

Bruselj, 21. marec 2018
(OR. en)

Medinstitucionalna zadeva:
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

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj:	za generalnega sekretarja Evropske komisije: direktor Jordi AYET PUIGARNAU
Datum prejema:	14. marec 2018
Prejemnik:	generalni sekretar Sveta Evropske unije Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN
Št. dok. Kom.:	SWD(2018) 74 final
Zadeva:	DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE POVZETEK OCENE UČINKA Spremni dokument k predlogu UREDBE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA o spremembi Uredbe (EU) št. 575/2013 glede minimalnega kritja izgub za nedonosne izpostavljenosti

V prilogi vam pošiljamo dokument SWD(2018) 74 final.

Priloga: SWD(2018) 74 final

Bruselj, 14.3.2018
SWD(2018) 74 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument

k predlogu UREDBE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

o spremembi Uredbe (EU) št. 575/2013 glede minimalnega kritja izgub za nedonosne izpostavljenosti

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

Povzetek
Ocena učinka, priložena predlogu o spremembi Uredbe (EU) št. 575/2013 glede minimalnega kritja izgube za nedonosne izpostavljenosti
A. Nujnost ukrepanja
Zakaj? V čem je težava?
Po nastopu finančne krize se je regulativni okvir za banke bistveno spremenil. Reforme, o katerih je bil sprejet dogovor na ravni G20 in Baselskega odbora za bančni nadzor, se izvajajo po vsem svetu, da bi z njimi zmanjšali tveganje v bančnem sektorju ter naredili finančni sistem stabilnejši in odpornejši. Kljub temu se nekatera tveganja rešujejo samo lokalno. Zlasti v večjih jurisdikcijah (npr. v Združenih državah Amerike in na Japonskem) je bilo sprejetih več ukrepov za zmanjšanje obsega nedonosnih kreditov in izboljšanje bančnih bilanc, med drugim z uvedbo ali okrepitevijo obveznih ureditev oblikovanja rezervacij / odpisa za slabe kredite. Tudi v delih bančnega sektorja EU so se po finančni krizi in recesijah, ki so sledile, nabrali nedonosni krediti in druge nedonosne izpostavljenosti¹. Te višje ravni nedonosnih kreditov vplivajo na finančno stabilnost, saj ovirajo dobičkonosnost in morebitno vzdržnost prizadetih kreditnih institucij, prek zmanjšanja bančnih kreditov pa vplivajo tudi na gospodarsko rast. Da bi nadalje obravnavali izzive, povezane z visokimi ravni nedonosnih kreditov v EU, akcijski načrt za reševanje problema nedonosnih kreditov v Evropi, ki ga je sprejel Svet ECOFIN, različne institucije in agencije poziva, naj sprejmejo ustrezne ukrepe. Zlasti če želimo zmanjšati tveganje, da se v prihodnje pojavijo nove težave z nedonosnimi krediti, je treba zagotoviti, da se nedonosni krediti pravočasno priznajo in da imajo ustrezno kritje, s čimer bi preprečili restrukturiranje izgub in okrepili reševanje nedonosnih kreditov. Prestrukturiranje dolga ali prodaja sredstev sta močno ovirana zaradi prenizkih rezerv in restrukturiranja izgub, saj lahko banke odložijo prestrukturiranje ali se razdolžijo, da bi se izognile priznanju izgub (t. i. pristop po načelu „bomo videli, kaj bo“). Pokazalo se je, da zamude pri priznanju izgub prispevajo k zmanjšanju kreditiranja, saj so banke zaradi njih še pod večjim pritiskom, da bi povečale rezervacije v izjemnih razmerah (tj. ko se izgube uresničijo in regulativne zahteve glede kapitala postanejo najbolj zavezujoče). Tako oblikovanje rezervacij, ki je odvisno od konjunkturalnih ciklov, pomeni, da je tudi bančno kreditiranje odvisno od konjunkturalne in da je nihanje v poslovnem ciklu večje (t. i. kreditni cikli razcveta in recesije). Reševanje velikega obsega nedonosnih izpostavljenosti ter njihovega morebitnega kopičenja v prihodnosti je pomemben del prizadevanj Unije, da bi še zmanjšali tveganja v bančnem sistemu in omogočili bankam, da se posvetijo kreditiranju podjetij in državljanov. V razpravah, ki potekajo v Svetu, se je potrdilo, da je nadaljnji napredek pri reševanju nedonosnih kreditov bistvenega pomena za dokončanje bančne unije, ki je glavna prednostna naloga iz Agende voditeljev.
Kaj naj bi prinesla ta pobuda?
Ta pobuda, ki je del večjega svežnja ukrepov za reševanje problema nedonosnih kreditov v EU, ima dva splošna cilja, ki se medsebojno podpirata: prvi splošni cilj je omejiti tveganje, ki ga velik obseg nedonosnih izpostavljenosti pomeni za finančno stabilnost, in sicer tako, da bi v bančnem sistemu EU preprečili kopičenje ali pretirano povečanje nedonosnih izpostavljenosti z nezadostnim kritjem; drugi cilj pobude je zagotoviti, da bodo imele banke v EU zadostno kritje izgub za nedonosne izpostavljenosti, in tako v izjemnih razmerah varovati njihovo dobičkonosnost, kapital in stroške financiranja. To je še posebej pomembno v EU, kjer v finančnem posredništvu še vedno prevladujejo banke. To bi moralo skupaj s poglobitvijo in okrepitevijo kapitalskih trgov, doseženo po zaslugi pobude za unijo kapitalskih trgov, zagotoviti, da bodo imela gospodinjstva in podjetja v EU na razpolago financiranje, ki bo stabilno in manj odvisno od konjunkturalne, ter bo tako pripomoglo k naložbam, gospodarski rasti in ustvarjanju delovnih mest. Z operativnega vidika to pomeni zmanjševanje možnosti in spodbud za banke, da bi z ravnanjem po načelu „bomo videli, kaj bo“ in strategijo „pometanja pod preprogo“ odlagale priznanje rezervacij za nedonosne kredite. To bi pobuda dosegla z uvedbo obveznega bonitetnega varovalnega mehanizma, ki vsebuje (i) zahtevo, da banke pokrijejo nastale in pričakovane izgube iz novoizdanih kreditov, ko taki krediti postanejo nedonosni („zahteva za minimalno kritje“), do skupne minimalne ravni in (ii) če zahteva za minimalno kritje ni izpolnjena, odbitek razlike med višino dejanskega kritja in minimalnim kritjem od postavk navadnega

¹ Nedonosne izpostavljenosti zajemajo nedonosne kredite, nedonosne dolžniške vrednostne papirje in nedonosne zunajbilančne postavke. Nedonosni krediti (tudi slaba posojila) – ta izraz je že udomačen in se v razpravi o politiki splošno uporablja – predstavljajo največji delež nedonosnih izpostavljenosti. Zato se izraza „nedonosna izpostavljenost“ in „nedonosni kredit“ v tem dokumentu uporabljata v enakem pomenu.

lastniškega temeljnega kapitala. Zahteva za minimalno kritje bi se v celoti uporabljala šele po preteku določenega obdobja, ki bi bilo različno dolgo glede na to, ali je kredit zavarovan (s premoženjem ali jamstvom) ali ne.

Kakšna je dodana vrednost ukrepanja na ravni EU?

Sedanji bonitetni okvir EU ne določa skupne minimalne obravnave glede nastalih/pričakovanih izgub iz nedonosnih kreditov. Nadzorniki, ki vodijo nadzorne institucije v EU, so sicer pooblaščen za vplivanje na politiko oblikovanja rezerv v banki in lahko zahtevajo posebne prilagoditve izračunov kapitala za vsak primer posebej (t. i. 2. steber okvira), vendar ni mogoče naložiti harmonizirane (minimalne) obravnave, ki bi se uporabljala v vseh državah članicah in bankah.

Ker ni skupnih bonitetnih pravil glede oblikovanja rezervacij za nedonosne kredite, se dejansko kritje izgub za nedonosne kredite razlikuje od banke do banke v različnih jurisdikcijah, tudi če nosijo enaka povezana tveganja. To lahko omeji čezmejno primerljivost kapitalskih količnikov in okrne njihovo zanesljivost. Za banke, ki imajo enak profil tveganja in uporabljajo isto valuto (pri tistih v euroobmočju), bi veljali različni pogoji za financiranje glede na to, kje se nahajajo. Poleg tega bi, gledano z vidika kreditjemalca, za podjetji s popolnoma enakim profilom tveganja in isto valuto veljali različni pogoji kreditiranja glede na to, kje imata sedež. Tako nastaja dodatna finančna razdrobljenost, ki je ovira za eno od najpomembnejših prednosti finančne in monetarne unije, namreč čezmejno diverzifikacijo in delitev gospodarskih tveganj.

Zakonodajno ukrepanje na ravni EU bi samodejno zavrlo kopičenje prihodnjih nedonosnih kreditov brez zadostnega kritja za kreditne izgube, s tem pa bi okrepilo finančno trdnost bank in njihovo sposobnost kreditiranja. Prispevalo bi k dobremu delovanju transmisijskega mehanizma monetarne politike in bolj vzdržnemu procesu finančne integracije v EU. Prispevalo bi tudi k procesu dokončanja bančne unije, saj bi postavilo vse banke v enak položaj, zmanjšalo nepotrebne razlike med bančnimi praksami, izboljšalo primerljivost, delovalo v prid tržni disciplini in spodbujalo tržno zaupanje. Z ukrepanjem po vsej EU bi se tudi zmanjšala možnost učinkov prelivanja znotraj Unije. Zaradi močne prepletenosti finančnega sistema v EU (zlasti v euroobmočju) obstaja velika nevarnost, da bi zaradi učinkov prelivanja nastala tveganja za stabilnost, ta tveganja pa je mogoče bolje reševati na ravni EU.

B. Rešitve

Katere zakonodajne in nezakonodajne možnosti politike so se upoštevale? Ali ima katera od njih prednost? Zakaj?

V oceni učinka so bile poleg osnovnega scenarija, tj. brez ukrepanja na ravni EU, obravnavane naslednje možnosti politike:

- možnost 1 – zahteve za kritje nezavarovanih in zavarovanih nedonosnih kreditov v celoti ob koncu določenih obdobj brez zahteve za predhodno kritje;
- možnost 2 – postopno (linearno ali progresivno) povečevanje zahtev za kritje, ki se začne po razvrstitvi izpostavljenosti kot nedonosne, ob koncu določenega obdobja pa se zahteva kritje zavarovanih in nezavarovanih nedonosnih izpostavljenosti v celoti;
- možnost 3 – pri zavarovanih nedonosnih kreditih se izvedejo odbitki glede na vrsto zavarovanja s premoženjem (nezavarovani nedonosni krediti bi se obravnavali enako kot pri možnostih 1 in 2).

Po oceni in preučitvi učinkov se je za prednostno izkazala možnost 2 (z uporabo progresivnega stopnjevanja do kritja v celoti), ker se z njo dosežejo cilji politike ob najboljšem možnem razmerju med stroški in koristmi. Z njo se doseže ustrezno ravnovesje: po eni strani je dovolj časa za možno poplačilo kredita, po drugi strani po poteku tega obdobja ne pride do učinkov izrazitega naglega padca.

Kdo podpira katero možnost?

Možnosti 1 je nasprotovala večina zainteresiranih strani, saj je pri njej potrebno kritje nedonosnih kreditov v celoti šele ob koncu določenega obdobja, zaradi česar bi lahko v bankah, za katere bi veljala obveznost odbitka od kapitala, prišlo do učinkov izrazitega naglega padca.

Možnost 2 (postopen pristop) je podpiralo nekaj bank in večina javnih zainteresiranih strani. Banke so bile bolj naklonjene progresivnemu stopnjevanju kot linearnemu, saj bi bilo linearno v prvih letih, ko so možnosti za poplačilo kredita ali uveljavitev zavarovanja s premoženjem večje kot proti koncu obdobja, preveč previdno.

Možnost 3 (pristop na podlagi odbitkov) je kritizirala večina zasebnih in javnih zainteresiranih strani, češ da je po nepotrebnem zapletena. Večina zainteresiranih strani v njej ni videla dodane vrednosti, saj majhne koristi, ki bi jih imele banke v smislu večje občutljivosti za tveganje, ne bi odtehtale zapletenosti in dodatnih stroškov izvajanja.

C. Učinki prednostne možnosti

Kakšne so koristi prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?
Pri možnosti 2 bi morale banke začeti pokrivati svoje nedonosne kredite že v zgodnji fazi, tako da bi imele veliko manj možnosti in spodbud za ravnanje po načelu „bomo videli, kaj bo“ in za „pometanje pod preprogo“. Ta cilj bi bil hitro dosežen, saj bi zahteva za kritje že po zasnovi začela delovati takoj, ko bi izpostavljenost postala nedonosna. Banke ne bi mogle čakati s povečevanjem rezervacij do konca obdobja. Zato je glavna korist te možnosti, da pri njej ne pride do preveč nenadnega in morda škodljivega učinka ob koncu določenega obdobja. Bila bi tudi skladna z drugimi politikami EU in bi se ujemala z njimi. Nadzorniki bi imeli v primerjavi z možnostjo 1 v prvih letih manj primerov, v katerih bi bilo treba naložiti ali ohranjati v veljavi posebne ukrepe 2. stebra. To bi pripomoglo k učinkoviti uporabi virov in harmonizaciji pri reševanju nedonosnih izpostavljenosti po vsej EU. Z izbiro progresivnega stopnjevanja bi bila zasnova varovalnega mehanizma usklajena z drugo pobudo, ki jo namerava podati Komisija, in sicer pospešenim izvensodnim mehanizmom za uveljavljanje pravic iz zavarovanja. Pri njej bi bile v prvih letih, ko je verjetneje, da bo zavarovanje s premoženjem unovčeno, potrebne nižje stopnje kritja.
Kakšni so stroški prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?
Z možnostjo 2 bi se za banke, za katere trenutno ne veljajo nobeni ukrepi 2. stebra za povečanje rezervacij za nedonosne kredite, v primerjavi z osnovnim scenarijem zvišali stroški v smislu kapitalskih zahtev in stroškov izvajanja. Dodatni stroški bi nastali tudi za banke, za katere veljajo ukrepi 2. stebra, če ti ukrepi ne zadostujejo za reševanje prenizkih rezervacij za nedonosne kredite. Možnost 2 bi lahko bila kratkoročno dražja od možnosti 1 in 3, saj bi se možni odbitki uporabili že prvo leto po razvrstitvi med nedonosne kredite, in bi bila manj občutljiva za tveganje od možnosti 3. Toda s pomočjo progresivnega stopnjevanja bi se ta težava zmanjšala, saj bi bili zneski, ki bi jih bilo treba pokriti, prva leta nižji, tako da bi imele banke na začetku čas za zagotovitev poplačila kredita ali uveljavitev zavarovanja s premoženjem.
Kakšen bo vpliv na podjetja, MSP ter mikropodjetja?
Z uporabo minimalnega kritja bi imele banke manj spodbud in možnosti za ravnanje po načelu „bomo videli, kaj bo“. Ker bi ta možnost z bolj pravočasnim in učinkovitejšim upravljanjem nedonosnih izpostavljenosti okrepila bančne bilance, bi prispevala k bolj stabilnemu kreditiranju tako glede količine kot cene. Ta učinek bi bil še posebej pozitiven za mala in srednja podjetja, saj so bolj odvisna od bančnih kreditov kakor velika podjetja, ki imajo lažji dostop do finančnih trgov.
Ali bo prišlo do znatnih učinkov na nacionalne proračune in uprave?
Znatni učinki na nacionalne proračune in uprave se ne pričakujejo. Z uvedbo ukrepa 1. stebra bi se morala zmanjšati potreba po ukrepih 2. stebra, ki se ocenjujejo za vsak primer posebej. Tako bo mogoče človeške in finančne vire izkoriščati bolj ciljno usmerjeno, torej učinkoviteje.
Bo imela pobuda druge pomembnejše učinke?
Kratkoročno se bo kapital bank, ki ne dosegajo ustrezne ravni minimalnega kritja (in bi zanje zato veljal postopen odbitek) v primerjavi z osnovnim scenarijem zmanjšal. Toda merilo bo za vse banke ves čas enako, kar bo izboljšalo primerljivost bank in spodbujalo ustvarjanje enakih pogojev na enotnem trgu. Ker se bodo zahteve za kritje stopnjevale progresivno, ne bo prihajalo do možnih učinkov izrazitega naglega padca zaradi odloženih izgub, ki bi lahko zelo škodljivo vplivali na kapital bank. Z bonitetnim varovalnim mehanizmom se nikakor ne bi povečale kapitalne zahteve za nedonosne izpostavljenosti, temveč bi se samo spremenila časovna porazdelitev kapitalskih potreb za kritje izgub iz nedonosnih izpostavljenosti, ne da bi se povečal njihov skupni znesek. Dolgoročni vplivi na banke bi bili ugodni, ker bi bonitetni varovalni mehanizem preprečil kopičenje nedonosnih izpostavljenosti s prenizkimi rezervacijami do nevzdržne stopnje in tako pripomogel h krepitvi odpornosti bank v izrednih razmerah in gospodarski krizi, znižanju njihovih stroškov financiranja in upravnih stroškov ter varovanju njihove dobičkonosnosti. Z bonitetnim varovalnim mehanizmom se nikakor ne bi povečale kapitalne zahteve za nedonosne izpostavljenosti, temveč bi se samo spremenila časovna porazdelitev kapitalskih potreb za bolj enakomerno kritje izgub iz nedonosnih izpostavljenosti, ne da bi se povečal njihov skupni znesek.
D. Spremljanje
Kdaj se bo politika pregledala?

Komisija bo opravila oceno v 6–8 letih (odvisno od dokončne določitve obdobja, po katerem bi bilo potrebno kritje nedonosnih kreditov v celoti) od datuma začetka veljavnosti te pobude. Njen cilj bo med drugim oceniti, kako uspešen in učinkovit je bil ukrep v smislu doseganja ciljev, predstavljenih v tej oceni učinka, in sprejeti odločitev o tem, ali so potrebni novi ukrepi ali spremembe.