

Bruksela, 21 marca 2018 r.
(OR. en)

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
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

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz Generalny Komisji Europejskiej, podpisał dyrektor Jordi AYET PUIGARNAU
Data otrzymania:	14 marca 2018 r.
Do:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Sekretarz Generalny Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	SWD(2018) 74 final
Dotyczy:	DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI: STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW towarzyszący dokumentowi: Wniosek dotyczący ROZPORZĄDZENIA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 575/2013 w odniesieniu do minimalnego pokrycia strat z tytułu ekspozycji nieobsługiwanych

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument SWD(2018) 74 final.

Załącznik: SWD(2018) 74 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 14.3.2018r.
SWD(2018) 74 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

**Wniosek dotyczący ROZPORZĄDZENIA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I
RADY**

**w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 575/2013 w odniesieniu do minimalnego
pokrycia strat z tytułu ekspozycji nieobsługiwanych**

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

Streszczenie oceny skutków

Ocena skutków towarzysząca wnioskowi w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 575/2013 w odniesieniu do minimalnego pokrycia strat z tytułu ekspozycji nieobsługiwanych

A. Zasadność działań

Dlaczego należy podjąć działania? Na czym polega problem?

W następstwie kryzysu finansowego dokonano istotnych zmian w ramach regulacyjnych dla banków. Na całym świecie wprowadzono (i nadal wprowadza się) w życie reformy uzgodnione na forum grupy G-20 i przez Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego w celu zmniejszenia ryzyka w sektorze bankowym oraz zwiększenia stabilności i odporności systemu finansowego. Niektóre rodzaje ryzyka zostały jednak uwzględnione tylko na szczeblu lokalnym. W szczególności w niektórych ważnych jurysdykcjach (np. w Stanach Zjednoczonych i Japonii) zastosowano szereg środków w celu zmniejszenia wolumenu kredytów zagrożonych i naprawy bilansów banków, między innymi poprzez wprowadzenie lub zaostrezenie obowiązkowych wymogów dotyczących tworzenia rezerw i ujmowania strat z tytułu kredytów zagrożonych.

W następstwie kryzysu finansowego i będącej jego wynikiem recesji również w niektórych częściach sektora bankowego UE odnotowano znaczne zwiększenie odsetka kredytów zagrożonych i innych ekspozycji nieobsługiwanych¹. Te podwyższone poziomy kredytów zagrożonych mają negatywny wpływ na stabilność finansową, gdyż obciążają one rentowność i prawidłowe funkcjonowanie dotkniętych tym problemem instytucji kredytowych, a pośrednio również – w wyniku ograniczenia akcji kredytowej przez banki – na wzrost gospodarczy. W „Planie działania na rzecz rozwiązania problemu kredytów zagrożonych w Europie” Rada ECOFIN zwróciła się do szeregu instytucji i agencji o zastosowanie odpowiednich środków mających na celu skuteczniejsze zaradzenie problemowi, jaki stanowi wysoki wolumen kredytów zagrożonych w UE.

W szczególności, w celu ograniczenia ryzyka powstawania w przyszłości nowych problemów związanych z kredytami zagrożonymi, jednym z najważniejszych obszarów działań politycznych jest zapewnienie, by kredyty zagrożone były szybko rozpoznawane i stosownie zabezpieczane w celu zapobieżenia zaniechaniu ujmowania strat oraz w celu zwiększenia odsetka kredytów zagrożonych, które są poddawane restrukturyzacji. Zbyt niskie rezerwy i zaniechanie ujmowania strat stanowią główne przeszkody dla restrukturyzacji zadłużenia lub sprzedaży aktywów, gdyż banki mogą odroczyć restrukturyzację lub zmniejszyć udział finansowania dłużnego, tak aby uniknąć ujęcia strat (podejście typu „pożyjemy – zobaczymy”). Stwierdzono, że opóźnienia w ujmowaniu strat przyczyniają się do ograniczenia akcji kredytowej, gdyż wywierają one na banki presję do zwiększenia rezerw w okresach występowania warunków skrajnych (tj. gdy dochodzi do zmaterializowania strat i wymogi dotyczące kapitału regulacyjnego nabierają najbardziej wiążącego charakteru). Takie procykliczne tworzenie rezerw prowadzi do procykliczności udzielania kredytów przez banki i do bardziej wyraźnych wahań cyklu koniunkturalnego (tj. do cyklu charakteryzowanego przez gwałtowne wzrosty i spadki akcji kredytowej).

Rozwiązanie problemu wysokich wolumenów ekspozycji nieobsługiwanych, jak również zapobieżenie ich ewentualnej akumulacji w przyszłości stanowi istotną część wysiłków Unii zmierzających do dalszego ograniczenia ryzyka w systemie bankowym i sprawienia, by banki mogły skoncentrować się na udzielaniu kredytów przedsiębiorstwom i osobom fizycznym. Dyskusje prowadzone obecnie w Radzie potwierdzają, że osiągnięcie dalszych postępów w rozwiązaniu problemu kredytów zagrożonych ma kluczowe znaczenie dla ukończenia budowy unii bankowej, stanowiącej jeden z priorytetów Agendy przywódców.

Jaki jest cel inicjatywy?

Ogólne cele niniejszej inicjatywy, która stanowi część szerszego pakietu środków mających na celu rozwiązanie problemu kredytów zagrożonych w Europie, są dwojakie i wzajemnie się uzupełniają: pierwszym celem ogólnym jest ograniczenie ryzyka, jakie wysokie wolumeny kredytów zagrożonych stanowią dla stabilności finansowej, poprzez uniknięcie narastania lub nadmiernego wzrostu niedostatecznie pokrytych ekspozycji nieobsługiwanych w systemie bankowym UE; drugim celem ogólnym jest zapewnienie, by banki w UE posiadały wystarczające pokrycie strat w odniesieniu do ekspozycji nieobsługiwanych, stanowiące ochronę ich rentowności, kapitału i kosztów finansowania w okresach występowania warunków skrajnych. Jest to szczególnie istotne w UE, gdzie branża pośrednictwa finansowego jest w dalszym ciągu w znacznej

¹ Ekspozycje nieobsługiwane obejmują kredyty zagrożone, nieobsługiwane dłużne papiery wartościowe oraz nieobsługiwane pozycje pozabilansowe. Największą część ekspozycji nieobsługiwanych stanowią kredyty zagrożone, które to pojęcie jest dobrze ugruntowane i powszechnie stosowane w dyskusjach politycznych. Terminy ekspozycje nieobsługiwane i kredyty zagrożone są zatem stosowane zamiennie w niniejszym dokumencie.

mierze zdominowana przez instytucje bankowe. W połączeniu z pogłębionymi i silniejszymi rynkami kapitałowymi, które mają być rezultatem inicjatywy dotyczącej budowy unii rynków kapitałowych, powinno to zapewnić dostępność stabilnego, w mniejszym stopniu procyklicznego finansowania dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw, co powinno sprzyjać inwestycjom, wzrostowi gospodarczemu i zatrudnieniu.

W wymiarze praktycznym zamierza się to osiągnąć poprzez ograniczenie bankom zarówno możliwości, jak i zachęt do działania zgodnie ze strategią „pożyjemy – zobaczymy” lub strategią polegającą na przedłużaniu okresów spłaty, przy pomocy których banki opóźniają ujmowanie rezerw z tytułu kredytów zagrożonych. Niniejsza inicjatywa ma to osiągnąć poprzez wprowadzenie obowiązkowego ostrożnościowego mechanizmu ochronnego składającego się z: (i) wymogu pokrycia przez banki, do wspólnych minimalnych poziomów, poniesionych i oczekiwanych strat z tytułu nowo udzielonych kredytów z chwilą, gdy kredyty te zostaną sklasyfikowane jako nieobsługiwane („wymóg minimalnego pokrycia”) oraz (ii) – w przypadku gdy wymóg minimalnego pokrycia nie jest spełniony – wymogu odliczenia od pozycji kapitału podstawowego Tier 1 różnicy między poziomem faktycznego pokrycia i poziomem wymaganego minimalnego pokrycia. Wymóg minimalnego pokrycia miałby w pełni zastosowanie dopiero po upływie określonego okresu, który byłby różny w zależności od tego, czy kredyt jest zabezpieczony (zabezpieczeniem lub gwarancją) lub nie.

Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na poziomie UE?

Aktualnie obowiązujące unijne ramy ostrożnościowe nie przewidują minimalnego wspólnego podejścia w odniesieniu do poniesionych lub oczekiwanych strat z tytułu kredytów zagrożonych. Organy nadzoru odpowiedzialne za nadzór nad instytucjami w UE posiadają w indywidualnych przypadkach uprawnienia do wpływania na politykę banku w zakresie tworzenia rezerw oraz do żądania dokonania konkretnych korekt w obliczeniach funduszy własnych (jest to tzw. drugi filar ram ostrożnościowych), ale niemożliwe jest nakładanie zharmonizowanych (minimalnych) wymogów mających zastosowanie we wszystkich państwach członkowskich i do wszystkich banków.

Ze względu na brak wspólnych przepisów ostrożnościowych dotyczących tworzenia rezerw z tytułu kredytów zagrożonych faktyczne pokrycie strat na tych kredytach może się różnić między bankami w różnych jurysdykcjach, nawet jeśli są one narażone na takie samo ryzyko bazowe. Może to ograniczać porównywalność – między krajami – współczynników kapitałowych i podważać ich wiarygodność. Banki o takim samym profilu ryzyka i działające w obszarze tej samej waluty (w przypadku banków w strefie euro) miałyby do czynienia z różnymi warunkami finansowania w zależności od tego, w którym państwie mają siedzibę. Ponadto, patrząc po stronie kredytobiorców, dwa przedsiębiorstwa o identycznym profilu ryzyka i posługujące się tą samą walutą uzyskiwałyby różne warunki kredytowania w zależności od kraju swojej siedziby. Prowadzi to do dodatkowej fragmentacji rynku finansowego, która umniejsza jedną z najważniejszych korzyści unii gospodarczej i walutowej, tj. dywersyfikację i podział ryzyka gospodarczego między różne kraje.

Działanie ustawodawcze na szczeblu UE wprowadziłoby automatyczny ogólnounijny hamulec dla narastania w przyszłości wolumenu ekspozycji nieobsługiwanych pozbawionych wystarczającego pokrycia strat, a tym samym umocniłoby podstawy finansowe banków oraz ich zdolność do udzielania kredytów. Przyczyniłoby się to do prawidłowego funkcjonowania mechanizmu transmisji polityki pieniężnej i większego zrównoważenia procesu integracji finansowej w UE. Wniosłoby to również wkład w ukończenie budowy unii bankowej poprzez zrównanie warunków działania wszystkich banków, ograniczenie zbędnych różnic w praktykach stosowanych przez banki, zwiększenie porównywalności, stworzenie warunków sprzyjających dyscyplinie rynkowej oraz zwiększenie zaufania do rynków. Działanie na poziomie całej UE ograniczyłoby także potencjalne skutki uboczne w obrębie Unii. Rozbudowane wzajemne powiązania w obrębie systemu finansowego UE (a zwłaszcza w strefie euro) stwarzają znaczne ryzyko skutków ubocznych pociągających za sobą zagrożenia dla stabilności, któremu można łatwiej zapobiec na szczeblu Unii.

B. Rozwiązania

Jakie warianty legislacyjne i nielegislacyjne rozważono? Czy wskazano preferowany wariant? Jak uzasadniono ten wybór lub jego brak?

W ocenie skutków przeanalizowano następujące warianty strategiczne (oraz scenariusz odniesienia, tj. brak działań ze strony UE):

- wariant 1 – wymogi pełnego pokrycia niezabezpieczonych i zabezpieczonych kredytów zagrożonych na koniec wyznaczonych okresów przy braku jakiegokolwiek wymogu pokrycia przed upływem tych okresów;
- wariant 2 – stopniowo (liniowo lub progresywnie) zaostrzane wymogi pokrycia, począwszy od momentu sklasyfikowania ekspozycji jako nieobsługiwanej, aż do pełnego pokrycia niezabezpieczonych i zabezpieczonych ekspozycji nieobsługiwanych z chwilą upływu wyznaczonych okresów;
- wariant 3 – w odniesieniu do zabezpieczonych kredytów zagrożonych stosowanie redukcji wartości

zależnych od rodzaju zabezpieczenia (niezabezpieczone kredyty zagrożone byłyby traktowane zgodnie z wariantem 1 i 2). Po dokonaniu oceny i uwzględnieniu skutków za preferowany uznano wariant 2 (przy zastosowaniu progresywnej ścieżki prowadzącej do pełnego pokrycia), gdyż pozwala on osiągnąć cele polityki przy jednoczesnej maksymalizacji stosunku korzyści do kosztów. Wariant ten zapewnia należyłą równowagę między potrzebą zapewnienia instytucjom wystarczającej ilości czasu na ewentualne odzyskanie należności i uniknięciem skutków jednorazowego całkowitego spisania ekspozycji nieobsługiwanej po upływie wyznaczonego okresu.
Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów? Większość zainteresowanych stron była przeciwna wariantowi 1, gdyż wymaga on pełnego pokrycia kredytów zagrożonych dopiero na koniec wyznaczonych okresów, co dla banków może oznaczać „twarde lądowanie” w postaci konieczności dokonywania odliczeń od swoich funduszy własnych. Wariant 2 (podejście stopniowe) poparły niektóre banki i większość zainteresowanych stron z sektora publicznego. Banki preferowały ścieżkę progresywną zamiast liniowej, gdyż ta ostatnia byłaby nadmiernie ostrożna w pierwszych latach, kiedy to szanse na odzyskanie kredytu lub zabezpieczenia są większe niż pod koniec okresu. Wariant 3 (podejście oparte na redukcjach wartości) był krytykowany przez większość zainteresowanych stron z sektora prywatnego i publicznego jako nadmiernie skomplikowany. Większość zainteresowanych stron nie widziała w nim żadnej wartości dodanej, gdyż złożoność i dodatkowe koszty związane z jego wdrożeniem przewyższałyby niewielkie korzyści, jakie banki mogłyby odnieść w postaci większej wrażliwości na ryzyko.
C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu
Jakie korzyści przyniesie wdrożenie preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów? Wariant 2 (podejście stopniowe) zobowiązuje banki do rozpoczęcia procesu pokrywania ich kredytów zagrożonych na wczesnym etapie, a tym samym znacznie zmniejsza zarówno możliwości, jak i zachęty do działania zgodnie ze strategią „pożyjemy – zobaczymy” lub strategią polegającą na przedłużaniu okresów spłaty. Cel ten zostałby szybko osiągnięty, gdyż wymóg pokrycia jest tak sformułowany, że zaczynałby obowiązywać z chwilą sklasyfikowania ekspozycji jako nieobsługiwana. Banki nie miałyby możliwości czekania z podwyższeniem rezerw aż do końca okresu. W związku z tym główną zaletą tego wariantu jest uniknięcie zbyt nagłego i ewentualnie szkodliwego wpływu związanego z podjęciem działania dopiero na koniec wyznaczonego okresu. Wariant 2 byłby również zgodny i spójny z innymi działaniami politycznymi UE. W porównaniu z wariantem 1 w pierwszych latach organy nadzoru miałyby do czynienia z mniejszą liczbą przypadków, w których zmuszone byłyby nałożyć lub utrzymać w mocy środki stosowane w ramach drugiego filaru. Przyczyniłoby się to do wydajnego wykorzystania zasobów i ułatwiłoby ogólnounijną harmonizację działań służących rozwiązaniu problemu kredytów zagrożonych. W wyniku wyboru progresywnej ścieżki mechanizm ochronny byłby dostosowany do innej planowanej inicjatywy Komisji, której celem jest przyspieszenie procesu pozasądowej egzekucji zabezpieczenia. Wymagałby on niższych poziomów pokrycia w pierwszych latach, kiedy prawdopodobieństwo zrealizowania zabezpieczenia jest większe.
Jakie są koszty wdrożenia preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów? Wariant 2 prowadziłby do wyższych kosztów pod względem wymogów kapitałowych i kosztów wdrożenia w porównaniu z sytuacją wyjściową dla tych banków, które nie są obecnie objęte żadnymi środkami drugiego filaru prowadzącymi do zwiększenia ich rezerw w tytułu kredytów zagrożonych. Dodatkowe koszty powstałyby również dla banków objętych środkami drugiego filaru w przypadku, gdy środki te są niewystarczające do pełnego rozwiązania problemu niedostatecznej wysokości rezerw z tytułu kredytów zagrożonych. W perspektywie krótkoterminowej wariant 2 pociąga za sobą potencjalnie wyższe koszty niż warianty 1 i 3, gdyż ewentualne odliczenia miałyby zastosowanie już w pierwszym roku po zaklasyfikowaniu kredytów jako zagrożone, przy czym odliczenia te byłyby w mniejszym stopniu wrażliwe na ryzyko niż w ramach wariantu 3. Wybór progresywnej ścieżki ułatwiałby jednak złagodzenie tych skutków, gdyż kwota, która miałaby zostać pokryta, byłaby w pierwszych latach niższa, co dawałoby bankom czas na odzyskanie należności z tytułu kredytu lub zrealizowanie zabezpieczenia na początku okresu.

Jakie będą skutki dla przedsiębiorstw, MŚP i mikroprzedsiębiorstw?
Stosowanie wymogów minimalnego pokrycia ograniczyłoby bankom zarówno możliwości, jak i zachęty do działania zgodnie ze strategią „pożyjemy – zobaczymy”. Poprzez poprawę bilansów banków dzięki bardziej terminowemu i skuteczniejszemu zarządzaniu ekspozycjami nieobsługiwanymi wariant ten przyczyni się do bardziej stabilnej podaży kredytów w kategoriach zarówno wolumenu, jak i cen. Pozytywny wpływ powinien być szczególnie widoczny w przypadku MŚP, gdyż są one w większym stopniu uzależnione od kredytów bankowych niż duże przedsiębiorstwa, które mogą łatwiej uzyskać dostęp do rynków finansowych.
Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?
Nie przewiduje się znaczących skutków dla budżetów i administracji krajowych. Wprowadzenie środka pierwszego filaru powinno ograniczyć potrzebę korzystania ze środków drugiego filaru (których zastosowanie jest oceniane na zasadzie indywidualnej). Umożliwiłoby to bardziej ukierunkowane wykorzystanie zasobów ludzkich i finansowych, a tym samym wzrost wydajności.
Czy wystąpią inne znaczące skutki?
W perspektywie krótkoterminowej fundusze własne banków, które nie spełniają obowiązującego wymogu minimalnego pokrycia (i w związku z tym byłyby zmuszone do dokonywania stopniowych odliczeń), uległyby zmniejszeniu w porównaniu ze scenariuszem odniesienia. W stosunku do wszystkich banków obowiązywałaby jednak zawsze wspólna miara, co zwiększa porównywalność między bankami i przyczynia się do wyrównania warunków działania na całym jednolitym rynku. Dzięki progresywnie zwiększanemu wymogowi pokrycia możliwe byłoby uniknięcie ewentualnych skutków „twardego lądowania” będącego wynikiem opóźnionego ujmowania strat i mogącego mieć poważne negatywne skutki dla kapitału banku. W rzeczywistości ostrożnościowy mechanizm ochronny nie prowadziłby do zwiększenia wymogów kapitałowych z tytułu ekspozycji nieobsługiwanym, lecz jedynie do zmiany rozłożenia w czasie zapotrzebowania na kapitał służący do pokrycia strat z tytułu tych ekspozycji (bez zwiększania jego ogólnego poziomu). W perspektywie długoterminowej wpływ na banki byłby korzystny, gdyż – dzięki uniknięciu akumulacji niedostatecznie zabezpieczonych ekspozycji nieobsługiwanym aż do niedających się utrzymać poziomów – mechanizm ochronny pomógłby zwiększyć odporność banków w okresach występowania warunków skrajnych i w czasie kryzysów gospodarczych, przyczyniłby się do obniżenia ich kosztów finansowania i kosztów administracyjnych oraz do zabezpieczenia ich rentowności. W rzeczywistości ostrożnościowy mechanizm ochronny nie prowadziłby do zwiększenia wymogów kapitałowych z tytułu ekspozycji nieobsługiwanym, lecz jedynie do bardziej wyrównanego w czasie rozłożenia zapotrzebowania na kapitał służący do pokrycia strat z tytułu tych ekspozycji (bez zwiększania jego ogólnego poziomu).
D. Działania następce
Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?
Komisja przeprowadzi ocenę po upływie sześciu – ośmiu lat od rozpoczęcia stosowania przepisów będących przedmiotem niniejszej inicjatywy (w zależności od ostatecznej kalibracji okresu, po upływie którego byłoby wymagane pełne pokrycie kredytów zagrożonych). Celem tej oceny będzie określenie m.in. skuteczności i wydajności środka pod względem osiągnięcia celów przedstawionych w niniejszej ocenie skutków oraz podjęcie decyzji, czy konieczne są nowe środki lub zmiana istniejących środków.