



Europos Sąjungos
Taryba

Briuselis, 2018 m. kovo 21 d.
(OR. en)

Tarpinstitucinė byla:
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

PRIDEDAMAS PRANEŠIMAS

nuo:	Europos Komisijos generalinio sekretoriaus, kurio vardu pasirašo direktorius Jordi AYET PUIGARNAU
gavimo data:	2018 m. kovo 14 d.
kam:	Europos Sąjungos Tarybos generaliniam sekretoriui Jeppe TRANHOLMUI- MIKKELSENUI
Komisijos dok. Nr.:	SWD(2018) 74 final
Dalykas:	KOMISIJS TARNYBŲ DARBINIS DOKUMENTAS „POVEIKIO VERTINIMO SANTRAUKA“, pridedamas prie pasiūlymo dėl EUROPOS PARLAMENTO IR TARYBOS REGLAMENTO kuriuo dėl neveiksnių pozicijų nuostolių minimalaus padengimo lygio iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) Nr. 575/2013

Delegacijoms pridedamas dokumentas SWD(2018) 74 final.

Pridedama: SWD(2018) 74 final



Briuselis, 2018 03 14
SWD(2018) 74 final

KOMISIJOS TARNYBŲ DARBINIS DOKUMENTAS

POVEIKIO VERTINIMO SANTRAUKA

pridedamas prie

pasiūlymo dėl EUROPOS PARLAMENTO IR TARYBOS REGLAMENTO

**kuriuo dėl neveiksnių pozicijų nuostolių minimalaus padengimo lygio iš dalies keičiamas
Reglamentas (ES) Nr. 575/2013**

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

Santraukos lentelė

Poveikio vertinimas, pridedamas prie pasiūlymo dėl neveiksnių pozicijų nuostolių minimalaus padengimo lygio iš dalies keisti Reglamentą (ES) Nr. 575/2013

A. Būtinybė imtis veiksmų

Kodėl? Kokia problema sprendžiama?

Po finansų krizės bankų veiklos reglamentavimo sistema pasikeitė iš esmės. Siekiant mažinti riziką bankų sektoriuje ir didinti finansų sistemos stabilumą ir atsparumą, visame pasaulyje įgyvendinamos G 20 lygmeniu ir Bazelio komitete sutartos reformos. Vis dėlto dėl kai kurių rūšių rizikos imtasi veiksmų tik vietos lygmeniu. Visų pirma, pagrindinėse jurisdikcijose (pavyzdžiui, Jungtinėse Valstijose, Japonijoje ir t. t.) imtasi keleto priemonių siekiant mažinti neveiksnių paskolų lygį ir gerinti bankų balansus, be kita ko, nustatant arba sugriežtinant privalomų atidėjinių ir (arba) nurašymo tvarką, skirtą neveiksnioms paskoloms.

Dėl finansų krizės bei vėliau vykusio nuosmukio neveiksnių paskolų ir kitų neveiksnių pozicijų¹ taip pat padaugėjo tam tikrose ES bankų sektoriaus dalyse. Šis išaugęs neveiksnių paskolų lygis daro poveikį finansiniam stabilumui, nes neigiamai veikia jų slegiamų kredito įstaigų pelningumą ir gyvybingumą, be to, dėl sumažėjusio bankų skolinimo daro įtaką ekonomikos augimui. Ekonomikos ir finansų reikalų taryba „Veiksmų plane neveiksnių paskolų problemai Europoje spręsti“ ragina įvairias institucijas ir agentūras imtis tinkamų priemonių siekiant toliau spręsti didelio susikaupusio neveiksnių pozicijų kiekio Europos Sąjungoje problemą.

Visų pirma, siekiant mažinti naujų neveiksnių paskolų kaupimosi problemą ateityje, pagal vieną iš pagrindinių politikos krypčių siekiama užtikrinti neveiksnių paskolų pripažinimą laiku ir pakankamą padengimą, kad būtų išvengta nuostolių restruktūrizavimo ir didinamas neveiksnių paskolų pertvarkymas. Labiausiai restruktūrizuoti skolas arba perduoti turtą trukdo nepakankami atidėjiniai ir nuostolių restruktūrizavimas, nes bankai gali atidėti restruktūrizavimą arba įsiskolinimo mažinimą, kad išvengtų nuostolių pripažinimo (delsimo metodas). Paaiškėjo, kad dėl uždelsto nuostolių pripažinimo mažėja skolinimo mastas, nes dėl delsimo dar labiau auga spaudimas bankams didinti atidėjinius nepalankiausių sąlygų laikotarpiams (t. y. kai atsiranda nuostolių ir reguliuojamojo kapitalo reikalavimai tampa labiausiai įpareigojančiais). Toks procikliškas atidėjinių sudarymas lemia prociklišką bankų skolinimą ir didesnius ekonomikos ciklo svyravimus (t. y. spartaus ekonomikos augimo ir staigaus smukimo ciklus).

Siekis mažinti susikaupusį didelį neveiksnių pozicijų kiekį, taip pat galimą jo augimą ateityje – Sąjungos pastangų toliau mažinti bankų sistemos riziką ir sudaryti sąlygas bankams skolinti įmonėms ir gyventojams svarbi dalis. Vykstančiose diskusijose Taryboje patvirtinta, kad siekiant užbaigti kurti bankų sąjungą – vieną iš svarbiausių Vadovų darbotvarkės prioritetų – būtina toliau spręsti neveiksnių paskolų problemą.

Ko siekiama šia iniciatyva?

Bendrieji šios iniciatyvos, įtrauktos į platesnio masto priemonių neveiksnių paskolų problemai ES spręsti rinkinį, yra dvejopi ir tarpusavyje vienas kitą papildantys: pirmiausia siekiama apskritai mažinti riziką, kurią finansiniam stabilumui kelia dideli neveiksnių pozicijų kiekiai, užkertant kelią nepakankamai padengtų neveiksnių pozicijų kaupimuisi arba smarkiam gausėjimui ES bankų sistemoje; tada siekiama užtikrinti, kad ES bankai neveiksnioms pozicijoms numatytų pakankamą nuostolių padengimą, taip apsaugodami savo pelningumą, kapitalą ir finansavimo išlaidas nepalankiomis sąlygomis. Tai ypač svarbu Europos Sąjungoje, kur finansinio tarpininkavimo srityje dar vis labiausiai dominuoja bankai. Kartu su dėl kapitalo rinkų sąjungos iniciatyvos sustiprėjusiomis kapitalo rinkomis ši iniciatyva turėtų užtikrinti, kad ES namų ūkiams ir įmonėms būtų teikiamas stabilus finansavimas, ne toks procikliškas finansavimas, taip skatinant investicijas, augimą ir darbo vietų kūrimą.

Veiklos požiūriu to siekiama mažinant tiek bankų galimybes, tiek paskatas laikytis delsimo ir pratęsimo ignoruojant pasekmes strategijų, padedančių bankams vilkinti atidėjinių neveiksnioms paskoloms pripažinimą. Pagal iniciatyvą to būtų pasiekta nustatant teisės aktais įtvirtintą prudenčinę finansinio stabilumo stiprinimo priemonę, kurią sudarytų: i) bankams taikomas reikalavimas iki bendro minimalaus lygio padengti patirtus ir tikėtinus naujų paskolų nuostolius, tokioms paskoloms tapus neveiksnioms (minimalaus padengimo lygio reikalavimas), ir ii) neįvykdžius minimalaus padengimo lygio reikalavimo – faktinio padengimo lygio ir minimalaus padengimo lygio skirtumo atskaitymas iš bendro 1 lygio nuosavo kapitalo (CET1) straipsnių.

¹ Neveiksnių pozicijos apima neveiksnius paskolas, neveiksnius skolas vertybinius popierius ir neveiksnius nebalansinius straipsnius. Neveiksnių paskolos (šis terminas yra labai nusistovėjęs ir paprastai naudojamas politinėse diskusijose) sudaro didžiausią dalį neveiksnių pozicijų. Todėl šiame dokumente neveiksnių pozicijos ir neveiksnių paskolos yra vartojamos sinonimiškai.

Visas minimalaus padengimo lygio reikalavimas būtų taikomas tik po tam tikro laiko, kuris būtų skirtingas priklausomai nuo to, ar paskola yra užtikrinta (užtikrinimo priemone ar garantija), ar ne.

Kokia būtų papildoma ES lygmens veiksmų nauda?

Pagal dabartinę ES prudencinę sistemą bendra būtinoji tvarka, taikytina dėl neveiksnių paskolų patiriams arba jų tikėtiniems nuostoliams, nėra numatyta. Priežiūros institucijos, atsakingos už įstaigų priežiūrą Europos Sąjungoje, yra įgalios kiekvienu konkrečiu atveju daryti poveikį banko atidėjinių politikai ir reikalauti apskaičiuojant nuosavas lėšas taikyti konkrečius koregavimus (sistemos antrasis ramstis), tačiau nustatyti visoms valstybėms narėms ir bankams taikytinos suderintos (būtiniosios) tvarkos negali.

Kadangi bendrų prudencinių taisyklių, taikomų atidėjinių neveiksniams paskoloms sudarymui, nėra, faktinis skirtingose jurisdikcijose veikiančių bankų neveiksnių paskolų nuostolių padengimas gali skirtis, net jei bankams tenka vienoda pagrindinė rizika. Tai gali riboti galimybę tarpvalstybiniu mastu palyginti kapitalo pakankamumo rodiklius ir sumenkinti jų patikimumą. Bankams, kurių rizikos profilis ir valiuta vienodi (euro zonos bankams), būtų taikomos skirtingos finansavimo sąlygos priklausomai nuo jų veiklos vietos. Be to, žvelgiant iš skolininkų perspektyvos, dviem įmonėms, kurių rizikos profilis ir valiuta vienodi, būtų taikomos skirtingos skolinimo sąlygos priklausomai nuo jų įsisteigimo vietos. Tai lemia tolesnį finansų rinkų susiskaidymą, kliudantį naudotis vienu svarbiausių finansinės ir pinigų sąjungos privalumų, t. y. ekonominės rizikos diversifikacija ir dalijimusi tarpvalstybiniu mastu.

ES lygmens teisėkūros veiksmais būtų ES mastu automatiškai užkirstas kelias ateityje kauptis neveiksniams paskoloms, nenumatant pakankamo paskolų nuostolių padengimo, ir taip padidintas bankų finansinis patikimumas ir gebėjimas skolinti. Tai padėtų gerinti pinigų politikos poveikio mechanizmą ir didinti finansinės integracijos proceso ES tvarumą. Be to, tai padėtų užbaigti kurti bankų sąjungą, nes visiems bankams būtų sudarytos vienodos sąlygos, sumažėtų nereikalingų skirtumų tarp bankų taikomos praktikos, padidėtų palyginamumas, būtų skatinama rinkos drausmė ir pasitikėjimas rinkoje. ES lygmens veiksmai taip pat sumažintų šalutinio poveikio tikimybę Europos Sąjungoje. Dėl glaudžių tarpusavio ryšių Europos Sąjungoje (ypač euro zonoje) finansų sistemai kyla didelė rizika patirti šalutinį poveikį, įskaitant pavojų stabilumui, o šias problemas geriau spręsti ES lygmeniu.

B. Sprendimai

Kokios su teisėkūra susijusios ir nesusijusios politikos galimybės apsvarstytos? Ar viena iš politikos galimybių pasirinkta kaip tinkamiausia? Kodėl?

Poveikio vertinime svarstytos šios politikos galimybės (be pagrindinio scenarijaus, t. y. nesiimti jokių ES veiksmų):

- 1 galimybė: viso padengimo reikalavimo taikymas neužtikrintoms ir užtikrintoms neveiksniams paskoloms nustatytų laikotarpių pabaigoje, iki to laiko joms netaikant jokio padengimo reikalavimo;
- 2 galimybė: laipsniškas (linijinis ar progresinis) padengimo reikalavimo, taikomo neužtikrintoms ir užtikrintoms neveiksniams paskoloms, didinimas pradedant nuo priskyrimo neveiksnių pozicijų klasei momento ir baigiant viso padengimo reikalavimo taikymu nustatytų laikotarpių pabaigoje;
- 3 galimybė: vertės mažinimo taikymas užtikrintoms neveiksniams paskoloms priklausomai nuo užtikrinimo priemonės rūšies (neužtikrintoms neveiksniams paskoloms būtų taikoma pagal 1 ir 2 galimybes numatyta tvarka).

Įvertinus ir apsvarsčius poveikį pirmenybė teikta 2 galimybei (taikyti progresinį būdą tol, kol pasiekama viso padengimo reikalavimo vertė), nes ja pasiekiami politiniai tikslai kartu užtikrinant kuo geresnį sąnaudų ir naudos santykį. Ja užtikrinama tinkama pusiausvyra, nes paliekama pakankamai laiko galimam grąžinimui ir išvengiama staigaus skardžio efekto po šio laikotarpio.

Kas kuriai galimybei pritaria?

1 galimybei dauguma suinteresuotųjų šalių nepritarė, nes pagal ją numatomas viso padengimo reikalavimo taikymas neveiksniams paskoloms tik pasibaigus nustatytiems laikotarpiams, todėl ji galėtų lemti didelį skardžio efektą bankams, kuriems būtų taikomas atskaitymas iš jų nuosavų lėšų.

2 galimybei (laipsniškas metodas) pritarė keli bankai ir dauguma suinteresuotųjų šalių. Bankai pirmenybę teikė progresiniam, o ne linijiniam būdai, nes pagal pastarąjį būtų numatomas per daug konservatyvus požiūris pirmaisiais metais, kai galimybės susigrąžinti paskolą arba atgauti užtikrinimo priemonės vertę yra didesnės nei laikotarpiui baigiantis.

3 galimybę (vertės mažinimo grįstas metodas) kaip per daug sudėtingą kritikavo dauguma privačiųjų ir viešųjų suinteresuotųjų šalių. Dauguma suinteresuotųjų šalių neįžvelgė joje jokios pridėtinės vertės, nes jos sudėtingumas ir papildomos įgyvendinimo sąnaudos nusvertų nedidelę naudą, kurią bankai gautų jautriau reaguodami į riziką.

C. Tinkamiausios galimybės poveikis

Kokie būtų tinkamiausios galimybės (jei jos nėra – pagrindinių galimybių) pranašumai?

Pagal 2 galimybę (laipsniškas metodas) bankai būtų įpareigoti pradėti padengti savo neveiksnius paskolas ankstyvuoju etapu, todėl jų galimybės ir paskatos delsti ir pratęsti grąžinimo laiką ignoruojant pasekmes būtų smarkiai apribotos. Šis tikslas būtų greitai pasiektas, nes padengimo reikalavimas specialiai būtų pradėtas taikyti vos pozicijai tapus neveiksniu. Bankai nebeturėtų galimybės laukti iki laikotarpio pabaigos ir tik tada padidinti savo atidėjinius. Todėl pagrindinis šios galimybės pranašumas – per staigaus ir potencialiai žalingo poveikio pasibaigus nustatytam laikotarpiui išvengimas.

Be to, 2 galimybė visiškai atitiktų kitų sričių ES politikos tikslus. Palyginti su 1 galimybe, sumažėtų atvejų, kai priežiūros institucijoms tenka taikyti arba toliau taikyti specialias antrojo ramsčio priemones pirmaisiais metais. Tai padėtų užtikrinti veiksmingą išteklių naudojimą ir suderinti požiūrį į neveiksnių pozicijų problemas sprendimą ES lygmeniu.

Pasirinkus progresinį būdą, finansinio stabilumo stiprinimo priemonės modelis būtų suderintas su kita Komisijos numatyta iniciatyva – pagreitinoto neteisminio užstato realizavimo mechanizmu. Taigi pirmaisiais metais, kai esama didesnės galimybės realizuoti užtikrinimo priemonę, reikėtų taikyti mažesnį padengimo reikalavimą.

Kokios būtų tinkamiausios galimybės (jei jos nėra – pagrindinių galimybių) įgyvendinimo išlaidos?

Palyginti su pagrindiniu scenarijumi, taikant 2 galimybę padidėtų bankų, kuriems šiuo metu netaikomos antrojo ramsčio priemonės, kuriomis jie įpareigojami didinti savo atidėjinius neveiksnioms paskoloms, kapitalo reikalavimų vykdymo ir įgyvendinimo sąnaudos. Papildomų sąnaudų patirtų ir bankai, kuriems antrojo ramsčio priemonės taikomos, jeigu šių priemonių nepakanka nepakankamų atidėjinių neveiksnioms paskoloms problemai visiškai išspręsti.

Potencialiai 2 galimybė trumpuoju laikotarpiu pareikalautų daugiau sąnaudų nei 1 ir 3 galimybės, nes galimas atskaitymas būtų taikytinas jau pirmaisiais metais po paskolos priskyrimo neveiksnioms paskoloms, bet į riziką nebūtų reaguojama taip jautriai kaip pagal 3 galimybę. Tačiau šią problemą padėtų mažinti pasirinktas progresinis būdas, nes pirmaisiais metais padengtina suma būtų mažesnė ir bankai turėtų laiko pradžioje susigražinti paskolą arba realizuoti užtikrinimo priemonę.

Koks bus poveikis verslui, MVĮ ir labai mažoms įmonėms?

Minimalaus padengimo lygio reikalavimas sumažintų bankų paskatas ir galimybes laikytis delsimo praktikos. Pagal šią galimybę anksčiau ir veiksmingiau administruojant neveiksnius pozicijas būtų pagerinti bankų balansai ir taip paremta stabilesnė kredito pasiūla tiek kredito masto, tiek kainos požiūriais. Teigiamas poveikis bus ypač naudingas MVĮ, nes jos yra labiau priklausomos nuo bankų paskolų nei didelės įmonės, kurioms gauti kreditą finansų rinkose lengviau.

Ar tai turės didelį poveikį nacionaliniams biudžetams ir administravimo subjektams?

Didelis poveikis nacionaliniams biudžetams ir administravimo subjektams nenumatomas. Nustačius pirmojo ramsčio priemonę, turėtų sumažėti antrojo ramsčio priemonių poreikis (vertinamas kiekvienu konkrečiu atveju). Tai sudarys sąlygas tikslingiau panaudoti žmogiškuosius bei finansinius išteklius ir taip padidinti veiksmingumą.

Ar bus dar koks nors didelis poveikis?

Palyginti su pagrindiniu scenarijumi, trumpuoju laikotarpiu sumažėtų taikytino minimalaus padengimo lygio reikalavimo neatitinkančių bankų nuosavų lėšų (kurioms dėl to būtų taikytinas laipsniškas atskaitymas) apimtis. Tačiau visi bankai būtų nuolat vertinami pagal bendrą kriterijų ir tai padidintų bankų palyginamumą ir skatintų vienodas sąlygas visoje bendrojoje rinkoje. Laipsniškai didinant padengimo reikalavimus būtų išvengta galimo skardžio efekto dėl uždelstų nuostolių, galinčio bankų kapitalui daryti didelį poveikį. Iš tikrųjų taikant prudencinę finansinio stabilumo stiprinimo priemonę kapitalo reikalavimai neveiksnioms pozicijoms neišaugtų: neveiksnių pozicijų nuostolių padengimui reikalingas kapitalas tik būtų paskirstytas laiko požiūriu (nedidinant bendro kapitalo reikalavimų dydžio).

Ilguoju laikotarpiu poveikis bankams būtų palankus, nes taikant finansinio stabilumo stiprinimo priemonę išvengus situacijos, kai neveiksnių pozicijų, nepakankamai padengtų atidėjimais, kiekis išauga ir pasiekia netvarų lygį, padidėtų bankų atsparumas nepalankių sąlygų laikotarpiams ir per ekonomikos krizes, tad sumažėtų jų finansavimo ir administravimo sąnaudos ir būtų apsaugotas pelningumas. Iš tikrųjų taikant prudencinę finansinio stabilumo stiprinimo priemonę kapitalo reikalavimai neveiksnioms pozicijoms neišaugtų: neveiksnių pozicijų nuostolių padengimui reikalingas kapitalas tik būtų tolygiau paskirstytas laiko požiūriu.

(nedidinant bendro kapitalo reikalavimų dydžio).
D. Tolesni veiksmai
Kada politika bus persvarstoma?
Praėjus 6–8 metams (priklausomai nuo laikotarpio, po kurio neveiksnioms paskoloms privaloma pradėti taikyti visą padengimo reikalavimą, galutinio nustatymo) po šios iniciatyvos taikymo pradžios datos Komisija atliks vertinimą. Vertinimo tikslas – įvertinti, be kita ko, kiek ši priemonė buvo veiksminga ir produktyvi siekiant šiame poveikio vertinime nurodytų tikslų, ir nuspręsti, ar reikia naujų priemonių ar jų pakeitimų.