

V Bruseli 21. marca 2018  
(OR. en)

---

Medziinštitucionálny spis:  
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

#### SPRIEVODNÁ POZNÁMKA

|                  |                                                                                                                                                                                                                                                     |
|------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Od:              | Jordi AYET PUIGARNAU, riaditeľ,<br>v zastúpení generálneho tajomníka Európskej komisie                                                                                                                                                              |
| Dátum doručenia: | 14. marca 2018                                                                                                                                                                                                                                      |
| Komu:            | Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generálny tajomník Rady Európskej únie                                                                                                                                                                                    |
| Č. dok. Kom.:    | SWD(2018) 74 final                                                                                                                                                                                                                                  |
| Predmet:         | PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE - ZHRNUTIE POSÚDENIA<br>VPLYVU - Sprievodný dokument k návrhu NARIADENIA EURÓPSKEHO<br>PARLAMENTU A RADY o zmene nariadenia (EÚ) č. 575/2013, pokiaľ ide<br>o minimálne krytie strát pri problémových expozíciách |

Delegáciám v prílohe zasielame dokument SWD(2018) 74 final.

Príloha: SWD(2018) 74 final



EURÓPSKA  
KOMISIA

V Bruseli 14. 3. 2018  
SWD(2018) 74 final

**PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE**

**ZHRNUTIE POSÚDENIA VPLYVU**

*Spríevodný dokument*

**Návrh NARIADENIA EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY**

**o zmene nariadenia (EÚ) č. 575/2013, pokiaľ ide  
o minimálne krytie strát pri problémových expozíciách**

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

## Súhrnný prehľad

Posúdenie vplyvu priložené k návrhu na zmenu nariadenia (EÚ) č. 575/2013, pokiaľ ide o minimálne krytie strát pri problémových expozíciách

### A. Potreba konať

#### Prečo? Aký problém sa rieši?

Regulačný rámec pre banky sa po finančnej kríze podstatne zmenil. Reformy odsúhlasené na úrovni G20 a Bazilejského výboru pre bankový dohľad sa realizujú na celom svete s cieľom zmierniť riziko v bankovom sektore a zvýšiť stabilitu a odolnosť finančného systému. Niektoré riziká sa však riešia iba na miestnej úrovni. Najmä veľké jurisdikcie (ako napríklad Spojené štáty alebo Japonsko) prijali množstvo opatrení na zníženie úrovne nesplácaných úverov a opravu súvah bánk, a to okrem iného zavedením alebo sprísnením povinných režimov tvorby rezerv/odpisovania v prípade nesplácaných úverov.

Nesplácané úvery a iné problémové expozície<sup>1</sup> sa po finančnej kríze a následných recesiách navrátili aj v častiach bankového sektora EÚ. Tieto zvýšené úrovne nesplácaných úverov majú vplyv na finančnú stabilitu, pretože sa prejavujú na ziskovosti a životaschopnosti postihnutých úverových inštitúcií a tým, že znižujú mieru poskytovania bankových úverov, ovplyvňujú hospodársky rast. S cieľom ďalej riešiť výzvy vysokej miery nesplácaných úverov v EÚ vyzýva Rada ECOFIN v „akčnom pláne riešenia nesplácaných úverov v Európe“ rôzne inštitúcie a agentúry, aby prijali príslušné opatrenia.

Konkrétne, s cieľom znížiť riziko výskytu problémov s novými nesplácanými úvermi v budúcnosti je jednou z kľúčových politických oblastí zabezpečenie včasného uznania nesplácaných úverov a ich primerané pokrytie, aby sa zabránilo stratám vyplývajúcim z odkladu splátok a aby sa zlepšilo riešenie problematiky nesplácaných úverov. Nedostatočná tvorba rezerv a straty vyplývajúce z odkladu splátok predstavujú najväčšie prekážky pri reštrukturalizácii dlhu alebo predaji aktív, pretože banky môžu reštrukturalizáciu alebo znižovanie pákového efektu odložiť s cieľom predísť uznaniu strát (tzv. prístup „počkáme a uvidíme“). Neskoré uznanie strát sa podľa všetkého podieľa na zníženej miere poskytovania úverov, pretože oneskorenia vyvíjajú na banky ešte väčší tlak na zvyšovanie rezerv počas stresových období (t. j. keď sa objavia straty a regulatorne kapitálové požiadavky sú najzávažnejšie). Táto procyklická tvorba rezerv znamená procyklické poskytovanie bankových úverov a častejšie výkyvy v obchodnom cykle (t. j. úverové cykly rozmachu a prepadu).

Dôležitou súčasťou úsilia Únie v oblasti ďalšieho zmierňovania rizík v bankovom systéme a zabezpečenia zamerania bánk na poskytovanie úverov podnikom a občanom je riešenie veľkého objemu problémových expozícií a ich možnej akumulácie v budúcnosti. V diskusiách prebiehajúcich v Rade sa potvrdzuje, že na dobudovanie bankovej únie, čo je jednou z najdôležitejších priorít v Agende lídrov, je nevyhnutné dosiahnuť ďalší pokrok pri riešení nesplácaných úverov.

#### Čo sa od tejto iniciatívy očakáva?

Všeobecné ciele tejto iniciatívy, ktorá je súčasťou väčšieho balíka opatrení na riešenie problému nesplácaných úverov v EÚ, sú dvojaké a vzájomne sa dopĺňajú: prvým všeobecným cieľom je obmedzenie rizík, ktoré vysoké úrovne problémových expozícií predstavujú pre finančnú stabilitu, a to tak, že sa zabráni tvorbe alebo nadmernému rastu nedostatočne krytých problémových expozícií v bankovom systéme EÚ; po druhé, táto iniciatíva sa zameriava na zabezpečenie dostatočného krytia strát pri problémových expozíciách v bankách EÚ, čím sa ochráni ich ziskovosť, kapitál a náklady na financovanie v stresových obdobiach. Má to obzvlášť veľký význam v EÚ, kde v oblasti finančného sprostredkovania stále do veľkej miery dominujú bankové inštitúcie. V spojení s prehĺbenými a silnejšími kapitálovými trhmi vďaka iniciatíve únie kapitálových trhov by sa tak mala zabezpečiť dostupnosť stabilného a menej procyklického financovania pre domácnosti a podniky v EÚ, čím sa podporia investície, rast a zamestnanosť.

Na prevádzkovej úrovni sa to presadzuje znížením schopnosti a motivácie bánk presadzovať stratégie „počkáme a uvidíme“ a „predĺžime a predstierame“, ktorými banky zdržiavajú uznanie tvorby rezerv na nesplácané úvery. Toto sa v rámci iniciatívy dosiahne zavedením zákonných prudenciálnych zabezpečovacích mechanizmov, ktoré sa skladajú z i) požiadavky, aby banky až do výšky spoločnej minimálnej úrovne kryli vzniknuté a očakávané straty z novovzniknutých úverov, keď sa tieto úvery stanú

<sup>1</sup> Problémové expozície zahŕňajú nesplácané úvery, problémové dlhové cenné papiere a problémové podsúvahové položky. Nesplácané úvery tvoria najväčšiu časť problémových expozícií, pričom tento pojem je zavedený a bežne sa používa v politických diskusiách. Pojmy „problémové expozície“ a „nesplácané úvery“ sa preto v tomto dokumente používajú zameniteľne.

nesplácanými (ďalej len „požiadavka na minimálne krytie“); a ii) ak sa požiadavka na minimálne krytie nesplní, z odpočítania rozdielu medzi úrovňou skutočného krytia a minimálnym krytím od položiek vlastného kapitálu Tier 1 (CET1). Požiadavka na minimálne krytie sa plne uplatní až po uplynutí určitého času, ktorý sa líši podľa toho, či je úver zabezpečený (kolaterálom alebo zárukou) alebo nie.

#### **Aká je pridaná hodnota opatrení na úrovni EÚ?**

V súčasnom prudenciálnom rámci EÚ sa neposkytuje spoločné minimálne zaobchádzanie, pokiaľ ide o vzniknuté/očakávané straty z nesplácaných úverov. Orgány dohľadu zodpovedné za dohľad nad inštitúciami v EÚ majú právomoc ovplyvniť koncepciu tvorby rezerv banky a vyžadovať konkrétne úpravy výpočtov vlastných zdrojov v jednotlivých prípadoch (tzv. pilier 2 rámca), nemožno však uložiť harmonizované (minimálne) zaobchádzanie, ktoré by sa uplatňovalo vo všetkých členských štátoch a bankách.

Keďže neexistujú spoločné prudenciálne pravidlá o tvorbe rezerv na nesplácané úvery, skutočné krytie strát vyplývajúcich z nesplácaných úverov sa môže v bankách rôznych jurisdikcií líšiť, a to aj vtedy, ak znášajú rovnaké podkladové riziko. Tým sa môže obmedziť porovnateľnosť podielu kapitálu v jednotlivých krajinách a ohroziť ich spoľahlivosť. Banky s rovnakým rizikovým profilom, ktoré používajú rovnakú menu (platí pre banky v eurozóne), budú mať rôzne podmienky financovania v závislosti od toho, kde sa nachádzajú. Okrem toho na strane dlžníka budú mať dve spoločnosti s rovnakými rizikovými profilmi a rovnakou menou rôzne podmienky poskytovania úverov podľa toho, kde sídlia. Vytvára sa tak ďalšia finančná fragmentácia, ktorá ohrozuje jeden z najdôležitejších prínosov finančnej a menovej únie, a to diverzifikáciu a cezhraničné rozdelenie hospodárskych rizík.

Legislatívnou činnosťou na úrovni EÚ sa v celej EÚ dosiahne automatické zabrzdenie tvorby budúcich nesplácaných úverov bez dostatočného krytia strát z úverov, čím sa posilní finančné zdravie bánk a ich schopnosť poskytovať úvery. Prispeje sa ňou k dobrému fungovaniu mechanizmu menovej transmisie a procesu udržateľnejšej finančnej integrácie v EÚ. Tým sa prispeje aj k dobudovaniu bankovej únie, pretože sa pre všetky banky zabezpečia rovnaké podmienky, odstránia sa zbytočné rozdiely v bankových postupoch, zvýši sa porovnateľnosť, zabezpečí sa trhová disciplína a podporí sa dôvera v trh. Okrem toho sa opatrením na úrovni celej EÚ zmiernia možné účinky presahovania v rámci Únie. Vysoká miera prepojenosti vo finančnom systéme EÚ (a najmä v rámci eurozóny) prináša veľké nebezpečenstvo presahovania vrátane rizík pre stabilitu, ktoré sa lepšie riešia na úrovni EÚ.

## **B. Riešenia**

### **Aké legislatívne a nelegislatívne možnosti politiky sa zvažovali? Je niektorá z možností uprednostňovaná? Prečo?**

Pri posudzovaní vplyvu sa zvažovali tieto možnosti politik (okrem základného scenára, t. j. neprijat' žiadne opatrenie na úrovni EÚ):

- možnosť č. 1 – požiadavky na plné krytie nezabezpečených a zabezpečených nesplácaných úverov na konci stanoveného obdobia bez predchádzajúcej požiadavky na krytie,
- možnosť č. 2 – postupné zvyšovanie (lineárne alebo progresívne) požiadaviek na krytie, ktoré sa začína, keď sa úver klasifikuje ako nesplácaný, a vedie k plnému krytiu nezabezpečených a zabezpečených problémových expozícií na konci stanovených období,
- možnosť č. 3 – v prípade zabezpečených nesplácaných úverov uplatňovanie zrážok v závislosti od typu kolaterálu (s nezabezpečenými nesplácanými úvermi by sa zaobchádzalo tak, ako v možnostiach č. 1 a 2).

Po vyhodnotení a zvážení vplyvov bola za uprednostňovanú možnosť vybrať možnosť č. 2 (uplatňovanie progresívneho smerovania k plnému krytiu), pretože sa ňou dosiahnu politické ciele a zároveň sa ňou maximalizuje pomer medzi nákladmi a prínosmi. Nastolí správnu rovnováhu medzi ponechaním dostatočného času na možnú náhradu a zabránením prudkému kaskádovému efektu po uplynutí tohto obdobia.

### **Kto podporuje ktorú možnosť?**

Proti možnosti č. 1 namietala väčšina zainteresovaných strán, keďže sa v nej vyžaduje plné krytie nesplácaných úverov až na konci stanoveného obdobia, čo by mohlo bankám spôsobiť závažné kaskádové efekty, ktoré by museli odpočítavať od vlastných zdrojov.

Možnosť č. 2 (postupný prístup) podporili niektoré banky a väčšina verejných zainteresovaných strán. Banky uprednostňovali progresívne smerovanie pred lineárnym, keďže lineárne smerovanie by bolo v prvých rokoch, keď je vyššia šanca na náhradu úveru alebo kolaterálu než na konci obdobia, príliš konzervatívne.

Možnosť č. 3 (prístup založený na zrážkach) kritizovala väčšina súkromných aj verejných zainteresovaných strán ako zbytočne zložitú. Väčšina zainteresovaných strán v nej nevidela pridanú hodnotu, keďže zložitost' a dodatočné náklady na jej realizáciu by prevážili nad malými prínosmi, ktoré by bankám vyplývali z vyššej citlivosti na riziká.

### C. Vplyvy uprednostňovanej možnosti

#### Aké sú výhody uprednostňovanej možnosti (prípadne hlavných možností, ak sa žiadna konkrétna možnosť neuprednostňuje)?

V možnosti č. 2 (postupný prístup) sa bude vyžadovať, aby banky začali kryť svoje nesplácané úvery už v počiatočnej fáze, čím by do veľkej miery znížovali svoju schopnosť a motiváciu v súvislosti s presadzovaním stratégií „počkáme a uvidíme“ a „predĺžime a predstierame“. Tento cieľ sa splní rýchlo, keďže požiadavka na krytie sa už zo svojej podstaty začne uplatňovať ihneď po tom, ako sa expozícia stane problémovou. Banky nebudú mať možnosť počkať so zvyšovaním rezerv do konca obdobia. Hlavný prínos tejto možnosti teda spočíva v tom, že sa zabráni príliš prudkým a potenciálne škodlivým vplyvom na konci stanoveného obdobia. Možnosť č. 2 je aj zosúladená a koherentná s ostatnými politikami EÚ. Orgány dohľadu budú musieť v porovnaní s možnosťou č. 1 v prvých rokoch v menšom počte prípadov ukladať alebo zachovávať špecializované opatrenia piliera 2. Tým sa pomôže zabezpečiť efektívne využívanie zdrojov a podpora harmonizácie na úrovni EÚ pri riešení problémových expozícií.

Výberom progresívneho smerovania sa povaha zabezpečovacieho mechanizmu zosúladí s ďalšou plánovanou iniciatívou Komisie, ktorou je zrýchlené mimosúdne vymáhanie kolaterálu. Bude si to vyžadovať nižšie úrovne krytia v prvých rokoch, keď je uplatnenie kolaterálu pravdepodobnejšie.

#### Aké sú náklady na uprednostňovanú možnosť (ak existuje, inak na hlavné možnosti)?

Možnosť č. 2 prinesie vyššie náklady, pokiaľ ide o náklady na kapitálové požiadavky a náklady na realizáciu, v porovnaní so základným scenárom pre banky, ktoré v súčasnosti nepodliehajú opatreniam piliera 2 týkajúcim sa tvorby vyšších rezerv na nesplácané úvery. Dodatočné náklady vzniknú aj bankám, ktoré podliehajú opatreniam piliera 2, a to v prípade, ak tieto opatrenia nie sú dostatočné na úplné riešenie nedostatočnej tvorby rezerv na nesplácané úvery.

Možnosť č. 2 môže byť z krátkodobého hľadiska nákladnejšia než možnosti č. 1 a 3, keďže možné odpočítanie sa uskutoční už v prvom roku po klasifikácii úveru ako nesplácaného, a menej citlivá na riziká než možnosť č. 3. Výberom progresívneho smerovania sa však táto obava zmierni, keďže suma, ktorá sa má kryť, bude v prvých rokoch nižšia, čo bankám poskytne čas na náhradu úveru alebo uplatnenie kolaterálu ešte na začiatku.

#### Aký bude vplyv na podniky, MSP a mikropodniky?

Uplatňovaním požiadaviek na minimálne krytie sa zníži motivácia a schopnosť bánk presadzovať postup „počkáme a uvidíme“. Touto možnosťou sa posilnia bankové súvahy bánk prostredníctvom včasného a efektívneho riadenia problémových expozícií, čím sa podporí stabilnejšia ponuka úverov, pokiaľ ide o ich kvantitu aj cenu. Pozitívnym vplyvom by mal byť prínos najmä pre MSP, keďže tieto podniky sú závislejšie od bankových úverov než veľké spoločnosti, ktoré môžu získať jednoduchší prístup na finančné trhy.

#### Očakáva sa významný vplyv na štátne rozpočty a verejnú správu?

Neočakáva sa významný vplyv na štátne rozpočty ani verejnú správu. Zavedením opatrenia piliera 1 sa zníži potreba opatrení piliera 2 (ktoré sa posudzujú jednotlivo). Tým sa umožní zacielennejšie využívanie ľudských aj finančných zdrojov, čo prinesie vyššiu efektivitu.

#### Očakávajú sa iné významné vplyvy?

Z krátkodobého hľadiska sa vlastné zdroje bánk, ktoré nedosahujú uplatniteľnú úroveň minimálneho krytia (a preto sa na ne vzťahuje postupné odpočítanie), v porovnaní so základným scenárom znížia. Všetky banky sa však budú v každom časovom bode porovnávať so spoločným štandardom, čím sa zvýši vzájomná porovnateľnosť bánk a podporia sa rovnaké podmienky na jednotnom trhu. Z dôvodu požiadaviek na progresívne zvyšovanie úrovne krytia sa zabráni možným kaskádovým efektom, ktoré by vznikli v dôsledku oneskorených strát s možnými závažnými vplyvmi na kapitál bánk. Prudenciálnym zabezpečovacím mechanizmom sa v skutočnosti nezvýšia kapitálové požiadavky v prípade problémových expozícií, iba sa ním zmení distribúcia kapitálových potrieb na krytie strát, ktoré časom vyplynú z problémových expozícií (bez zvýšenia celkovej veľkosti).

Z dlhodobého hľadiska bude vplyv na banky prínosný, pretože tým, že sa zabráni akumulovaniu problémových expozícií s nedostatočnou tvorbou rezerv a dosiahnutiu neudržateľných úrovní týchto expozícií, zabezpečovací mechanizmus pomôže posilniť odolnosť bánk voči stresovým obdobiam a hospodárskej kríze, znížiť náklady na financovanie a administratívne náklady, ako aj ochrániť ich ziskovosť. Prudenciálnym zabezpečovacím mechanizmom sa v skutočnosti nezvýšia kapitálové požiadavky v prípade problémových expozícií, iba sa ním zmení distribúcia kapitálových potrieb na rovnomernejšie krytie strát, ktoré časom vyplynú z problémových expozícií (bez zvýšenia celkovej veľkosti).

## **D. Nadväzné opatrenia**

### **Kedy sa táto politika preskúma?**

Komisia uskutoční hodnotenie 6 až 8 rokov (v závislosti od konečnej kalibrácie obdobia, po ktorého uplynutí sa bude vyžadovať plné krytie nesplácaných úverov) od dátumu začatia uplatňovania tejto iniciatívy. Cieľom hodnotenia bude posúdiť okrem iného účinnosť a efektívnosť opatrenia, pokiaľ ide o dosahovanie cieľov uvedených v tomto posúdení vplyvu, a rozhodnúť, či sú potrebné nové opatrenia alebo zmeny.