

Brusel 21. března 2018
(OR. en)

Interinstitucionální spis:
2018/0060 (COD)

7407/18
ADD 2

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

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel:	Jordi AYET PUIGARNAU, ředitel, za generálního tajemníka Evropské komise
Datum přijetí:	14. března 2018
Příjemce:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generální tajemník Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	SWD(2018) 74 final
Předmět:	PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ Průvodní dokument k návrhu NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY, kterým se mění nařízení (EU) č. 575/2013, pokud jde o minimální krytí ztrát z nevýkonných expozic

Delegace naleznou v příloze dokument SWD(2018) 74 final.

Příloha: SWD(2018) 74 final



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 14.3.2018
SWD(2018) 74 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

návrhu NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY,

**kterým se mění nařízení (EU) č. 575/2013, pokud jde o minimální krytí ztrát z
nevýkonných expozic**

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

Souhrnný přehled

Posouzení dopadů návrhu na změnu nařízení (EU) č. 575/2013, pokud jde o minimální krytí ztrát z nevýkonných expozic

A. Potřeba opatření

Proč? Jaký problém se řeší?

V návaznosti na finanční krizi se regulační rámec pro banky podstatně změnil. Na celém světě se provádějí reformy dohodnuté na úrovni zemí G20 a Basilejského výboru pro bankovní dohled, aby se snížilo riziko v bankovním sektoru a aby byl finanční systém stabilnější a odolnější. Některá rizika se však řeší pouze lokálně. Zejména velké jurisdikce (jako jsou Spojené státy nebo Japonsko, abychom jmenovali jen některé z nich) učinily řadu opatření, aby snížily úroveň úvěrů v selhání a ozdravily rozvahy bank, mimo jiné zavedením nebo zesílením režimů povinného vytváření rezerv pro úvěry v selhání nebo jejich odepisování.

Následkem finanční krize a z ní vyplývajících recese se v některých částech bankovního sektoru EU rovněž nahromadily úvěry v selhání a další nevýkonné expozice¹. Tyto vysoké úrovně úvěrů v selhání negativně ovlivňují finanční stabilitu, neboť zatěžují rentabilitu a životaschopnost postižených úvěrových institucí a postihují ekonomický růst, protože omezují poskytování bankovních úvěrů. Za účelem dalšího řešení problému vysokých nevýkonných úvěrů v EU vyzývá „Akční plán pro řešení úvěrů v selhání v Evropě“ přijatý Radou pro hospodářské a finanční věci (ECOFIN) různé instituce a agentury, aby přijaly vhodná opatření.

Zejména za účelem snížení rizika problémů s novými úvěry v selhání vzniklými v budoucnu je jedním z klíčových cílů politiky zajistit, aby byly úvěry v selhání včas vykazovány a aby byly adekvátně kryty, a nedocházelo tak k odkládání ztrát a posílilo se řešení těchto úvěrů. Nedostatečná tvorba rezerv a tolerování ztrát jsou hlavními překážkami pro restrukturalizaci dluhů nebo prodej aktiv, protože banky mohou restrukturalizaci odkládat nebo snižovat pákový efekt, aby se vyhnuly nutnosti vykázat ztrátu (tzv. přístup „počkáme a uvidíme“). Bylo zjištěno, že oddalování zaúčtování ztrát přispívá ke snížení objemu poskytovaných úvěrů, neboť vytváří ještě větší tlak na banky, aby v obdobích napětí (tj. když se ztráty realizují a regulatorní požadavky na kapitál se stávají nejvíce závaznými) zvyšovaly rezervy. Toto procyklické vytváření rezerv vede k procyklickému poskytování bankovních úvěrů a častějším výkyvům v hospodářském cyklu (tzn. cykly, kdy poskytování úvěrů sleduje střídání období prosperity a krize).

Řešení velkého množství nevýkonných expozic, jakož i jejich možná akumulace v budoucnu je důležitou součástí úsilí Unie dále snižovat rizika v bankovním systému a umožnit bankám zaměřit se na úvěrování podniků a občanů. Probíhající diskuze v Radě potvrzují, že pro dokončení bankovní unie, která tvoří hlavní prioritu agendy lídrů, je další pokrok v oblasti řešení úvěrů v selhání zásadní otázkou.

Čeho by měla tato iniciativa dosáhnout?

Obecné cíle této iniciativy, která je součástí širšího balíčku opatření k řešení problematiky úvěrů v selhání v EU, jsou dva a vzájemně se podporují: prvním obecným cílem je omezit rizika, jež představují vysoké úrovně nevýkonných expozic pro finanční stabilitu, a to zamezením nahromadění či nadměrného nárůstu nedostatečně krytých nevýkonných expozic v bankovním systému EU; za druhé je cílem této iniciativy zajistit, aby měly banky v EU dostatečné krytí ztrát z nevýkonných expozic, čímž si v době ztížených podmínek ochrání svou rentabilitu, kapitál a náklady na financování. To je zvláště důležité v EU, kde finančnímu zprostředkování stále do velké míry dominují bankovní instituce. Díky iniciativě pro unii kapitálových trhů by to ve spojení s hlubšími a silnějšími kapitálovými trhy mělo zajistit, že pro domácnosti a firmy v EU bude k dispozici méně procyklické financování, a podpoří se tak investice, růst a zaměstnanost.

Z funkčního hlediska je tento cíl dosahován omezením možnosti i motivace bank využívat strategie „počkáme a uvidíme“ a „budeme prodlužovat a předstírat“, jimiž banky oddalují vykazování tvorby rezerv na úvěry v selhání. Tato iniciativa to zajistí zavedením povinného obezřetnostního jištění, které zahrnuje i) požadavek, aby banky kryly vzniklé a očekávané ztráty z nových úvěrů, jakmile se tyto úvěry stanou nevýkonnými, do společné minimální úrovně („požadavek na minimální krytí“), a ii) pokud tento požadavek na minimální krytí není splněn, odpočet rozdílu mezi úrovní skutečného krytí a minimálním krytím od položek kmenového kapitálu tier 1 (CET1). Požadavek na minimální krytí by platil v plné míře až po určité době, která by se lišila podle toho, zda úvěr je či není zajištěn (kolaterálem nebo zárukou).

Jakou přidanou hodnotu budou mít tato opatření na úrovni EU?

¹ Nevýkonné expozice zahrnují úvěry v selhání, nevýkonné dluhové cenné papíry a nevýkonné podrozvahové položky. Úvěry v selhání, což je výraz zavedený a běžně používaný v politických diskuzích, představují největší podíl nevýkonných expozic. Výrazy „nevýkonné expozice“ a „úvěry v selhání“ se proto v tomto dokumentu používají zaměnitelně.

Současný obezřetnostní rámec EU nezajišťuje společný minimální postup, pokud jde o vzniklé/očekávané ztráty z úvěrů v selhání. Orgány dohledu, které mají na starosti dohled nad institucemi v EU, mají pravomoc ovlivňovat zásady tvorby rezerv v bankách a požadovat v individuálních případech konkrétní úpravy výpočtů kapitálu (tzv. „2. pilíř“ rámce), nemohou však nařídit harmonizovaný (minimální) postup platný ve všech členských státech a bankách.

Vzhledem k neexistenci společných obezřetnostních pravidel pro tvorbu rezerv na úvěry v selhání se může skutečné krytí ztrát z nevykonných expozic v různých bankách v různých jurisdikcích lišit, i když mají stejné podkladové riziko. Může to omezovat srovnatelnost kapitálových poměrů mezi různými zeměmi a podkopávat jejich spolehlivost. Banky se stejným rizikovým profilem a používající stejnou měnu (banky v eurozóně) by měly různé podmínky financování v závislosti na tom, kde se v Unii nacházejí. Kromě toho by na straně dlužníků měly dvě společnosti s identickým profilem rizika a stejnou měnou různé úvěrové podmínky v závislosti na tom, kde jsou zřízeny. Vytváří to další roztržičnost finančních trhů, což narušuje jeden z nejdůležitějších přínosů finanční a měnové unie, a to diverzifikaci a sdílení ekonomických rizik přes hranice.

Legislativní opatření na úrovni EU by představovalo automatickou celoevropskou brzdu pro akumulaci budoucích úvěrů v selhání bez dostatečného krytí ztrát z úvěrů, a posílilo by tak finanční zdraví bank i jejich schopnost poskytovat úvěry. Přispělo by to k dobrému fungování transmisního mechanismu měnové politiky a udržitelnějšímu procesu finanční integrace v EU. Také by to přispělo k dokončení bankovní unie, neboť všechny banky by měly stejnou pozici, což by snížilo zbytečné rozdíly v přístupech bank, zvýšilo srovnatelnost, usnadnilo tržní disciplínu a podpořilo důvěru trhu. Celoevropské opatření by rovněž snížilo potenciální efekty přelévání v rámci Unie. Vysoká propojenost v rámci finančního systému EU (a zejména v rámci eurozóny) vytváří značné nebezpečí přelévání, což sebou nese rizika pro stabilitu, která se lépe řeší na úrovni EU.

B. Řešení

Jaké legislativní a nelegislativní možnosti byly zvažovány? Je některá možnost upřednostňována? Proč?

Při posuzování dopadů byly zvažovány tyto politické možnosti (kromě výchozího scénáře, tzn. žádné opatření na úrovni EU):

- 1. možnost – požadavky na plné krytí u nezajištěných a zajištěných úvěrů v selhání po uplynutí stanovených lhůt bez požadavku na předchozí krytí;
- 2. možnost – postupné (lineární nebo progresivní) zvyšování požadavků na krytí, začínající po klasifikaci expozice jako nevykonné a vedoucí k plnému krytí nezajištěných a zajištěných nevykonných expozic na konci stanovených lhůt;
- 3. možnost – u zajištěných úvěrů v selhání uplatnění snížení hodnoty pro věřitele v závislosti na druhu kolaterálu (u nezajištěných úvěrů v selhání by bylo postupováno stejně jako v 1. a 2. možnosti).

Po vyhodnocení a zvážení dopadů byla jako nejvhodnější shledána 2. možnost (uplatnění progresivní cesty k plnému krytí), protože plní cíle politiky a současně maximalizuje poměr mezi náklady a přínosy. Udržuje správnou rovnováhu mezi ponecháním dostatečného času na případné vymáhání dlužných částek a eliminací náhlých lavinových efektů po uplynutí této doby.

Kdo podporuje kterou možnost?

Většina zúčastněných stran byla proti 1. možnosti, neboť vyžaduje plné krytí úvěrů v selhání až na konci stanovených lhůt, což by mohlo vést k významným lavinovým efektům pro banky, které by musely provádět odpočty od svého kapitálu.

Některé banky a většina veřejných subjektů podporovaly 2. možnost (postupný přístup). Banky dávaly přednost progresivnímu způsobu před lineárním, protože lineární metoda by byla příliš konzervativní v prvních letech, kdy jsou šance na vymožení dlužné částky nebo kolaterálu vyšší než ke konci období.

Většina soukromých i veřejných subjektů kritizovala 3. možnost (přístup vycházející ze snížení hodnoty pro věřitele) jako nadměrně složitou. Většina subjektů v ní nenacházela přidanou hodnotu, protože složitost a dodatečné náklady na provedení by převážily malé výhody, které by banky získaly z hlediska vyšší citlivosti na riziko.

C. Dopady upřednostňované možnosti

Jaké jsou výhody upřednostňované možnosti (je-li nějaká doporučena, jinak uveďte výhody hlavních možností)?

2. možnost (postupný přístup) by vyžadovala, aby banky začaly vytvářet krytí na své úvěry v selhání již v rané fázi, což by silně omezilo jejich možnost i motivaci k přístupům „počkáme a uvidíme“ a „budeme prodlužovat a předstírat“. Tento cíl by byl rychle splněn, neboť požadavek na krytí by ze své podstaty platil, jakmile by se

expozice stala nevýkonnou. Banky by neměly možnost čekat do konce období, než by začaly zvyšovat tvorbu svých rezerv. Hlavním přínosem této možnosti je tedy eliminace příliš náhlého a potenciálně škodlivého dopadu na konci stanoveného období. 2. možnost by byla také v souladu s ostatními politikami EU. Oproti 1. možnosti by orgány dohledu měly méně příležitostí v prvních letech stanovit nebo udržovat zvláštní opatření v rámci 2. pilíře. To by pomohlo zajistit efektivní využití zdrojů a podpořilo by celoevropskou harmonizaci při řešení nevýkonných expozic. Volbou progresivní metody by návrh jištění byl harmonizovaný s další předpokládanou iniciativou Komise, kterou je urychlení mimosoudního vymáhání kolaterálu. Vyžadovalo by to nižší úroveň krytí v prvních letech, kdy je pravděpodobnější, že kolaterál bude realizován.
Jaké jsou náklady na upřednostňovanou možnost (je-li nějaká doporučena, jinak uveďte náklady na hlavní možnost)? 2. možnost by si v porovnání s výchozím stavem vyžádala vyšší náklady z hlediska kapitálových požadavků a nákladů na provádění pro banky, které v současnosti nepodléhají žádným opatřením v rámci 2. pilíře, neboť by zvýšila tvorbu jejich rezerv na úvěry v selhání. Další náklady by také měly banky podléhající opatřením v rámci 2. pilíře v případě, že by tato opatření nepostačovala k úplnému vyřešení nedostatečné tvorby rezerv na úvěry v selhání. 2. možnost by potenciálně byla krátkodobě nákladnější než 1. a 3. možnost, neboť možný odpočet by se uplatnil již v prvním roce po klasifikaci úvěru v selhání, a byla by méně citlivá na rizika než 3. možnost. Volba progresivní metody by však tuto obavu pomohla zmírnit, protože částka ke krytí by byla v prvních letech nižší, takže banky by měly na začátku čas dlužnou částku vymoci nebo realizovat kolaterál.
Jaký bude dopad na podniky, včetně malých a středních podniků a mikropodniků? Uplatnění požadavku na minimální krytí by omezilo motivace a možnost bank používat praktiku „počkáme a uvidíme“. Posílením bankovních rozvah včasnější a účinnější správou nevýkonných expozic by tato možnost podpořila stabilnější nabídku úvěrů jak z hlediska jejich množství, tak i ceny. Tento pozitivní dopad by měl být přínosný zejména pro MSP, protože tyto podniky jsou více závislé na bankovních úvěrech než velké společnosti, které mohou vstoupit na finanční trhy snadněji.
Očekávají se významné dopady na vnitrostátní rozpočty a správní orgány? Významné dopady na vnitrostátní rozpočty a správní orgány se neočekávají. Zavedení opatření v rámci 1. pilíře by mělo snížit nutnost opatření v rámci 2. pilíře (jež se posuzují individuálně). Umožnilo by to cílenější využívání lidských a finančních zdrojů, čímž by se zvýšila efektivita.
Očekávají se jiné významné dopady? Oproti výchozímu stavu by krátkodobě poklesl kapitál bank, které nesplňují příslušnou minimální úroveň krytí (a které by proto podléhaly postupnému odpočtu). Všechny banky by však byly v každém okamžiku poměřovány podle společného měřítka, což zvyšuje srovnatelnost různých bank a podporuje rovné podmínky na celém jednotném trhu. Vzhledem k progresivně se zvyšujícím požadavkům na krytí by nedocházelo k lavinovým efektům v důsledku oddálených ztrát s potenciálně závažným dopadem na kapitál bank. Obezřetnostní jištění by ve skutečnosti nezvýšilo kapitálové požadavky na nevýkonné expozice, ale pouze by změnilo rozložení kapitálových potřeb na krytí ztrát z nevýkonných expozic v čase (bez zvýšení jejich celkové velikosti). Dlouhodobě by dopady na banky byly přínosné, protože zamezením akumulaci nevýkonných expozic s nedostatečnou tvorbou rezerv a zabráněním tomu, aby tyto nevýkonné expozice dosáhly neudržitelných úrovní, by toto jištění pomohlo posílit odolnost bank v obtížných podmínkách a v dobách ekonomické krize, snížilo by jim náklady na financování a správu a ochránilo jejich rentabilitu. Obezřetnostní jištění by ve skutečnosti nezvýšilo kapitálové požadavky na nevýkonné expozice, ale pouze by změnilo rozložení kapitálových potřeb na krytí ztrát z nevýkonných expozic rovnoměrněji v čase (bez zvýšení jejich celkové velikosti).
D. Návazná opatření
Kdy bude tato politika přezkoumána? Komise provede hodnocení za 6 až 8 let po datu realizace této iniciativy (v závislosti na konečném nastavení doby, po jejímž uplynutí by bylo požadováno plné krytí úvěrů v selhání). Cílem hodnocení bude mimo jiné posoudit, jak je toto opatření účinné a efektivní, pokud jde o dosažení cílů uvedených v tomto posouzení dopadů, a rozhodnout, zda jsou potřebná nová opatření nebo změny.