



Euroopa Liidu
Nõukogu

Brüssel, 21. märts 2018
(OR. en)

Institutsioonidevaheline
dokument:
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

SAATEMÄRKUSED

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Jordi AYET PUIGARNAU, direktor
Kättesaamise kuupäev:	14. märts 2018
Saaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär
Komisjoni dok nr:	SWD(2018) 74 final
Teema:	KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT MÕJUHINNANGU KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE Lisatud dokumendile: Ettepanek: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS, millega muudetakse määrust (EL) nr 575/2013 seoses viivisnõuete kahju miinimumkattega

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument SWD(2018) 74 final.

Lisatud: SWD(2018) 74 final

Brüssel, 14.3.2018
SWD(2018) 74 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT
MÕJUHINNANGU KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

Ettepanek: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS,
millega muudetakse määrust (EL) nr 575/2013 seoses viivisnõuete kahju
miinimumkattega

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

Kommenteeritud kokkuvõte

Mõjuhinna järgmise dokumendi juurde: ettepanek, millega muudetakse määrust (EL) nr 575/2013 seoses viivisnõuete kahju miinimumkattega

A. Vajadus meetmete järele

Miks? Mis on lahendamist vajav probleem?

Pankade õigusraamistik on pärast finantskriisi märkimisväärselt muutunud. G20 tasandil ja Baseli pangajärelevalve komitee raames kokku lepitud reforme on rakendatud ja rakendatakse praegugi kogu maailmas, et vähendada riske pangandussektoris ning muuta finantssüsteem stabiilsemaks ja vastupidavamaks. Sellest hoolimata on mõnda riski käsitletud ainult kohalikul tasandil. Suuremates jurisdiktsioonides (nt USA või Jaapan) on võetud mitmeid meetmeid viivislaenude mahu vähendamiseks ja pankade bilansside parandamiseks, kehtestades muu hulgas viivislaenude puhul kohustusliku provisjoneerimise/mahakandmise korra või tugevdades seda.

Pärast finantskriisi ja majandussurutist on viivislaenude ja muude viivisnõuete¹ maht suurenenud ka ELi pangandussektori osades. Suur viivislaenude maht ohustab finantsstabiilsust, kuna see mõjutab asjaomaste krediidiasutuste kasumlikkust ja elujõulisust ning pangalaenude vähenemise kaudu ka majanduskasvu. Majandus- ja rahandusküsimuste nõukogu „tegevuskavas viivislaenude vähendamiseks Euroopas“ kutsuti erinevaid asutusi üles võtma asjakohaseid meetmeid viivislaenude suure mahu vähendamiseks ELis.

Selleks et hoida tulevikus ära viivislaenudega seotud probleeme, on esmatähtis tagada, et viivislaenu kajastatakse õigel ajal ja et need on asjakohaselt kaetud, et vältida kahjuga seotud makseraskuste tõttu restruktureerimist ja hõlbustada viivislaenu likvideerimist. Ebapiisav provisjoneerimine ja kahju suhtes makseraskuste tõttu restruktureerimise meetmete kohaldamine on võla restruktureerimisel või varade müügil peamised takistused, kuna pangad võivad restruktureerimist või finantsvõimenduse vähendamist edasi lükata, et vältida kahju kajastamist (nn oota ja vaata lähenemisviis). On leitud, et kahju kajastamise edasilükkamine pärsib laenuandmist, kuna see tekitab pankadele veelgi suuremat survet eraldiste suurendamiseks stressiolukorras (st kui kahju realiseerub ja regulatiivsete kapitalinõuete täitmine muutub eriti keeruliseks). Selline protsükliline provisjoneerimine tähendab protsüklilist pangalaenu andmist ja majandusliku suuremat kõikumist (st krediidi kasvu ja languse tsüklid).

Viivisnõuete suure mahu vähendamine ja nende võimaliku tulevase kuhjumise ärahoidmine on oluline osa liidu jõupingutustest, mille eesmärk on vähendada riske pangandussüsteemis ja võimaldada pankadel keskenduda ettevõtetele ja kodanikele laenu andmisele. Nõukogus käimasolevatel aruteludel on jõutud seisukohale, et täiendavate sammude astumine viivislaenu vähendamiseks on esmatähtis pangandusliidu väljakujundamiseks, mis on juhtide tegevuskava oluline prioriteet.

Mida selle algatusega loodetakse saavutada?

Käesolev algatus kuulub laiemasse meetmepaketti, mis on suunatud viivislaenuudega seotud probleemide lahendamisele ELis, ja sellel on kaks vastastikku toetavat üldeesmärki. Esimene eesmärk on vähendada ohtu, mida viivisnõuete suur maht kujutab finantsstabiilsusele, ja hoida ära ebapiisavalt kaetud viivisnõuete kuhjumist või liigset suurenemist ELi pangandussüsteemis. Selle algatuse teine eesmärk on tagada, et ELi pankadel on viivisnõuete jaoks piisav kahjukate, kaitstes seeläbi pankade kasumlikkust, kapitali ja rahastamiskulusid stressiolukorras. See on eriti oluline ELis, kus finantsvahenduse valdkonnas domineerivad suures osas jätkuvalt pangad. Koos kapitaliturgude liidu algatuse abil süvendatud ja tugevdatud kapitaliturgudega peaks see tagama ELi kodumajapidamistele ja ettevõtetele stabiilsema ja vähem protsüklilise rahastamise ning seega toetama investeeringuid, majanduskasvu ja tööhõivet.

Selleks vähendatakse pankade võimet ja huvi järgida „oota ja vaata“ ning „pikenda ja teeskle“ strateegiaid, mille puhul pangad lükkavad viivislaenuude eraldiste kajastamist edasi. Käesoleva algatusega kehtestatakse kohustuslik usaldatavusjärelvalve kaitsemehhanism, mis koosneb järgmisest: i) nõue, et pangad peavad katma kuni ühtse miinimumasemeni värskest antud laenu saadud ja oodatava kahju, kui sellised laenu muutuvad viivislaenuudeks (katte miinimumnõue), ja ii) kui katte miinimumnõuet ei täideta, arvatakse tegeliku katte ja miinimumkatte vahe maha esimese taseme põhiomavahendite kirjetest. Katte miinimumnõuet kohaldataks täielikult alles pärast teatavat ajavahemikku, mille pikkus on sellest, kas laenu on tagatud (tagatise või garantiiga) või mitte.

¹ Viivisnõuded hõlmavad viivislaenu, viivises olevaid võlaväärtpaberid ja viivises olevaid bilansiväliseid kirjeid. Viivislaenu moodustavad viivisnõuetest suurima osa ning see mõiste on hästi juurdunud ja seda kasutatakse tavaliselt poliitikaaruteludel. Seepärast kasutatakse käesolevas dokumendis mõisteid viivislaenu ja viivisnõue läbisegi.

Milline on ELi tasandi meetmete lisaväärtus?
ELi kehtiva usaldatavusraamistikuga ei ole ette nähtud viivislaenudelt saadud või neilt oodatava kahju ühtset miinimumkäsitlemist. ELis krediidiasutuste järelevalve eest vastutavatel asutustel on õigus mõjutada pankade provisjoneerimise põhimõtteid ja nõuda igat juhtu eraldi hinnates spetsiifilisi kohandusi omavahendite arvutamises (nn raamistiku teine samm), kuid nad ei saa kehtestada kõigi liikmesriikide ja pankade suhtes kohaldatavat ühtset (miinimum)käsitlemist. Viivislaenude provisjoneerimist käsitlevate ühtsete usaldatavusnõuete puudumise tõttu võib viivislaenude tegelik kahjukate eri jurisdiktsioonides tegutsevate pankade puhul erineda, isegi juhul, kui neil on samad alusriskid. See võib piirata kapitali suhtarvude piiriülest võrreldavust ja vähendada nende usaldusväärsust. Sama riskiprofiiliga ja sama omavääringuga pankadel (euroalas tegutsevad pangad) oleksid erinevad rahastamistingimused, sõltuvalt nende asukohast. Laenuvõtja poole pealt oleks kahel samasuguse riskiprofiiliga ja sama vääringut kasutaval ettevõtjal sõltuvalt nende asukohast erinevad laenuvõtmistingimused. See tekitab finantsvaldkonnas täiendava killustatuse, mis pärsib rahandus- ja rahaliidu üht olulisemat eelist, milleks on majandusriskide piiriülene hajutamine ja jagamine. ELi tasandi seadusandlik meede paneks automaatse ELi-ülese piduri piisava laenukahjukatteta viivisnõuete kuhjumisele tulevikus ning seega tugevdaks pankade rahanduslikku usaldusväärsust ja laenuandmisvõimet. See aitaks kaasa rahapoliitika ülekandemehhanismi tõhusale toimimisele ja edendaks jätkusuutlikumat finantsintegratsiooni ELis. Samuti aitaks see välja kujundada pangandusliitu ning seaks kõik pangad samasse olukorda, vähendaks põhjendamatu erinevusi pankade tavades, parandaks võrreldavust, soodustaks turudistsipliini ja edendaks turu usaldust. ELi-ülene meede vähendaks ka võimalikku ülekanduvat mõju ELis. ELi (ja eriti euroala) finantssüsteemi omavahelise tiheda seotusega kaasneb probleemide ülekandumise oht, millega kaasnevad stabiilsusriskid, mida on parem käsitleda ELi tasandil.

B. Lahendused
Milliseid seadusandlikke ja mitteseadusandlikke poliitikavariante on kaalutud? Kas on olemas eelistatud variant? Miks? Mõjuhinnaangus käsitleti (lisaks lähtestsenaariumile – ELi tasandi meedet ei võeta) järgmisi poliitikavariante. - Esimene variant – tagamata ja tagatud viivisnõuete täieliku katte nõue kindlaksmääratud perioodi lõpus ilma eelneva kattenõudeta. - Teine variant – kattenõuete järkjärguline (lineaarne või progressiivne) suurendamine alates nõude liigitamisest viivisnõudeks kuni tagamata ja tagatud viivisnõuete täieliku katte saavutamiseni kindlaksmääratud ajavahemiku lõpuks. - Kolmas variant – tagatud viivislaenude suhtes väärtuskärbete kohaldamine sõltuvalt tagatise liigist (tagamata viivislaene käsitletakse esimese ja teise variandi kohaselt). Mõju hindamise ja analüüsimise tulemusel eelistati teist varianti (katte progressiivne suurendamine kuni täieliku katteni), kuna see aitab saavutada poliitikaeesmärgid kõige kulutõhusamalt. See tagab õige tasakaalu, jättes ühelt poolt piisavalt aega nõuete võimalikuks sissenõudmiseks ja teiselt poolt hoides ära nn kaljuefekti pärast kõnealust ajavahemikku.
Kes millist varianti toetab? Esimest varianti ei toetanud enamik sidusrühmadest, kuna see näeb ette viivislaenude täieliku katte alles kindlaksmääratud ajavahemiku lõpus, mis võib kaasa tuua olulise nn kaljuefekti pankadele, kes peavad tegema omavahenditest mahaarvamisi. Teist varianti (järkjärguline lähenemisviis) toetasid mõned pangad ja enamik avaliku sektori sidusrühmadest. Pangad eelistasid progressiivset suurendamist lineaarsele, kuna viimane oleks liiga konservatiivne esimestel aastatel, mil laenu või tagatise sissenõudmise tõenäosus on suurem kui perioodi lõpu poole. Kolmandat varianti (väärtuskärbetel põhinev lähenemisviis) kritiseerisid enamik era- ja avaliku sektori sidusrühmadest, pidades seda põhjendamatu keeruliseks. Enamik sidusrühmi ei näinud sellel variandil lisandväärtust, kuna keerukus ja täiendavad rakendamiskulud kaaluksid üles väikse kasu, mida pangad saaksid suurema riskitundlikkuse seisukohast.
C. Eelistatud poliitikavariandi mõju
Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) eelised? Teise variandiga (järkjärguline lähenemisviis) nähakse ette, et pangad hakkavad katma viivislaene varakult ja seepärast pärsiks see nende võimet ja huvi „hoida ja vaadata“ ning „pikendada ja teeselda“. See eesmärk saavutatakse kiiresti, kuna kattenõuet hakatakse kohaldama kohe, kui nõue muutub viivisnõudeks. Pankadel ei

oleks võimalik eraldiste suurendamisega oodata ajavahemiku lõpuni. Seepärast seisneb selle variandi peamine kasu selles, et hoitakse ära liiga järsk ja võimalik kahjulik mõju kindlaksmääratud ajavahemiku lõpus. Teine variant oleks ka kooskõlas teiste ELi poliitikavaldkondadega. Võrreldes esimese variandiga peaksid järelevalveasutused kehtestama või säilitama sihipärased teise samba meetmed esimestel aastatel harvemini. See aitaks tagada vahendite tõhusa kasutamise ja toetab ELi-ülest ühtlustamist viivisnõuete käsitlemise valdkonnas. Progresseeruva lähenemisviisi valimisel oleks kaitsemehhanismi ülesehitus kooskõlas komisjoni kavandatud teise algatusega, mis käsitleb tagatise kohtuvälise sissenõudmise kiirendamist. Selle kohaselt nähakse ette madalam kattetase esimestel aastatel, mil tagatise realiseerimise tõenäosus on suurem.
Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) kulud?
Teise variandiga kaasneksid võrreldes lähtestsenaariumiga suuremad kulud kapitalinõuete ja rakendamise seisukohast pankadele, kelle suhtes ei kohaldata praegu teise samba meetmeid, sest suurenevad nende viivislaenude eraldised. Täiendavad kulud kaasneksid ka pankadele, kelle suhtes kohaldatakse teise samba meetmeid, kui need meetmed ei ole piisavad, et täielikult lahendada viivislaenude ebapiisava provisjoneerimise probleemi. Teine variant võib olla lühiajalises perspektiivis esimesest ja kolmandast variandist kulukam, kuna mahaarvamisi võidakse teha juba esimesel aastal pärast nõude liigitamist viivisnõudeks. Samuti oleks see vähem riskitundlik kui kolmas variant. Kuid progresseeruva lähenemisviisi valimine aitaks seda probleemi leevendada, kuna kaetav summa oleks väiksem esimestel aastatel, jättes pankadele aega laenu sissenõudmiseks või tagatise realiseerimiseks kohe alguses.
Milline on mõju ettevõtjatele, VKEdele ja mikroettevõtjatele?
Katte miinimumnõude kohaldamine vähendaks pankade huvi ja võimet järgida „oota ja vaata“ tava. Tugevdades pankade bilanssi viivisnõuete õigeaegsema ja tõhusama haldamise kaudu, tagab see variant stabiilsema krediitdivoo nii kvaliteedi kui ka hinna seisukohast. Kaitsemehhanismist peaksid kasu saama VKEd, kes sõltuvad pangalaenudest rohkem kui suured ettevõtted, kellel võib olla lihtsam juurdepääs finantsturgudele.
Kas on ette näha märkimisväärsed mõju riigieelarvetele ja ametiasutustele?
Märkimisväärsed mõju liikmesriikide eelarvetele ega ametiasutustele ei ole ette näha. Esimese samba meetme kehtestamine peaks vähendama vajadust teise samba meetmete järele (mida hinnatakse igal üksikjuhul eraldi). See võimaldaks sihipärasemalt kasutada inimressursse ja rahalisi vahendeid, suurendades seeläbi tõhusust.
Kas on oodata muud olulist mõju?
Lühiajalises perspektiivis peaksid võrreldes lähtestsenaariumiga vähenema selliste pankade omavahendid, kes ei täida kohaldatavat katte miinimumnõuet (ja seepärast kohaldatakse nende suhtes järkjärgulist mahaarvamist). Kuid kõiki pankasid mõõdetaks kogu aeg ühtsel alusel, mis suurendab võrreldavust pankade vahel ja soodustab võrdseid tingimusi kogu ühtsel turul. Kuna kattenuudeid suurendatakse progressiivselt, hoiab see ära nn kaljuefekti, mis tuleneb sellest, et kahjude edasilükkamine võib ühel hetkel järsult mõjutada pankade kapitali. Usaldatavusjärelvalve kaitsemehhanism ei suurendaks viivisnõuetega seotud kapitalinõudeid, vaid üksnes muudaks kapitali jaotust, et katta viivisnõuete kahju aja jooksul (suurendamata kapitalinõuete kogumahtu). Pikas perspektiivis peaks see pankasid positiivselt mõjutama, kuna hoides ära ebapiisavalt provisjoneeritud viivisnõuete kuhjumise ja jätkusuutmatu tasemeni jõudmise, aitaks kaitsemehhanism tugevdada pankade vastupanuvõimet stressiolukorras ja majanduskriisi ajal, vähendada nende rahastamis- ja halduskulusid ning kaitsta nende kasumlikkust. Usaldatavusjärelvalve kaitsemehhanism ei suurendaks viivisnõuetega seotud kapitalinõudeid, vaid üksnes muudaks kapitali jaotust, et katta viivisnõuete kahju aja jooksul ühtlasemalt (suurendamata kapitalinõuete kogumahtu).
D. Järelmeetmed
Millal poliitika läbi vaadatakse?
Komisjon korraldab algatuse hindamise 6–8 aastat pärast selle kohaldamise algust (sõltuvalt sellise ajavahemiku lõplikust kalibreerimisest, pärast mida nõutakse viivislaenude täielikku katmist). Hindamise eesmärk on muu hulgas hinnata, kui tõhus ja tulemuslik on meede olnud käesolevas mõjuhinnaangus esitatud eesmärkide saavutamisel, ja otsustada, kas on vaja uusi meetmeid või muudatusi.

