

Bruxelles, 21. ožujka 2018.
(OR. en)

Međuinstitucijski predmet:
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

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavni tajnik Europske komisije, potpisao g. Jordi AYET PUIGARNAU, direktor
Datum primitka:	14. ožujka 2018.
Za:	g. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, glavni tajnik Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	SWD(2018) 74 final
Predmet:	RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE SAŽETAK PROCJENE UČINKA priložen dokumentu Prijedlog UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA o izmjeni Uredbe (EU) br. 575/2013 u pogledu minimalnog pokrića gubitka za neprihodujuće izloženosti

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument SWD(2018) 74 final.

Priloženo: SWD(2018) 74 final



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 14.3.2018.
SWD(2018) 74 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE

SAŽETAK PROCJENE UČINKA

priložen dokumentu

Prijedlog UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA

**o izmjeni Uredbe (EU) br. 575/2013 u pogledu minimalnog pokrića gubitka za
neprihodujuće izloženosti**

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

Sažetak
Procjena učinka uz prijedlog izmjene Uredbe (EU) br. 575/2013 u pogledu minimalnog pokrića gubitka za neprihodujuće izloženosti
A. Potreba za djelovanjem
Zašto? O kakvom je problemu riječ?
Regulatorni okvir za banke znatno je izmijenjen nakon financijske krize. Reforme dogovorene na razini skupine G20 i Bazelskog odbora provedene su i provode se u cijelom svijetu kako bi se smanjio rizik u bankarskom sektoru, a financijski sustav učinio stabilnijim i otpornijim. Međutim, neki se rizici rješavaju samo na lokalnoj razini. Konkretno, velika područja nadležnosti (među njima i Sjedinjene Američke Države i Japan) poduzela su niz mjera za smanjenje razine loših kredita i oporavak bilanci banaka, među ostalim uvođenjem ili jačanjem obveznih režima rezervacija/otpisa za loše kredite. Loši krediti i druge neprihodujuće izloženosti¹ akumulirali su se i u dijelovima bankarskog sektora EU-a u razdoblju nakon financijske krize i recesija koje su uslijedile. Te veće razine loših kredita utječu na financijsku stabilnost jer opterećuju profitabilnost i održivost pogođenih kreditnih institucija, a zbog smanjene sposobnosti banaka za kreditiranje utječu i na gospodarski rast. Kako bi se dodatno riješili problemi visokih razina loših kredita u EU-u, Vijeće ECOFIN u „Akcijskom planu za rješavanje problema loših kredita u Europi” poziva razne institucije i agencije da poduzmu odgovarajuće mjere. Konkretno, kako bi se smanjio rizik nastanka novih problema loših kredita u budućnosti, jedno je od ključnih područja politike osigurati da se loši krediti pravodobno priznaju i imaju odgovarajuće pokriće kako bi se spriječilo restrukturiranje gubitaka i povećala sanacija loših kredita. Nedostatne rezervacije i restrukturiranje gubitaka glavne su prepreke restrukturiranju duga ili prodaji imovine jer banke mogu odgoditi restrukturiranje ili razduživanje kako bi izbjegle priznavanje gubitka (takozvani pristup „pričekati pa vidjeti”). Utvrđeno je da kasno priznavanje gubitka pridonosi smanjenju kreditiranja jer se kašnjenjima stvara dodatni pritisak na banke da povećaju rezervacije tijekom razdoblja stresa (tj. kad se gubici materijaliziraju, a regulatorni kapitalni zahtjevi postanu najviše obvezujući). To procikličko rezerviranje podrazumijeva procikličko bankovno kreditiranje i veće promjene u poslovnom ciklusu (tj. kreditni ciklus od naglog rasta do naglog pada). Rješavanje problema visokih razina neprihodujućih izloženosti kao i njihova mogućeg akumuliranja u budućnosti važan je dio napora koje Unija ulaže kako bi dodatno smanjila rizike u bankarskom sustavu i omogućila bankama da se usredotoče na kreditiranje poduzeća i građana. Tekuće rasprave u Vijeću potvrđuju da je dodatni napredak u rješavanju problema loših kredita ključan za dovršetak bankarske unije, što je glavni prioritet u programu čelnika.
Što se nastoji postići ovom inicijativom?
Opći ciljevi ove inicijative, koja je dio većeg paketa mjera za rješavanje problema loših kredita u EU-u, dvostruki su i međusobno se nadopunjuju: prvi je opći cilj ograničiti rizike koje visoke razine neprihodujućih izloženosti predstavljaju za financijsku stabilnost izbjegavanjem akumuliranja ili prekomjernog povećanja nedostatno pokrivenih neprihodujućih izloženosti u bankarskom sustavu EU-a; drugi je cilj inicijative osigurati da banke u EU-u imaju dostatno pokriće za gubitke zbog neprihodujućih izloženosti, čime se štite njihova profitabilnost, kapital i troškovi financiranja tijekom razdoblja stresa. To je posebno važno u EU-u gdje u financijskom posredovanju i dalje uvelike prevladavaju bankarske institucije. Zajedno s dubljim i snažnijim tržištima kapitala zahvaljujući inicijativi unije tržišta kapitala time bi se trebala zajamčiti dostupnost stabilnog i manje procikličkog financiranja kućanstvima i poduzećima iz EU-a, čime se podupiru ulaganja, rast i zapošljavanje. U operativnom smislu to se nastoji ostvariti smanjenjem sposobnosti i poticaja banaka da provode strategije kao što su „pričekati pa vidjeti” i „povećaj i pretvaraj se”, kojima banke odgađaju priznavanje rezervacija za loše kredite. U skladu s inicijativom to bi se postiglo uvođenjem zakonom propisanog bonitetnog zaštitnog mehanizma koji se sastoji od sljedećeg i. zahtjev za banke da osiguraju pokriće nastalih i očekivanih gubitaka zbog novonastalih kredita do zajedničkih minimalnih razina nakon što takvi krediti postanu neprihodujući („zahtjev za minimalno pokriće”), i ii. ako zahtjev za minimalno pokriće nije ispunjen, odbitak od razlike između razine stvarnog pokrića i minimalnog pokrića iz stavki redovnog osnovnog kapitala. Zahtjev za

¹ Neprihodujuće izloženosti uključuju loše kredite, neprihodujuće dužničke vrijednosne papire i neprihodujuće izvanbilančne stavke. Loši krediti čine najveći dio neprihodujućih izloženosti, a taj pojam prihvaćen je i obično se upotrebljava u raspravama o politikama. Stoga se u ovom dokumentu pojmovi neprihodujuće izloženosti i loši krediti upotrebljavaju kao međusobno zamjenjivi.

minimalno pokrće u potpunosti bi se primjenjivao samo nakon određenog razdoblja, koje bi bilo različito ovisno o tome je li kredit osiguran (kolateralom ili jamstvom) ili nije.

Koja je dodana vrijednost djelovanja na razini EU-a?

Postojećim bonitetnim okvirom EU-a nije predviđen zajednički minimalni tretman nastalih/očekivanih gubitaka zbog loših kredita. Nadzorna tijela zadužena za nadzor institucija iz EU-a imaju ovlast utjecati na politiku rezervacija banke i zahtijevati specifične ispravke vrijednosti izračuna regulatornog kapitala na osnovi svakog pojedinačnog slučaja (takozvani okvir „stupa 2.”), ali nije moguće uvesti usklađeni (minimalni) tretman koji se primjenjuje na sve države članice i banke.

Zbog nedostatka zajedničkih bonitetnih pravila o rezerviranju za loše kredite stvarno pokrće gubitaka za loše kredite može se razlikovati u bankama u različitim područjima nadležnosti čak i ako snose isti odnosni rizik. To može ograničiti usporedivost stopa kapitala među zemljama i umanjiti njihovu pouzdanost. Za banke koje imaju isti profil rizičnosti i dijele istu valutu (za one u europodručju) vrijedili bi različiti uvjeti financiranja ovisno o tome gdje se nalaze. Osim toga, na strani dužnika, za dva poduzeća s identičnim profilom rizičnosti i istom valutom vrijedili bi različiti uvjeti kreditiranja ovisno o njihovu poslovnom nastanu. Time se stvara dodatna financijska rascjepkanost koja otežava jednu od najvažnijih koristi financijske i monetarne unije, odnosno prekograničnu diversifikaciju i dijeljenje gospodarskih rizika.

Zakonodavnim djelovanjem na razini EU-a automatski bi se na razini cijelog EU-a zaustavilo akumuliranje budućih loših kredita bez dostatnog pokrća kredita i gubitaka i time ojačala financijska stabilnost i sposobnost kreditiranja banaka. Ono bi pridonijelo dobrom funkcioniranju mehanizma monetarnog prijenosa i održivijem procesu financijske integracije u EU-u. Time bi se pridonijelo i dovršetku bankarske unije stavljanjem svih banaka u ravnopravni položaj, smanjenjem nepotrebnih razlika u praksama banaka, povećanjem usporedivosti, olakšavanjem tržišne discipline i promicanjem povjerenja u tržište. Djelovanjem na razini cijelog EU-a smanjili bi se i potencijalni učinci prelijevanja unutar Unije. Visoka razina međusobne povezanosti unutar financijskog sustava EU-a (a posebno unutar europodručja) stvara znatnu opasnost od prelijevanja, što uključuje rizike za stabilnost koji se bolje rješavaju na razini EU-a.

B. Rješenja

Koje su se zakonodavne i nezakonodavne opcije politika razmatrale? Daje li se prednost određenoj opciji? Zašto?

U Procjeni učinka razmotrene su opcije politike navedene u nastavku (uz osnovni scenarij, odnosno bez djelovanja EU-a):

- prva opcija – zahtjevi potpunog pokrća neosiguranih i osiguranih loših kredita na kraju utvrđenih razdoblja bez ikakvog zahtjeva za pokrće prije toga,
- druga opcija – postupno (linearno ili progresivno) povećanje zahtjeva za pokrće počevši nakon klasifikacije kao neprihodujućih do potpunog pokrća neosiguranih i osiguranih neprihodujućih izloženosti na kraju utvrđenih razdoblja,
- treća opcija – kad je riječ o osiguranim lošim kreditima, primjena korektivnih faktora ovisno o vrsti kolaterala (neosigurane loše kredite tretiralo bi se kao u slučaju prve i druge opcije).

Nakon evaluacije i razmatranja učinaka utvrđeno je da se prednost daje drugoj opciji (primjena progresivnog načina do pokrća u cijelosti) jer se njome postižu ciljevi politike i istodobno ostvaruje najveći mogući omjer troškova i koristi. Tom se opcijom postiže prava ravnoteža između pružanja dovoljno vremena za moguće povrate i izbjegavanja učinaka izrazitog naglog pada nakon tog razdoblja.

Tko podržava koju opciju?

Prvoj opciji protivila se većina dionika jer zahtijeva potpuno pokrće loših kredita tek na kraju utvrđenih razdoblja, što bi bankama za koje bi vrijedila obveza odbitka od regulatornog kapitala moglo prouzročiti važne učinke izrazitog naglog pada.

Drugu opciju (postupni pristup) podržalo je nekoliko banaka i većina javnih dionika. Banke su davale prednost progresivnom načinu, a ne linearnom, jer bi potonji bio previše konzervativan u prvim godinama, tijekom kojih je vjerojatnost za povrat kredita ili kolaterala veća nego pred kraj razdoblja.

Većina privatnih i javnih dionika kritizirala je treću opciju (pristup temeljen na korektivnim faktorima) kao nepotrebno složenu. Većina dionika nije smatrala da ona ima dodanu vrijednost jer bi složenost i dodatni troškovi provedbe bili veći od malih koristi koje bi banke imale u smislu veće osjetljivosti na rizike.

C. Učinci opcije kojoj se daje prednost

Koje su koristi opcije kojoj se daje prednost (ako takve opcije nema, navesti koristi glavnih opcija)?

U skladu s drugom opcijom (postupni pristup) banke bi morale početi pokrivati svoje loše kredite u ranoj fazi i stoga bi znatno smanjile i svoju sposobnost i svoje poticaje za provedbu strategija kao što su „pričekati pa vidjeti” i „povećaj i pretvaraj se”. Taj bi cilj bio brzo ispunjen jer bi se zahtjev za pokriće zbog načina na koji je osmišljen aktivirao čim izloženost postane neprihodujuća. Banke ne bi imale mogućnost pričekati do kraja razdoblja za povećanje rezervacija. Stoga je najveća prednost te opcije izbjegavanje prenaplog i potencijalno štetnog učinka na kraju utvrđenog razdoblja. Druga opcija bila bi i usklađena i povezana s drugim politikama EU-a. U odnosu na prvu opciju, tijekom prvih godina nadzorna tijela imala bi manje slučajeva u kojima bi morala uvesti ili održavati posebne mjere iz stupa 2. Time bi se pomoglo zajamčiti djelotvornu upotrebu sredstava i poduprijeti usklađivanje rješavanja problema neprihodujućih izloženosti u cijelom EU-u. Ako se odabere progresivni način, struktura zaštitnog mehanizma bila bi usklađena s drugom predviđenom inicijativom Komisije, odnosno ubrzanjem izvansudskog mehanizma za naplatu kolaterala. Zahtijevao bi niže razine pokrića tijekom prvih godina, kada je naplata iz kolaterala vjerojatnija.
Koliki su troškovi opcije kojoj se daje prednost (ako takve opcije nema, navesti troškove glavnih opcija)? U skladu s drugom opcijom banke koje trenutačno ne podliježu nijednoj mjeri na temelju drugog stupa za povećanje rezervacija za loše kredite imale bi više troškove u smislu kapitalnih zahtjeva i troškova provedbe u odnosu na osnovni scenarij. Dodatne troškove imale bi i banke koje podliježu mjerama iz stupa 2. u slučaju da te mjere nisu dovoljne kako bi se u potpunosti riješio problem nedostatnih rezervacija za loše kredite. Druga bi opcija kratkoročno bila potencijalno skuplja od prve i treće opcije jer bi se potencijalni odbitak primjenjivao već u prvoj godini nakon klasifikacije kao loših kredita i bio bi manje osjetljiv na rizike nego što je to slučaj u trećoj opciji. Međutim, odabirom progresivnog načina taj bi se razlog za zabrinutost ublažio jer bi prvih godina iznos koji treba pokriti bio manji, čime bi banke dobile na vremenu za povrat kredita ili naplatu iz kolaterala na početku.
Kako će to utjecati na poduzeća, MSP-ove i mikropoduzeća? Primjenom zahtjeva za minimalno pokriće smanjili bi se poticaji i sposobnost banaka da provode strategije s pristupom „pričekati pa vidjeti”. Jačanjem bilanci banaka pravodobnijim i djelotvornijim upravljanjem neprihodujućim izloženostima tom bi se opcijom poduprla stabilnija ponuda kredita i u smislu količine i u smislu cijene kredita. Pozitivni učinak trebao bi posebno koristiti MSP-ovima jer oni više ovise o bankovnom kreditiranju od većih poduzeća koja mogu lakše pristupati financijskim tržištima.
Hoće li to znatno utjecati na nacionalne proračune i uprave? Ne očekuju se znatni učinci na nacionalne proračune i uprave. Uvođenjem mjere iz stupa 1. trebala bi se smanjiti potreba za mjerama iz stupa 2. (koje se ocjenjuju na temelju svakog pojedinačnog slučaja). Time bi se omogućila usmjerenija upotreba ljudskih i financijskih resursa, čime bi se povećala djelotvornost.
Očekuju li se drugi bitni učinci? Kratkoročno, regulatorni kapital banaka koji ne ispunjuje primjenjivu razinu minimalnog pokrića (i koji bi stoga podlijezao primjeni postupnih odbitaka) smanjio bi se u odnosu na osnovni scenarij. Međutim, sve bi se banke u svakom trenutku ocjenjivale istim mjerilom, što povećava usporedivost među bankama i promiče iste uvjete na cijelom jedinstvenom tržištu. Zbog zahtjeva za pokriće koji se progresivno povećavaju izbjegli bi se mogući učinci izrazito naglog pada zbog odgođenih gubitaka s potencijalno ozbiljnim učincima na kapital banaka. Bonitetnim zaštitnim mehanizmom zapravo se ne bi povećali kapitalni zahtjevi za neprihodujuće izloženosti, već bi se samo izmijenila distribucija kapitalnih potreba za pokriće gubitaka zbog neprihodujućih izloženosti tijekom vremena (bez povećanja njihove ukupne veličine). Dugoročno, učinci na banke bili bi povoljni jer bi izbjegavanjem akumuliranja neprihodujućih izloženosti s nedostatnim rezervacijama do neodrživih razina zaštitni mehanizam pomogao jačanju njihove otpornosti na razdoblja stresa i gospodarske krize, smanjenju njihovih troškova financiranja i administrativnih troškova te zaštiti njihove profitabilnosti. Bonitetnim zaštitnim mehanizmom zapravo se ne bi povećali kapitalni zahtjevi za neprihodujuće izloženosti, već bi se samo izmijenila distribucija kapitalnih potreba za ravnomjernije pokriće gubitaka zbog neprihodujućih izloženosti tijekom vremena (bez povećanja njihove ukupne veličine).
D. Daljnje mjere
Kad će se ta politika preispitati?

Komisija će provesti evaluaciju šest do osam godina (ovisno o završnoj kalibraciji razdoblja nakon kojeg bi se zahtijevalo potpuno pokriće loših kredita) nakon datuma početka primjene ove inicijative. Cilj evaluacije bit će među ostalim ocijeniti učinkovitost i djelotvornost mjera u smislu postizanja ciljeva iznesenih u ovoj procjeni učinka te odlučiti jesu li potrebne nove mjere ili izmjene.