

Briselē, 2018. gada 21. martā
(OR. en)

Starpiestāžu lieta:
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

PAVADVĒSTULE

Sūtītājs:	Direktors <i>Jordi AYET PUIGARNAU</i> kungs, Eiropas Komisijas ģenerālsekretāra vārdā
Saņemšanas datums:	2018. gada 14. marts
Saņēmējs:	Eiropas Savienības Padomes ģenerālsekretārs <i>Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN</i> kungs
K-jas dok. Nr.:	SWD(2018) 74 final
Temats:	KOMISIJAS DIENESTU DARBA DOKUMENTS IETEKMES NOVĒRTĒJUMA KOPSAVILKUMS Pavaddokuments dokumentam – Priekšlikums EIROPAS PARLAMENTA UN PADOMES REGULAI, ar ko attiecībā uz zaudējumu seguma minimumu nerezultatīviem riska darījumiem groza Regulu (ES) Nr. 575/2013

Pielikumā ir pievienots dokuments SWD(2018) 74 *final*.

Pielikumā: SWD(2018) 74 *final*

Briselē, 14.3.2018.
SWD(2018) 74 final

KOMISIJAS DIENESTU DARBA DOKUMENTS

IETEKMES NOVĒRTĒJUMA KOPSAVILKUMS

Pavaddokuments dokumentam

**Priekšlikums EIROPAS PARLAMENTA UN PADOMES REGULAI,
ar ko attiecībā uz zaudējumu seguma minimumu nerezultatīviem riska darījumiem
groza Regulu (ES) Nr. 575/2013**

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

Kopsavilkuma lapa

Ietekmes novērtējums, kas pievienots priekšlikumam par to, lai attiecībā uz zaudējumu seguma minimumu nerezultatīviem riska darījumiem grozītu Regulu (ES) Nr. 575/2013

A. Rīcības nepieciešamība

Pamatojums Risināmā problēma

Pēc finanšu krīzes banku darbības normatīvajā regulējumā tika veiktas būtiskas izmaiņas. G20 un Bāzeles komitejas ietvaros saskaņotās reformas ir tikušas un tiek īstenotas visā pasaulē, lai mazinātu banku nozarē pastāvošo risku un lai finanšu sistēmu padarītu stabilāku un izturētspējīgāku. Neatkarīgi no tā ar dažiem riskiem saistītās problēmas ir tikušas risinātas tikai vietējā mērogā. Konkrētāk, tādās lielvalstīs kā, piemēram, ASV vai Japānā ir veikti vairāki pasākumi, lai mazinātu ieņēmumus nenesošu aizdevumu (INA) apjomu un novērstu nepilnības banku bilancēs, citstarp ieviešot vai intensificējot INA piemērojamās obligātos uzkrājumu veidošanas vai norakstīšanas režīmus.

Atsevišķos ES banku nozares segmentos INA un arī citi nerezultatīvi riska darījumi (NRD)¹ ir uzkrājušies pēc finanšu krīzes un tās izraisītās ekonomikas lejupslīdes posmiem. Šis palielinātais INA apjoms ietekmē finanšu stabilitāti, jo tas ietekmē skarto kredītiestāžu rentabilitāti un pastāvētspēju un – līdz ar banku kreditēšanas aktivitātes krišanos – arī ekonomikas izaugsmi. Attiecībā uz problēmu, kas saistīta ar INA lielo apjomu, turpmāko risināšanu Eiropas Savienībā *ECOFIN* padomes apstiprinātajā dokumentā "Rīcības plāns, kā risināt ienākumus nenesošu aizdevumu problēmu Eiropā" dažādas iestādes un aģentūras tiek aicinātas veikt attiecīgus pasākumus.

Konkrētāk, lai mazinātu risku, ka turpmāk rodas jaunas ar INA saistītās problēmas, viens no galvenajiem politikas uzdevumiem ir nodrošināt, ka INA laikus tiek atzīti un pienācīgi segti, lai novērstu iecietību pret zaudējumiem un pilnveidotu INA noregulējumu. Nepietiekamu uzkrājumu veidošana un iecietība pret zaudējumiem ir galvenie šķēršļi parādu pārstrukturēšanai vai aktīvu pārdošanai, jo bankas var atlikt pārstrukturēšanu vai samazināt parādsaistību īpatsvaru, lai izvairītos no zaudējumu atzīšanas (tā dēvētā pieeja "nogaidīt un vērot"). Ir konstatēts, ka kavējumi zaudējumu atzīšanā veicina kreditēšanas apjoma mazināšanos, jo kavējumi vēl vairāk palielina spiedienu uz bankām spriedzes apstākļos (t. i., kad iestājas zaudējumi un regulatīvās kapitāla prasības kļūst saistošas pilnā mērā) palielināt uzkrājumus. Šāda procikliska uzkrājumu veidošana nozīmē, ka banku aizdevumi tiek piešķirti procikliski un ka komercdarbības cikla posmi (t. i., kredītcikli ar krasiem kāpumiem un kritumiem) ir ilgāki.

Problēmu risināšana saistībā ar NRD lielo apjomu, kā arī ar to iespējamo uzkrāšanos nākotnē ir svarīga daļa no Savienības centieniem turpināt mazināt riskus banku sistēmā un dot bankām iespēju pārorientēties uz uzņēmumu un iedzīvotāju kreditēšanu. Notiekošās diskusijas Padomē liecina, ka, lai pabeigtu banku savienības izveidi, kas ir viena no galvenajām Vadītāju programmas prioritātēm, ir būtiski turpināt risināt ar INA saistītās problēmas.

Iniciatīvas mērķi

Šīs iniciatīvas vispārīgie mērķi, kas ietilpst plašākā pasākumu kopumā, ar kuriem Eiropas Savienībā paredzēts risināt INA problēmu, ir divējādi un savstarpēji pastiprinoši: pirmais vispārīgais mērķis ir ierobežot riskus, kurus liels NRD apjoms rada finanšu stabilitātei, izvairoties no nepietiekami segtu NRD uzkrāšanās vai pārmērīgas palielināšanās ES banku sistēmā; otrais šīs iniciatīvas mērķis ir nodrošināt, ka ES bankām ir pietiekams zaudējumu segums attiecībā uz NRD, tādējādi nodrošinot to rentabilitāti, kapitālu un finansējuma izmaksas paaugstinātas spriedzes laikposmos. Tas ir īpaši svarīgi Eiropas Savienībā, kur finanšu starpniecības jomā joprojām lielā mērā dominē bankas. Kopā ar padziļinātiem, spēcīgākiem kapitāla tirgiem, pateicoties iniciatīvai par KTS, tas nodrošinās to, ka ES mājāsaimniecībām un komercsabiedrībām ir pieejams stabils, mazāk prociklisks finansējums, tādējādi atbalstot ieguldīšanu, izaugsmi un nodarbinātību.

Pamatdarbības ziņā tas tiek veikts, samazinot gan banku spēju, gan stimulu tām īstenot stratēģiju "nogaidīt un vērot" un stratēģiju "atlikt termiņu un pielāgoties", saskaņā ar kurām bankas atliek INA uzkrājumu atzīšanu. Ar iniciatīvu tas tiktu darīts, ieviešot likumisku prudenciālo atbalsta mehānismu, kas sastāv no i) prasībām bankām segt radušos un sagaidāmos zaudējumus jaunizsniegtiem aizdevumiem līdz pat kopīgā minimuma apmēram, tiklīdz šādi aizdevumi kļūst ieņēmumus nenesoši ("seguma minimuma prasības"), un ii) ja seguma minimuma prasības netiek ievērotas, no pirmā līmeņa pamata kapitāla (CET1) posteņiem atņemot starpību

¹ NRD ietver ieņēmumus nenesošus aizdevumus (INA), ieņēmumus nenesošus parāda vērtspapīrus un ieņēmumus nenesošus ārpusbilances posteņus. INA, kuru termins ir labi zināms un plaši izmantots politikas diskusijās, veido lielāko daļu no NRD. Tādēļ termini "NRD" un "INA" šajā dokumentā ir lietoti paralēli.

starp faktiskā seguma apjomu un seguma minimumu. Prasības par seguma minimumu pilnā apmērā būtu piemērojamas tikai pēc konkrēta laikposma, kura ilgums būtu atkarīgs no tā, vai aizdevums ir nodrošināts (ar nodrošinājumu (ķīlu) vai galvojumu).

ES mēroga rīcības pievienotā vērtība

Pašreizējais ES prudenciālais regulējums neparedz kopīgu minimuma režīmu attiecībā uz zaudējumiem, kas radušies/sagaidāmi no INA. Uzraudzības iestādes, kas atbildīgas par finanšu iestāžu uzraudzību Eiropas Savienībā, ir pilnvarotas ietekmēt konkrētas bankas uzkrājumu veidošanas politiku un paredzēt konkrētas korekcijas pašu kapitāla aprēķinā par katru konkrēto gadījumu (tā dēvētais regulējuma “2. pīlārs”), tomēr dažādās dalībvalstīs un bankās nevar tikt piemērots viens saskaņots (minimuma) režīms.

Tā kā trūkst kopēju prudenciālo noteikumu par INA uzkrājumu veidošanu, faktiskais zaudējumu segums attiecībā uz INA varētu atšķirties bankām dažādās valstīs (tiesību sistēmās), pat ja tām piemīt tāds pats pamatā esošais risks. Tas varētu ierobežot dažādu valstu salīdzināmību kapitāla rādītāju ziņā un mazināt to ticamību. Bankām, kurām ir viens un tas pats risku profils un tā pati valūta (bankām eurozonā), tiktu piedāvāti dažādi finansējuma nosacījumi – atkarībā no tā, kur tās atrodas. Turklāt (aizņēmēju pusē) divām komercsabiedrībām, kurām ir identisks risku profils un vienāda valūta, tiktu piemēroti atšķirīgi aizdevuma noteikumi atkarībā no to reģistrācijas valsts. Tas rada papildu finansiālu sadrumstalotību, kas ierobežo vienu no vissvarīgākajiem ieguvumiem no finanšu un monetārās savienības, proti, saimniecisko risku dažādošanu un dalīšanu pāri robežām.

ES likumdošanas pasākumi ES mērogā automātiski apturētu INA apjoma turpmāku pieaugumu bez pietiekama aizdevumu zaudējumu seguma un tādējādi stiprinātu banku finansiālo stabilitāti un kreditēšanas spēju. Tas veicinātu monetārās politikas transmisijas mehānisma labu funkcionēšanu un ilgtspējīgāku finanšu integrācijas procesu Eiropas Savienībā. Tas arī veicinātu banku savienības izveides pabeigšanu, visām bankām nodrošinot vienādus apstākļus, mazinot liekas atšķirības banku praksē, palielinot salīdzināmību, veicinot tirgus disciplīnu un palaušanos uz tirgu. ES mēroga pasākumi arī mazinātu potenciālu, netiešu, negatīvu ietekmi Savienības ietvaros. Augstā savstarpējās saistības pakāpe ES (un īpaši eurozonas) finanšu sistēmā rada ievērojamus potenciālas, netiešas, negatīvas ietekmes riskus, tostarp stabilitātes riskus, kas labāk tiek risināti ES mērogā.

B. Risinājumi

Apsvērtie leģislatīvie un neleģislatīvie politikas risinājuma varianti. Vēlamais risinājums. Pamatojums

Ietekmes novērtējumā tika apsvērti šādi politikas risinājuma varianti (papildus pamatscenārijam, kurā ES mērogā netiek veikti nekādi pasākumi):

- 1. variants: prasības par segumu pilnā apmērā nenodrošinātiem un nodrošinātiem INA noteiktu laikposmu beigās bez prasībām par iepriekšēju segumu;
- 2. variants: pēc klasifikācijas par ieņēmumus nenesošiem pakāpeniski (lineāri vai progresīvi) palielinot seguma prasības līdz nenodrošināto un nodrošināto NRD segumam pilnā apmērā noteiktu laikposmu beigās;
- 3. variants: attiecībā uz nodrošinātiem INA diskontu piemērošana atkarībā no nodrošinājuma veida (nenodrošinātiem INA tiktu piemērots tāds pats režīms kā 1. un 2. variantā paredzētais).

Pēc ietekmes izvērtēšanas un apsvēršanas 2. variants (kurā tiek piemērota progresīva attīstība līdz segumam pilnā apmērā) tika atzīts par vēlamu, jo tas sasniedz politikas mērķus, vienlaikus maksimāli palielinot izmaksu un ieguvumu attiecību. Ar to tiek panākts pareizais līdzsvars starp to, ka tiek atvēlēts pietiekams laiks iespējamai līdzekļu atgūšanai, un izvairīšanos no pēkšņa domino efekta pēc šā laikposma.

Atbalsts konkrētiem risinājuma variantiem

Pret 1. variantu iebilst ieinteresēto personu lielākā daļa, jo tas paredz pilnīgu INA segumu tikai noteikto laikposmu beigās, kas varētu radīt ievērojamu domino efektu uz bankām, uz kurām attiektos atskaitīšana no pašu kapitāla.

2. variantu (pakāpeniska pieeja) atbalsta dažas bankas un lielākā daļa ieinteresēto personu no publiskā sektora. Bankas kā vēlamāku norādīja progresīvu attīstību, nevis lineāru, jo pēdējā minētā būtu pārmērīgi konservatīva pirmajos gados, kad iespējas atgūt aizdevuma vai nodrošinājuma vērtību ir lielākas nekā laikposma beigās.

3. variantu (pieeja, kas balstīta uz diskonti) lielākā daļa ieinteresēto personu no privātā sektora un publiskā sektora kritizēja kā pārmērīgi sarežģītu. Ieinteresēto personu vairākums uzskata, ka tam nav pievienotās vērtības, jo sarežģītība un papildu izmaksas saistībā ar īstenošanu atsvērtu mazos ieguvumus bankām, kurus tās gūtu augstāka riskjutīguma ziņā.

C. Vēlamā risinājuma varianta ietekme
Ieguvums no vēlamā varianta (ja nav, no galvenajiem risinājuma variantiem)
2. variants (pakāpeniska pieeja) paredzētu, ka bankas uzsāk savu INA segšanu jau agrīnā stadijā, tādējādi ievērojami samazinot gan to spēju, gan stimulu tām “nogaidīt un vērot” un “atlikt termiņu un pielāgoties”. Šis mērķis ātri tiktu sasniegts, jo seguma prasības, kā paredzēts, būtu jāsāk piemērot, tiklīdz riska darījums kļūtu nerezultatīvs. Bankām nebūtu iespējas gaidīt līdz laikposma beigām, lai palielinātu savu uzkrājumu veidošanas apmēru. Tādēļ galvenais ieguvums no šā varianta ir izvairīšanās no pārāk straujas un potenciāli kaitīgās ietekmes noteiktā laikposma beigās. 2. variants būtu arī konsekvents un saskanīgs ar citām ES politikas jomām. Uzraudzības iestādes pirmajos gados piemērotu no jauna vai turpinātu piemērot speciālus 2. pīlāra pasākumus mazākā skaitā gadījumu, nekā tas būtu 1. variantā. Tas palīdzētu nodrošināt resursu efektīvu izmantošanu un atbalstīt ES mēroga saskaņošanu ar NRD saistīto problēmu risināšanā. Izvēloties progresīvu attīstību, atbalsta mehānisms tiktu saskaņots ar citu paredzētu Komisijas iniciatīvu, proti, par paātrinātu nodrošinājuma priekšmeta piespiedu atsavināšanu ārpustiesas procedūrā. Tam pirmajos gados būtu nepieciešams zemāks seguma līmenis, kad varbūtība, ka pret nodrošinājumu tiks vērsta piedziņa, ir lielāka.
Vēlamā risinājuma varianta izmaksas (ja tāda nav, galveno risinājuma variantu izmaksas)
2. variantā bankām, kurām pašlaik nepiemēro nevienu 2. pīlāra pasākumu, tiktu radītas augstākas izmaksas kapitāla prasību un īstenošanas izmaksu ziņā salīdzinājumā ar pamatscenāriju, jo tiktu palielināts to INA uzkrājumu veidošanas apmērs. Papildu izmaksas būtu arī bankām, uz kurām attiecas 2. pīlāra pasākumi gadījumā, ja šie pasākumi nav pietiekami, lai pilnā apmērā atrisinātu problēmas saistībā ar to, ka attiecībā uz INA uzkrājumi tiek veidoti nepietiekamā apmērā. 2. variants potenciāli būtu saistīts ar lielākām izmaksām īstermiņā, nekā tas būtu 1. un 3. variantā, jo potenciāls samazinājums būtu piemērojams jau pirmajā gadā pēc klasificēšanas par INA, un tas būtu mazāk riskuļīgs nekā 3. variants. Tomēr tas, ka tiktu izvēlēta progresīva attīstība, palīdzētu mazināt šīs bažas, jo sedzamais apmērs pirmajos gados būtu mazāks, sākumā dodot bankām laiku atgūt aizdoto naudu vai vērst piedziņu pret nodrošinājumu.
Ietekme uz uzņēmumiem, t. sk. MVU un mikrouzņēmumiem
Seguma minimuma prasību piemērošana mazinātu stimulu bankām un to spēju praktizēt pieeju “nogaidīt un vērot”. Stiprinot banku bilances ar operatīvāku un iedarbīgāku NRD pārvaldību, šis variants atbalstītu stabilāku kredītēšanu gan kredītu kvantitātes, gan cenas ziņā. Īpaši MVU būtu jāiegūst no šīs pozitīvās ietekmes, jo tie ir vairāk atkarīgi no banku aizdevumiem nekā lielas komercsabiedrības, kurām finanšu tirgi varētu būt vieglāk pieejami.
Nozīmīga ietekme uz valstu budžetiem un valsts pārvaldi
Nav sagaidāms, ka būs nozīmīga ietekme uz valstu budžetiem un valsts pārvaldi. Līdz ar 1. pīlāra pasākumu ieviešanu mazināsies nepieciešamība pēc 2. pīlāra pasākumiem (kuri tiek novērtēti katrā gadījumā atsevišķi). Tas dotu iespēju mērķtiecīgāk izmantot cilvēkresursus un finanšu resursus, tādējādi palielinot efektivitāti.
Cita nozīmīga ietekme
Īstermiņā to banku pašu kapitāls, kuras neatbilst piemērojamajam seguma minimuma līmenim (un kurām tādēļ tiktu piemērota pakāpeniska atskaitīšana), salīdzinājumā ar pamatscenāriju samazinātos. Tomēr visas bankas ikvienā laikā tiktu izvērtētas ar vienu un to pašu mērauklu, kas palielinātu banku salīdzināmību un veicinātu vienādus konkurences apstākļus visā vienotajā tirgū. Pateicoties progresīvai seguma prasību palielināšanai, varētu izvairīties no domino efekta atlikto zaudējumu rezultātā ar potenciāli smagu ietekmi uz banku kapitālu. Prudenciālais atbalsta mehānisms tik tiešām nepalielinātu kapitāla prasības attiecībā uz NRD, bet gan tikai laika gaitā mainītu tā kapitāla sadalījumu, kas nepieciešams, lai segtu zaudējumus no NRD (nepalielinot to apjomu kopumā). Ilgtermiņā ietekme uz bankām būtu labvēlīga, jo, izvairoties no tā, ka uzkrājas NRD bez pietiekamu uzkrājumu veidošanas un sasniegt ilgtnespējīgu apmēru, atbalsta mehānisms palīdzētu stiprināt to noturību pret spriedzes posmiem un ekonomikas krīzi, mazināt to finansēšanas un administratīvās izmaksas un nodrošināt to rentabilitāti. Prudenciālais atbalsta mehānisms tik tiešām nepalielinātu kapitāla prasības attiecībā uz NRD, bet gan tikai laika gaitā izlīdzinātāk mainītu tā kapitāla sadalījumu, kas nepieciešams, lai segtu zaudējumus no NRD (nepalielinot to apjomu kopumā).
D. Turpmākie pasākumi

Politikas pārskatīšanas termiņš

Komisija veiks izvērtēšanu, kad būs apritējuši 6–8 gadi kopš šīs iniciatīvas piemērošanas sākumdienu – atkarībā no tā laikposma galīgās kalibrēšanas, pēc kura būtu nepieciešams INA segums pilnā apmērā. Izvērtēšanas nolūks būs arī novērtēt, cik šis pasākums ir bijis iedarbīgs un efektīvs šajā ietekmes novērtējumā minēto mērķu sasniegšanā, un izlemt, vai ir nepieciešami jauni pasākumi vai grozījumi.