни проценти за намаление на стойността на обезпечението („haircuts“) за обезпечените необслужвани кредити в зависимост от типа на обезпечението (необезпечените необслужвани кредити ще се третират по същия начин, както при вариант 1 и вариант 2). След оценката и анализа на въздействията беше предпочетен вариант 2 (прилагане на прогресивно увеличение до пълно покритие), тъй като при него се постигат целите на политиката при оптимално съотношение между разходите и ползите. Постига се правилният баланс между осигуряването на достатъчно време за възможно събиране на вземания и избягването на резки ефекти на срутване след този период.
Кой подкрепя отделните варианти? По-голямата част от заинтересованите страни се обявиха против вариант 1, тъй като при него се изисква пълно покритие на необслужваните кредити едва в края на определените периоди, което би могло да доведе до значителни ефекти на срутване за банките, които ще трябва да приспадат собствените си средства. Вариант 2 (постепенният подход) беше подкрепен от някои банки и от по-голямата част от заинтересованите страни от публичния сектор. Банките изразиха предпочитание към прогресивното увеличение, тъй като линейното увеличение ще бъде прекалено консервативно през първите години, а шансовете за събиране на кредита или на обезпечението са по-високи към края на периода. Повечето от заинтересованите страни от частния и публичния сектор отправиха критики към вариант 3 (подход въз основа на процентни намаления) поради неговата прекалена сложност. По-голямата част от заинтересованите страни счетоха, че той няма добавена стойност, тъй като сложността и допълнителните разходи за изпълнение биха надвишили малките ползи, които банките биха извлекли поради по-високата му чувствителност към риска.
В. Въздействие на предпочитания вариант
Какви са ползите от предпочитания вариант (ако има такъв; в противен случай — от основните варианти)? Съгласно вариант 2 (постепенния подход) банките ще трябва да започнат да осигуряват покритие за своите необслужвани кредити на един ранен етап, което съответно значително ще намали както тяхната способност, така и техните стимули да изчакват и да удължават срока на необслужваните кредити с надеждата да бъдат събрани. Тази цел бързо ще бъде постигната, тъй като изискването за покритие, така както е замислено, ще започне да се прилага веднага когато експозицията стане необслужвана. Банките няма да имат възможност да изчакват до края на периода, за да увеличат своето обезпечение с провизии. Поради това основната полза от този вариант е избягването на прекалено рязко и потенциално опасно въздействие в края на определения период. Освен това вариант 2 ще бъде съвместим и съгласуван с другите политики на ЕС. В сравнение с вариант 1, през първите години ще има по-малко случаи, при които надзорните органи ще трябва да налагат или да поддържат специални мерки по втори стълб. Това ще допринесе за постигането на ефикасно използване на ресурсите и за подпомагането на хармонизираните действия в целия ЕС при търсенето на решение на проблема с необслужваните кредити. С избора на прогресивен подход проектът на предпазния механизъм ще бъде приведен в съответствие с другата планирана инициатива на Комисията — ускоряване на извънсъдебните изпълнения за събиране на вземания по обезпечения. Това ще изисква по-ниски равнища на покритие през първите години, когато съществува по-голяма вероятност обезпечението да бъде използвано.
Какви са разходите за предпочитания вариант (ако има такъв, в противен случай — за основните варианти)? В сравнение с базовия сценарий вариант 2 ще доведе до по-високи разходи, свързани с капиталовите изисквания и изпълнението, за банките, които понастоящем не изпълняват мерки по втори стълби за увеличаване на тяхното обезпечаване на необслужваните кредити с провизии. Ще има допълнителни разходи и за банките, които изпълняват мерки по втори стълб, в случай че тези мерки не са достатъчни, за да се разреши напълно проблемът с недостатъчното обезпечаване на необслужвани кредити с провизии. В краткосрочен план вариант 2 ще струва по-скъпо, отколкото варианти 1 и 3, тъй като потенциалното приспадане ще се прилага още през първата година след класифицирането на кредитите като необслужвани, но ще бъде с по-ниска степен на чувствителност към риска в сравнение с вариант 3. Изборът на прогресивен подход обаче ще спомогне да се избегне този проблем, тъй като сумата, за

която трябва да се осигури покритие, ще бъде по-ниска през първите години, а банките ще имат време да съберат вземанията по кредита или да използват обезпечението в началото.
Какви ще са последиците за предприятията, МСП и микропредприятията?
С прилагането на изисквания за минимално покритие ще се намалят стимулите и способността на банките да прилагат подходи на изчакване. Чрез укрепване на баланса на банките с по-своевременно и ефективно управление на необслужваните експозиции този вариант ще допринесе за по-стабилно предлагане на кредити, както по отношение на количеството, така и по отношение на цената на кредитите. Очаква се положителното въздействие да бъде най-вече за МСП, тъй като те са по-силно зависими от банковото кредитиране, отколкото големите корпорации, които могат по-лесно да получат достъп до финансовите пазари.
Ще има ли значително въздействие върху националните бюджети и администрации?
Не се очаква значително въздействие върху националните бюджети и администрации. Въвеждането на мярка по първи стълб следва да намали необходимостта от мерки по втори стълби (които се оценяват за всеки отделен случай). Това ще даде възможност за по-целенасочено използване на човешките и финансовите ресурси и съответно за повишаване на ефикасността.
Ще има ли други значителни въздействия?
В краткосрочен план собствените средства на банките, които не отговарят на приложимото равнище на минимално покритие (и съответно подлежат на постепенно приспадане), ще намалеят в сравнение с базовия сценарий. Всички банки обаче ще бъдат оценявани въз основа на общ критерий във всеки един момент, което увеличава съпоставимостта между банките и насърчава еднакви условия на конкуренция в рамките на единния пазар. Поради прогресивно увеличаващите се изисквания за покритие ще се избегнат възможните ефекти на срутване, възникващи в резултат на отложени загуби с потенциално сериозни въздействия върху капитала на банките. В действителност пруденциалният предпазен механизъм няма да увеличи капиталовите изисквания за необслужвани експозиции, а само ще измени с течение на времето разпределението на капиталовите нужди за покриване на загубите от необслужвани експозиции (без да увеличава техния общ размер). В дългосрочен план въздействието върху банките ще бъдат благоприятно, тъй като предпазният механизъм предотвратява натрупването на необезпечени кредити с недостатъчни провизии и достигането им до неустойчиви равнища и ще спомогне за укрепване на тяхната устойчивост на сътресения и икономически кризи, като намалява техните разходи за финансиране и административни разходи и увеличава тяхната рентабилност. В действителност пруденциалният предпазен механизъм няма да увеличи капиталовите изисквания за необслужвани експозиции, а само ще измени с течение на времето разпределението на капиталовите нужди за по-равномерно покриване на загубите от необслужвани експозиции (без да увеличава техния общ размер).
Г. Последващи действия
Кога ще се извърши преглед на политиката?
Комисията ще извърши оценка след 6 — 8 години (в зависимост от окончателното уточняване на периода, след който ще се изисква пълно покритие на необслужваните кредити), считано от датата на прилагане на настоящата инициатива. Целта на оценката ще бъде да се определят, наред с другото, ефективността и ефикасността на мярката по отношение на постигането на целите, представени в настоящата оценка на въздействието, и да се прецени дали са необходими нови мерки или изменения.