



Az Európai Unió
Tanácsa

Brüsszel, 2018. március 21.
(OR. en)

Intézményközi referenciaszám:
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

FEDŐLAP

Küldi:	az Európai Bizottság főtitkára részéről Jordi AYET PUIGARNAU igazgató
Az átvétel dátuma:	2018. március 14.
Címzett:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, az Európai Unió Tanácsának főtitkára
Biz. dok. sz.:	SWD(2018) 74 final
Tárgy:	BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM A HATÁSVIZSGÁLAT VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓJA amely a következő dokumentumot kíséri Javaslat – AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS RENDELETE az 575/2013/EU rendeletnek a nemteljesítő kitettségekre vonatkozó minimális veszteségfedezet tekintetében történő módosításáról

Mellékelten továbbítjuk a delegációknak az SWD(2018) 74 final számú dokumentumot.

Melléklet: SWD(2018) 74 final



EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2018.3.14.
SWD(2018) 74 final

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

A HATÁSVIZSGÁLAT VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓJA

amely a következő dokumentumot kíséri

Javaslat

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS RENDELETE

**az 575/2013/EU rendeletnek a nemteljesítő kitétségekre vonatkozó minimális
veszteségfedezet tekintetében történő módosításáról**

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

Vezetői összefoglaló

Az 575/2013/EU rendeletnek a nemteljesítő kitettségekre vonatkozó minimális veszteségfedezet tekintetében történő módosítására irányuló javaslatot kísérő hatásvizsgálat

A. A fellépés szükségessége

Miért? Milyen problémát kell megoldani?

A pénzügyi válságot követően lényegesen megváltozott a bankokra vonatkozó szabályozási keret. A G20-ak szintjén és a Bázeli Bankfelügyeleti Bizottságban elfogadott reformok végrehajtása világszerte megtörtént vagy még folyamatban van annak érdekében, hogy csökkenjen a bankszektort érintő kockázat, a pénzügyi rendszer pedig stabilabbá és ellenállóbbá váljon. Bizonyos kockázatokat azonban csak helyi szinten kezeltek. Főként a nagy joghatóságok (például az Egyesült Államok vagy Japán, hogy néhányat megnevezzünk) hoztak intézkedéseket a nemteljesítő hitelek szintjének csökkentése és a bankok mérlegének helyreállítása érdekében, többek között a nemteljesítő hitelekre vonatkozó kötelező céltartalékképzési/leírási szabályok bevezetésével.

A nemteljesítő hitelek és egyéb nemteljesítő kitettségek¹ az uniós bankszektor egyes részeiben is felhalmozódtak a pénzügyi válság és az abból eredő recessziók után. A nemteljesítő hitelek ezen magas szintje kihat a pénzügyi stabilitásra, mivel visszafogja az érintett hitelintézetek jövedelmezőségét és életképességét, és a csökkent banki hitelezés miatt a gazdasági növekedésre is hatással van. Az Ecofin Tanács az európai nemteljesítő hitelek kezeléséről szóló cselekvési tervében felszólította a különböző intézményeket és ügynökségeket, hogy hozzanak megfelelő intézkedéseket az unióbeli nemteljesítő hitelek nagy állománya jelentette kihívások további kezelésére.

Mindenekelőtt annak érdekében, hogy csökkenjen a nemteljesítő hitelekkel kapcsolatos új problémák jövőbeli kialakulásának kockázata, az egyik legfontosabb szakpolitikai terület annak biztosítása, hogy a nemteljesítő hitelek időben megjelenítésre kerüljenek, és megfelelően fedezettek legyenek a veszteségátstrukturálás elkerülése és a nemteljesítő hitelek szanálásának fokozása érdekében. A céltartalékok alacsony szintje és a veszteségátstrukturálás jelentősen akadályozza az adósságátalakítást vagy eszközértékesítést, mivel a bankok a veszteség megjelenítésének elkerülése érdekében elhalasztják az átalakítást vagy a hitelállomány-leépítést (az úgynevezett kivárási megközelítés). A veszteségek megjelenítésének késedelméről kiderült, hogy hozzájárul a csökkent hitelezéshez, mivel a késedelem még nagyobb nyomás alá helyezi a bankokat, hogy stresszidőszakokban (vagyis akkor, amikor a veszteségek bekövetkeznek és a szabályozói tőkekövetelmények a leginkább alkalmazandóak) növeljék a céltartalékokat. Ez a prociklikus céltartalékképzés prociklikus banki hitelezést von maga után és nagyobb kilengéseket az üzleti ciklusban (azaz fellendülési-visszaesési hitelciklusokat).

A nemteljesítő kitettségek nagy állományának, valamint jövőbeli lehetséges felhalmozódásának kezelése fontos részét képezi az Unió arra irányuló erőfeszítéseinek, hogy tovább csökkentse a bankrendszerbeli kockázatokat és lehetővé tegye a bankok számára, hogy a vállalkozásoknak és a polgároknak történő hitelezésre összpontosítsanak. A Tanácsban folyamatban lévő megbeszélések megerősítik, hogy a vezetői ütemterv kiemelt prioritását képező bankunió kiteljesítéséhez elengedhetetlen a nemteljesítő hitelek kezelése terén a további előrelépés.

Mi a kezdeményezés várható eredménye?

E kezdeményezésnek, amely az unióbeli nemteljesítő hitelek kérdésének kezelésére irányuló szélesebb intézkedéscsomag részét képezi, kettő egymást kölcsönösen erősítő általános célkitűzése van: az első általános célkitűzés a nemteljesítő kitettségek magas szintje által a pénzügyi stabilitásra jelentett kockázatok korlátozása az elégtelenül fedezett nemteljesítő kitettségek uniós bankrendszerben való felhalmozódásának vagy túlzott mértékű növekedésének az elkerülése révén; e kezdeményezés második célja annak biztosítása, hogy az uniós bankok elegendő veszteségfedezettel rendelkezzenek a nemteljesítő kitettségek esetében, ezáltal védve jövedelmezőségüket, tőkéjüket és a finanszírozási költségeket stresszidőszakban. Ez különösen fontos az EU-ban, ahol a pénzügyi közvetítést még mindig nagymértékben a bankok uralják. A tőkepiaci unióval kapcsolatos kezdeményezésnek köszönhetően mélyebb és erősebb tőkepiacokkal társítva mindez biztosítaná, hogy stabil, kevésbé prociklikus finanszírozás álljon az uniós háztartások és

¹ A nemteljesítő kitettségek magukban foglalják a nemteljesítő hiteleket, a nemteljesítő hitelviszonyt megtestesítő értékpapírokat és a nemteljesítő mérlegen kívüli tételeket. A nemteljesítő hitelek – amely a szakpolitikai eszmecserék során rég meghonosodott és általánosan használt kifejezés – a nemteljesítő kitettségek legnagyobb részét képviselik. Ezért a nemteljesítő kitettség és a nemteljesítő hitel kifejezést egymással felcserélhető módon használjuk ebben a dokumentumban.

vállalkozások rendelkezésére, és ezáltal támogatná a beruházásokat, a növekedést és a foglalkoztatást. A gyakorlatban ezt azáltal lehet elérni, hogy csökken a bankok képessége és ösztönzése arra, hogy kivárássra, illetve időhúzásra és elfedésre irányuló stratégiát kövessenek, amellyel a bankok késleltetik a nemteljesítő hitelek céltartalékainak megjelenítését. A kezdeményezés ezt egy jogszabályi prudenciális óvintézkedés bevezetésével foganatosítaná, amelybe beletartozik i. a bankok számára előírt követelmény, miszerint az újonnan keletkeztetett hitelek kapcsán felmerült és várható veszteségeket egy általános minimumszintig fedezniük kell, amint az ilyen hitelek nemteljesítővé válnak („fedezeti minimumkövetelmény”), és ii. ha nem teljesül a fedezeti minimumkövetelmény, le kell vonni az elsődleges alapvető tőkeelemekből a tényleges fedezet szintje és a minimális fedezet közötti különbséget. A fedezeti minimumkövetelmény teljes mértékben csak egy bizonyos időtartam elteltével lenne alkalmazandó, amely eltérő attól függően, hogy a hitel (biztosítékkal vagy garanciával) fedezett, vagy nem.

Milyen többletértéket képvisel az uniós szintű fellépés?

A jelenlegi uniós prudenciális keret nem rendelkezik a nemteljesítő hitelekhez kapcsolódóan felmerült/várható veszteségek tekintetében egységes minimális kezeléssel. A EU-beli intézmények felügyeletéért felelős felügyeleti hatóságoknak hatásköre van a bankok céltartalékolási politikájának befolyásolására és a szavatolótőke-számítás egyedi kiigazításának eseti alapon történő előírására (a keret úgynevezett 2. pillére), de nem írható elő több tagállamra és a bankra kiterjedően alkalmazandó harmonizált (minimum-)kezelés. A nemteljesítő hitelekhez kapcsolódó céltartalékképzés közös prudenciális szabályainak hiányában a nemteljesítő hitelek tényleges veszteségfedezete eltérő lehet a különböző joghatóságokban lévő bankok között, még ha ugyanaz is a mögöttes kockázatuk. Ez korlátozhatja a tőkeegyelelmutató országok közötti összehasonlíthatóságát és aláássa megbízhatóságukat. Az ugyanolyan kockázati profillal és ugyanazon pénznemmel rendelkező (euróövezetbeli) bankok eltérő finanszírozási feltételekkel szembesülnek attól függően, hogy az Unióban hol helyezkednek el. A hitelfelvevők oldaláról továbbá két azonos kockázati profillal és azonos pénznemmel rendelkező társaság székhelyüktől függően eltérő hitelezési feltételekkel szembesülhet. Ez további pénzügyi fragmentációt teremt, amely akadályozza a pénzügyi és monetáris unió egyik legfontosabb előnyét, azaz a határokon átnyúló diverzifikációt és gazdasági kockázatmegosztást. Az uniós szintű jogszabályi intézkedés automatikusan, az egész EU-ra kiterjedően megfékezne a kielégítő veszteségfedezet nélküli jövőbeli nemteljesítő hitelek felhalmozódását, és így megerősítené a bankok pénzügyi stabilitását és hitelnyújtási képességét. Hozzájárulna a monetáris transzmissziós mechanizmus jó működéséhez és a fenntarthatóbb pénzügyi integrációs folyamathoz az EU-ban. Emellett hozzájárulna a bankunió kiteljesítéséhez azáltal, hogy minden bankot egyenlő helyzetbe hoz, csökkenti a banki gyakorlatok szükségtelen eltéréseit, növeli az összehasonlíthatóságot, elősegíti a piaci fegyelmet és előmozdítja a piaci bizalmat. Az uniós szintű intézkedés csökkentené az Unión belüli potenciális tolvagyűrűző hatásokat is. Az uniós (és főleg az euróövezeti) pénzügyi rendszeren belüli nagy fokú összekapcsoltság megteremti a stabilitási kockázatokat magukban foglaló tolvagyűrűző hatások jelentős veszélyét, és ezt célszerűbb uniós szinten kezelni.

B. Megoldások

Milyen jogalkotási és nem jogalkotási szakpolitikai alternatívák merültek fel? Van-e előnyben részesített megoldás? Miért?

A hatásvizsgálat a következő szakpolitikai alternatívákat vette figyelembe (az alapforgatókönyvön, vagyis az uniós intézkedés elmaradásán felül):

- 1. alternatíva – meghatározott időtartam végén a fedezett és fedezetlen nemteljesítő hitelek teljes fedezésére irányuló követelmény, korábbi fedezeti követelmény nélkül;
- 2. alternatíva – fokozatosan (lineárisan vagy progresszíven) növekvő fedezeti követelmények a nemteljesítőként való besorolás után kezdődően, és a meghatározott időtartamok végén a fedezett és fedezetlen nemteljesítő kitétségek teljes fedezetéig eljutva;
- 3. alternatíva – fedezett nemteljesítő hitelek esetében haircut alkalmazása a biztosíték típusától függően (a fedezetlen nemteljesítő hitelek kezelése az 1. és a 2. alternatíva szerint történne).

A hatások értékelését és figyelembevételét követően a 2. alternatíva (progresszív pálya alkalmazása a teljes fedezésig) minősült előnyben részesítendőnek, mivel maximális költség-haszon arány mellett valószínűsíthető a szakpolitikai célkitűzéseket. Megfelelő egyensúlyt teremt a lehetséges behajtáshoz biztosított kellő idő és az ezen időtartamot követő hirtelen kilengések elkerülése között.

Ki melyik alternatívát támogatja?

Az 1. alternatívát a legtöbb érdekelt ellenezte, mivel a nemteljesítő hitelek teljes fedezetét csak a meghatározott időtartamok végére írja elő, ami jelentős kilengést okozhat a bankoknál, amelyeknek szavatolótőkéjükből való levonásokat kell eszközölniük.

A 2. alternatívát (fokozatos megközelítés) néhány bank és a legtöbb közsférabeli érdekelt támogatta. A bankok a progresszív pályát részesítették előnyben a lineárisal szemben, mivel utóbbi túl konzervatív lenne az első években, amikor a hitel vagy a biztosíték értékének visszanyerésére nagyobb az esély, mint az időtartam vége felé. A 3. alternatívát (haircutokon alapuló módszer) a legtöbb magán- és közsférabeli érdekelt kritizálta indokolatlan bonyolultsága miatt. Az érdekeltek többsége úgy ítélte meg, hogy nincs hozzáadott értéke, mivel az összetettség és a további végrehajtási költségek meghaladják azt a kevés előnyt, amelyet a bankok a nagyobb kockázaterősség tekintetében nyernének.
C. Az előnyben részesített alternatíva hatásai
Melyek az előnyben részesített alternatíva (ha nincs ilyen, akkor a főbb lehetőségek) előnyei? A 2. alternatíva (fokozatos megközelítés) alapján a bankoknak már korai szakaszban el kell kezdeniük nemteljesítő hitelek fedezését, ami erősen csökkenti képességüket és ösztönzésüket arra, hogy kiváranak, időt húzzanak és elfedjék a problémákat. Ezt a célkitűzést gyorsan elérnék, mivel a fedezeti követelmény kialakításánál fogva azonnal belépne, amint a kitettség nemteljesítővé válik. A bankoknak nem lenne lehetősége kivárni az időszak végét a céltartalékaik növelésére. Ezért ezen alternatíva legfőbb előnye a túl hirtelen és potenciálisan káros hatás elkerülése a meghatározott időtartam végén. A 2. alternatíva emellett összhangban van és konzisztens a többi uniós szakpolitikával. A felügyeleti hatóságoknak az 1. alternatívához képest kevesebb esetben kellene a 2. pillér szerinti célzott intézkedéseket előírni vagy fenntartani az első években. Ez hozzájárulna az erőforrások hatékony felhasználásához és támogatná a nemteljesítő kitettségek kezelésének uniós szintű harmonizálását. A progresszív pálya választásával az óvintézkedés kialakítása összhangban lenne a Bizottság másik tervezett kezdeményezésével, amely a bíróságon kívüli gyorsított biztosítékértékesítésre irányul. Kisebb fedezeti szintekre lenne szükség az első években, ha a biztosíték nagyobb valószínűséggel érvényesíthető.
Milyen költségekkel jár az előnyben részesített alternatíva (ha nincs ilyen, akkor milyen költségekkel járnak a főbb lehetőségek)? A 2. alternatíva az alapforgatókönyvhöz képest a tőkekövetelmények és a végrehajtás tekintetében magasabb költségeket jelent azon bankok számára, amelyek jelenleg nem tartoznak a 2. pillér szerinti, a nemteljesítő hitelekre való céltartalékképzésüket növelő intézkedés hatálya alá. A 2. pillér szerinti intézkedések hatálya alá tartozó bankok esetében is további költségek merülnek fel, ha ezek az intézkedések nem elegendőek a nemteljesítő hitelek alacsony céltartalékai teljes körű kezeléséhez. A 2. alternatíva rövid távon potenciálisan költségesebb, mint az 1. és 3. alternatíva, mivel a potenciális levonás már a nemteljesítő hitelként való besorolást követő első évben alkalmazandó lenne, emellett a 3. alternatívához képest kevésbé lenne kockázaterősség. Mindazonáltal a progresszív pálya választása segítené eloszlatni ezt az aggrályt, mivel a fedezendő összeg az első években alacsonyabb lenne, elég időt hagyva a bankoknak kezdetben a hitel behajtására vagy a biztosíték érvényesítésére.
Hogyan érinti a fellépés a vállalkozásokat, köztük a kis- és középvállalkozásokat és a mikrovállalkozásokat? A fedezeti minimumkövetelmények alkalmazása csökkenti a bankok ösztönzését és képességét a kivárási gyakorlat követésére. Ez az alternatíva azáltal, hogy a nemteljesítő kitettségek időben és hatékonyabban történő kezelése révén erősíti a bankok mérlegét, hozzájárul a stabilabb hitelkínálatához, hitelmennyiség és -ár tekintetében egyaránt. A pozitív hatás különösen a kkv-k számára lesz előnyös, mivel ezek jobban függenek a banki hitelezéstől, mint a nagyvállalatok, amelyek könnyebben hozzáférnek a pénzügyi piacokhoz.
Jelentős lesz-e a tagállamok költségvetésére és közigazgatására gyakorolt hatás? A tagállamok költségvetésére és közigazgatására gyakorolt jelentős hatás nem várható. Az 1. pillérbe tartozó intézkedés bevezetése várhatóan csökkenti a 2. pillér szerinti intézkedések szükségességét (amelyekről eseti alapon döntenek). Ez lehetővé teszi az emberi és pénzügyi erőforrások célzottabb felhasználását, ezáltal a hatékonyság növelését.
Lesznek-e egyéb jelentős hatások? Rövid távon az alkalmazandó minimális fedezeti szintet nem teljesítő (és ezért a fokozatos levonás hatálya alá tartozó) bankok szavatolótőkéje az alapforgatókönyvhöz képest csökken. Azonban minden bankot egy közös viszonyítási ponthoz mérnének minden egyes időpontban, ami növeli a bankok összehasonlíthatóságát és előmozdítja az egyenlő feltételek kialakulását az egységes piacon. A progresszíven növekvő fedezeti

követelmények miatt elkerülhetők a késleltetett veszteségekből eredő, a bankok tőkéjére potenciálisan súlyos hatást gyakorló lehetséges kilengések. A prudenciális óvintézkedés valójában nem növeli a nemteljesítő kitettségekre vonatkozó tőkekövetelményeket, hanem módosítja a nemteljesítő kitettségeken keletkező veszteségek fedezését érintő tőkeszükségletek időbeli eloszlását (teljes méretük növelése nélkül).

Hosszú távon a bankokra gyakorolt hatás előnyös lenne, mivel az óvintézkedés az alacsony céltartalékkal fedezett nemteljesítő kitettségek felhalmozódásának és fenntarthatatlan szintűvé válásának elkerülésével segít megerősíteni a bankok stresszidőszakokbeli és gazdasági válsággal szembeni ellenálló képességét, csökkentve finanszírozási és adminisztratív költségeiket és megóvva jövedelmezőségüket. A prudenciális óvintézkedés valójában nem növeli a nemteljesítő kitettségekre vonatkozó tőkekövetelményeket, hanem egyenletesebbé teszi a nemteljesítő kitettségeken keletkező veszteségek fedezését érintő tőkeszükségletek időbeli eloszlását (teljes méretük növelése nélkül).

D. További lépések

Mikor kerül sor a szakpolitikai fellépés felülvizsgálatára?

A Bizottság ezen kezdeményezés alkalmazásának kezdőnapjától számított 6–8 év elteltével (azon időtartam végleges kalibrálásától függően, amelyet követően a nemteljesítő hitelek teljes fedezete szükséges) értékelést végez. Az értékelés célja többek között az intézkedés hatékonyságának és hatásosságának felmérése az ebben a hatásvizsgálatban bemutatott célkitűzések elérése terén, és annak eldöntése, hogy szükség van-e új intézkedésekre vagy módosításokra.