



Brüssel, 18.1.2018
COM(2018) 37 final

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE JA EUROOPA
KESKPANGALE**

Esimene eduaruanne Euroopas viivislaenude vähendamise kohta

{SWD(2018) 33 final}

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE JA EUROOPA KESKPANGALE

Esimene eduaruanne Euroopas viivislaenude vähendamise kohta

1. VIIVISLAENUDE KÄSITLEMINE FINANTSSEKTORIS RISKIDE VÄHENDAMISE RAAMES

Pankade õigusraamistik on pärast finantskriisi märkimisväärselt muutunud. Euroopa Liit on võtnud juhtrolli maailmas G20 ja Baseli komitee tasandil kokku lepitud reformide elluviimisel eesmärgiga tugevdada finantsstabiilsust, vähendada riski pangandussektoris ja hoida ära seda, et maksumaksjad peavad raskustes pankade kulude katmisesse rahaliselt panustama.

Lisaks sellele, et pankade kapitali- ja likviidsusnõuded on oluliselt rangemad ning et kõigil pankadel on kohustus hoida kriisilahenduse eesmärgil piisavalt sellist kapitali, mille puhul on võimalik kohustuste ja nõudeõiguste teisendamine, on institutsioonilisi korraldusi pankade järelevalveks ja kriisilahenduseks liidus ja eelkõige euroalal oluliselt tõhustatud tänu pangandusliidu ja selle kolmest sambast kahe, ühtse järelevalvemehhanismi ja Ühtse Kriisilahendusnõukogu loomisele¹. ELi pangandussektor on tänu nendele meetmetele palju paremas seisus kui varasematel aastatel. Euroala pangad on alates 2014. aastast suurendanud oma kapitali 234 miljardi euro võrra ja likviidseid varasid 813 miljardi euro võrra. Nad on viimastel aastatel vähendanud valitsemissektori võlakirjades olevaid positsioone – vastav näitaja kahanes 2015. aastast 2017. aastani 17 % – ning selle kaudu ka finantsseotust oma riigi valitsemissektoriga. 2016. aasta novembris tegi komisjon ettepaneku uute riski vähendavate meetmete kohta, sealhulgas kapitalinõuete direktiivi ja määruse muutmise kohta,² ning ettepaneku ettevõtete maksejõuetuse, restruktureerimise ja teise võimaluse andmise kohta³. Komisjon jätkab ka tööd kapitaliturgude liiduga, mis on üks tema peamisi prioriteete.

Teatavates pankades ja liikmeriikides vähendatakse viivislaenude suurt mahtu. Keskmise viivislaenude suhtarv on alates 2014. aastast kolmandiku võrra vähenenud ja jätkab kindlalt kahanemist. Suur viivislaenude maht võib kahjustada pankade pika- ja lühiajalisi tulemusi peamiselt kahel viisil. Esiteks eeldavad viivislaenud kõrgemat proviisjoneerimise taset. Eraldised laenukahjumi reservi jaoks vähendavad pankade kasumlikkust ja regulatiivset

¹ Ettepaneku pangandusliidu kolmanda samba – Euroopa hoiuste tagamise skeem – kohta tegi komisjon 2015. aasta novembris. 2017. aasta oktoobris andis komisjon teatisega pangandusliidu väljakujundamise kohta [COM(2017) 592] uut hoogu Euroopa hoiuste tagamise skeemi üle peetavatesse läbirääkimistesse.

² Komisjoni ettepanekute kohaselt peavad pangad moodustama puhvri kohustustest, mida saab vajaduse korral teisendada; selleks rakendatakse finantsstabiilsuse nõukogu kogu kahjumikatmisvõime standardit, integreerides selle olemasolevatesse omavahendite ja kõlblike kohustuste miinimumnõuetesse, ning luuakse ühtlustatud normid selle kohta, millisel kohal asuvad kogu kahjukatmisvõime / omavahendite ja kõlblike kohustuste miinimumnõuete kohasteks puhvriteks sobivad võlainstrumendid pankade võlausaldajate hierarhias. Komisjoni ettepanekud hõlmavad ka moratooriumi kehtestamise vahendite rakendamise ühtlustatud norme; neid vahendeid kasutavad järelevalve- ja kriisilahendusametused pankade stabiliseerimiseks ning need on hiljutise kogemuse põhjal sama olulised. Panganduspakett hõlmab ka ettepanekut kehtestada mitu rahvusvahelist standardit, sealhulgas võtta kasutusele finantsvõimenduse määr ja stabiilse netorahastamise kordaja.

³ COM/2016/0723 final – 2016/0359 (COD).

kapitali. Tõsisematel juhtudel võib vajalik viivislaenude arvestamine seada kahtluse alla panga elujõulisuse ja see võib mõjutada finantsstabiilsust. Teiseks hõivavad viivislaenud märkimisväärse hulga panga nii inim- kui ka rahalisi ressursse. See vähendab panga võimet anda laenu, muu hulgas ka väikestele ja keskmise suurusega ettevõtjatele, kes sõltuvad pangalaenudest palju rohkem kui suured ettevõtjad, ning see mõjutab seega ka majanduskasvu ja töökohtade loomist. Nendel põhjustel on komisjon juba pikka aega rõhutanud seda, et viivislaenudega seotud riskide käsitlemiseks on vaja kiiresti vajalikke meetmeid võtta.

Tegelemine suure viivislaenude mahu ja viivislaenude võimaliku kuhjumisega tulevikus on äärmiselt oluline pangandusliidu väljakujundamiseks ja hästi arenenud viivislaenude järelturud on sujuvalt toimiva kapitaliturgude liidu üks nurgakivisid. Need elemendid on majandus- ja rahaliidu süvendamise tegevuskava raames peamine prioriteet, nagu on märgitud komisjoni 2017. aasta mai aruteludokumendis⁴. Lisaks parandab integreeritud finantsüsteem majandus- ja rahaliidu vastupanuvõimet negatiivsete šokkide suhtes, sest lihtsustab erasektori piiriülest riskijagamist, vähendades samal ajal vajadust avaliku sektori sekkumise järele. Komisjoni 6. detsembri 2017. aasta majandus- ja rahaliidu paketi esitati tegevuskava ja konkreetseid ettepanekud, et süvendada Euroopa majandus- ja rahaliitu, mis on ühtsema, tugevama ja demokraatlikuma liidu osa⁵.

Suure viivislaenude suhtarvu probleemiga tegelemise eest vastutavad eelkõige asjaomased pangad ja liikmesriigid. Komisjon on seda küsimust asjaomaste riikide puhul järjekindalt Euroopa poolaasta raames maininud. Praeguste viivislaenude suhtarvude vähendamisel ja tulevikus viivislaenude kuhjumise vältimisel on aga ka selge ELi mõõde, arvestades ELi ja eelkõige euroala pangandussüsteemi seotust. Suurte viivislaenude suhtarvudega riikidest kandub mõju olulises ulatuses edasi kogu ELi majandusse ja mõjutab nii majanduskasvu kui ka finantsstabiilsust.

Kajastades ELi mõõdet ja toetudes sellele, et komisjoni juba algatatud meetmete jätkamise ja laiendamise vajaduse küsimuses ollakse suuresti ühel nõul, võttis nõukogu 2017. aasta juulis vastu Euroopa viivislaenude vähendamise tegevuskava. Selles tegevuskavas kutsutakse mitmesuguseid institutsioone, sealhulgas komisjoni, üles võtma sobivaid meetmeid, et suurte viivislaenude suhtarvude probleemiga Euroopas edasi tegeleda. Lisaks oli nõukogu oma järeldustes nõus seda teemat korrapäraselt ja esiteks kuue kuu möödudes käsitlema, et teha komisjoni ülevaate põhjal kokkuvõtte viivislaenude arengust liidus. Käesolev teatis ja sellele lisatud komisjoni talituste töödokument on esimene eduaruanne tegevuskava rakendamise kohta. Komisjoni talituste töödokument sisaldab panust muudelt ELi sidusrühmadelt, keda kutsus lisaks komisjonile ka nõukogu üles võtma meetmeid liidus viivislaenude probleemi lahendamise toetamiseks ja kiirendamiseks.

2. VIIVISLAENUDE HILJUTINE ARENG

Nagu eespool mainitud, jätkus viimastel aastatel toimunud viivislaenude suhtarvude üldine paranemine ka 2017. aastal. Jätkuvalt paranes ka pankade laenuportfellide kvaliteet. Värskeimad näitajad kinnitavad viivislaenude suhtarvu langustrendi: suhtarv on langenud 4,6%-le (2017. aasta II kvartal), mis on aasta varasemast ligikaudu ühe protsendipunkti

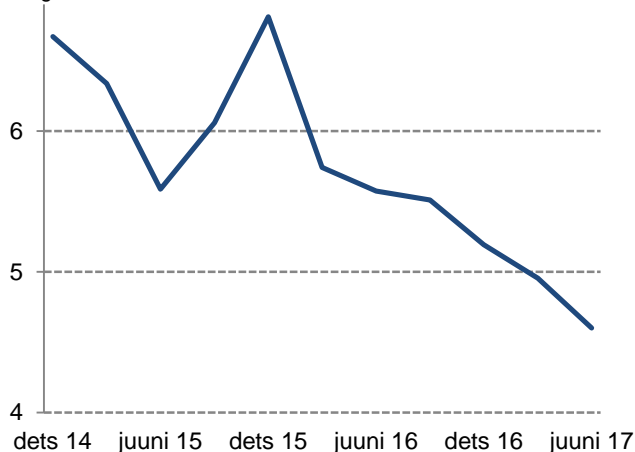
⁴ COM(2017) 291.

⁵ COM (2017) 821.

võrra väiksem näitaja (vt joonis 1). Sellest tulenevalt on suhtarv langenud madalaimale tasemele alates 2014. aasta IV kvartalist. Provisjoneerimise suhtarv⁶ on kasvanud 50,8 %-ni (2017. aasta II kvartal).

Joonis 1. Viivislaenu ELis

ELi viivislaenu ja ettemaksed brutoarvestuses kokku, protsendina kõigist laenudest ja ettemaksetest brutoarvestuses, kvartali lõpu seisuga



Allikas: Euroopa Keskpang.

Viivislaenu suhtarvud on viimasel ajal vähenenud peaaegu kõigis liikmesriikides, kuigi olukord on liikmeriigiti väga erinev. Mitmel on viivislaenu suhtarvud veel suured (9 liikmesriigil 2017. aasta teise kvartali lõpus üle 10 %), mõnel aga väga väikesed (10 liikmesriigil alla 3 %). Teatisele lisatud komisjoni talituste töödokumendis on üksikasjalikult käsitletud viivislaenu arengut ja poliitikameetmeid teatavates riikides, kus viivislaenu suhtarvud on suured.

On tõendeid, et nendes liikmesriikides on tänu poliitikameetmetele ja majanduskasvule tehtud viivislaenu suhtarvude vähendamisel edusamme. Viivislaenu kujutavad endast majanduskasvule ja finantsstabiilsusele siiski jätkuvalt riski. Viivislaenu kogumaht on ELis jätkuvalt 950 miljardit eurot, mis on selgelt üle kriisieelse taseme⁷. Viivislaenu mahu kiiremat vähenemist pärsivad endiselt struktuurilised takistused. Lisaks ei ole viivislaenu järeלטurgude aktiivsus veel piisav, et viivislaenu vähendamist oluliselt toetada, hoolimata teatavate investorirühmade suurest huvist ja sellest, et viivislaenu dega seotud tehingute maht kasvab. Peale selle on võla restruktureerimise, maksejõuetuse ja võla sissenõudmise menetlused mõnel juhul ikka liiga aeglased ja prognoosimatud.

3. VIIVISLAENE KÄSITLEVATE MEETMETE TERVIKLIKU PAKETI SUUNAS

Komisjon on alates finantskriisi algusest 2008.–2009. aastal pööranud viivislaenu probleemi lahendamisele palju tähelepanu. Ta on aidanud liikmesriikidel kehtestada pankade jaoks, mille elujõulisust suured viivislaenu suhtarvud ohustasid, sihtotstarbelisi ja kogu süsteemi hõlmavaid meetmeid eesmärgiga vähendada pankades viivislaenu mahtu (mõnikord osana finantsabiprogrammist) riigiabi eeskirjadega kooskõlas olevatel viisidel;

⁶ Allikas: EKP. Kuna laenu provisjoneerimise andmed ei ole kättesaadavad, arvutati ELi provisjoneerimise suhtarv kõigi võlainstrumentide (laenu ja võlaväärtpaberid) puhul väärtuse langust ja viivislaenu arvesse võttes.

⁷ Allikas: EKP.

näiteks võib tuua spetsiifilised probleemseid varasid käsitlevad meetmed pankadele, likvideerimise vahendid ja/või turuga kokkusobivad struktuurid, millega kaasnes pangandussektoris viivislaenude mahu märkimisväärne vähendamine. Sel moel on komisjon loonud pankadele stiimuli oma viivislaenude haldamiseks ja vähendamiseks turumehhanismide kaudu ja seega kaitsnud maksumaksjaid kulude kandmise eest asjakohase koormuse jagamise ja põhjaliku restruktureerimise kaudu. Vajadust suurte viivislaenude suhtarvudega otsustavalt tegeleda on rõhutatud ka Euroopa poolaasta soovitusel asjaomastele liikmesriikidele. Euroopas viivislaenude järelevale ja aruandluse tõhustamisel on oluline osa olnud ka järelevalveülesandeid täitval Euroopa Keskpangal (ühtne järelevalvemehhanism), riiklikel pädevatel asutustel ja Euroopa Pangandusjärelevalvel ning Euroopa Keskpangal on olnud oluline osa liidu finantsstabiilsuse kaitsmisel.

Seda suurte viivislaenude suhtarvudega tegelemist käsitlevat terviklikku lähenemisviisi tuleb ka edaspidi kasutada, ning nagu on nähtud ette nõukogu tegevuskavas, peaks see keskenduma üksteist täiendavatele poliitikameetmetele neljas valdkonnas: i) järelevalvemeetmed, ii) restruktureerimise, maksejõuetuse ja võlgade sissenõudmise raamistiku reformimine, iii) raskustes varade järelturgude arendamine ja iv) pangandussüsteemi restruktureerimise edendamine. Meetmeid tuleks selles valdkonnas võtta riiklikul ja liidu tasandil, nagu on asjakohane.

Komisjon on võtnud kohustuse rakendada sellised viivislaenude tegevuskava elemendid, mille eest ta otseselt vastutab. 2017. aasta oktoobri teatise pangandusliidu väljakujundamise kohta teatas ta, et 2018. aasta kevadeks on nähtud ette viivislaenude suuri suhtarve käsitlev terviklik pakett⁸. Olulisi edusamme on juba tehtud ja töö 2018. aasta kevadeks kavandatud meetmepaketiga, mis sisaldab kolme seadusandlikku ettepanekut,⁹ kulgeb plaanipäraselt.

Pakett hõlmab järgmisi meetmeid.

- Plaan riiklike varahaldusettevõtjate loomiseks kooskõlas olemasolevate ELi pangandus- ja riigiabi eeskirjadega, lähtudes liikmesriikide varasematel kogemustel põhinevatest parimatest tavadest. Lisaks riiklike varahaldusettevõtjate plaani väljatöötamisele kavatakse komisjon vajaduse korral täiendavalt analüüsida muid välja pakutud langenud väärtusega varade suhtes kohaldatavaid toetusmeetmeid, mis on kesksete varahaldusettevõtjate alternatiivid; see on pankade finantsseisundi taastamise ja kriisilahenduse direktiivi, ühtse kriisilahenduskorra määruse ja riigiabi eeskirjadega täielikult kooskõlas.
- Meetmed viivislaenude järelturgude edasiarendamiseks, eelkõige eesmärgiga kaotada tarbetud takistused laenude teenindamisel kolmandate isikute poolt ja laenude ülekandmisel.
- Meetmed tagatud nõuetega võlausaldajate paremaks kaitsmiseks, võimaldades neile tõhusamad vahendid tagatud laenude sissenõudmiseks finantstagatistest tulenevate kohustuste kiirendatud kohtuvälise täitmisele pööramise kaudu. Tegemist on

⁸ COM (2017) 592.

⁹ Komisjon on kolme võimaliku seadusandliku algatuse üle sidusrühmadega konsulteerinud.

kiirendatud ja tõhusa kohtuvälise täitmisele pööramise mehhanismiga, mis võimaldab tagatud nõuetega laenuandjatel nõuda sisse summasid tagatisest, mille äriühingud ja ettevõtjad on andnud üksnes laenude tagamiseks¹⁰.

- Kohustuslike usaldatavusjärelvalve kaitsemehhanismide loomine, et vältida viivislaenude võimaliku ebapiisava provisjoneerimise riski. Kaitsemehhanismid uute väljastatud laenude jaoks, millest hiljem saavad viivislaenud, vastaksid selliste eraldiste ja mahaarvamiste miinimumtasemele, mida pangad oleksid kohustatud omavahenditest tegema tekkinud ja eeldatavate kahjude katmiseks. Sellega seoses kaalub komisjon ka võimalust võtta kasutusele viivisnõuete ühtne määratlus, mis oleks kooskõlas järelevalvelises aruandluses juba kasutusel oleva määratlusega.
- Edasine tegevus viivislaenude läbipaistvuse suurendamiseks Euroopas läbi viivislaenude andmete kättesaadavuse ja võrreldavuse parandamise ning turuosaliste võimaliku toetamise viivislaenude kohta infoplatvormide või krediidiregistrite loomisel¹¹.

Nagu eespool mainitud, esitas komisjon lisaks kõnealusele pakatile 2016. aasta novembris kapitaliturgude liiduga seotud töö raames ettepaneku võtta vastu direktiiv restruktureerimise, uue võimaluse andmise ja maksejõuetusraamistiku tõhususe kohta¹². Kõnealuse ettepaneku kesksed punktid, eelkõige need, millega tehakse võimalikuks restruktureerimismenetlused, mis lubavad finantsraskustes olevatel elujõulistel ettevõtetel maksejõuetust vältida, ning meetmed restruktureerimis- ja maksejõuetusmenetluste tulemuslikkuse suurendamiseks, aitaksid vähendada viivislaene ja hoida ära nende kuhjumist tulevikus. Komisjon kutsub Euroopa Parlamenti ja nõukogu üles menetlema seda olulist ettepanekut kiiresti pärast seda, kui justiits- ja siseküsimuste nõukogu on seda üksikasjalikult uurinud ning majandus- ja rahandusküsimuste nõukogus on seda arutatud. 2017. aasta oktoobri teatisele lisatud ühtse järelevalvemehhanismi läbivaatamisaruandes täpsustas komisjon kapitalinõuete direktiivi ja ühtse järelevalvemehhanismi määrase asjakohaste artiklite tõlgendamist. Komisjon kinnitas, et neis sätestatud järelevalvevolitused võimaldavad pädevatel asutustel mõjutada kohaldatava raamatupidamistava piires pankade provisjoneerimise põhimõtteid viivislaenude puhul ning teha vajaduse korral usaldatavusnõuete otstarbel spetsiifilisi korrektsioone¹³.

Käesolevale teatisele lisatud komisjoni talituste töödokumendis annavad komisjoni talitused nõukogu tegevuskava üldisel rakendamisel tehtud edusammudest üksikasjaliku ülevaate.

¹⁰ Töö selles valdkonnas sõltub mõjuhinnangust ning on kooskõlas komisjoni 2016. aasta novembris esitatud ettepanekuga võtta vastu direktiiv restruktureerimise, uue võimaluse andmise ja maksejõuetusraamistiku tõhususe kohta, täiendab seda ega nõua maksejõuetusnormide ühtlustamist.

¹¹ Kuna viivislaenude haldamisele tuleks kasuks tõhusam ja prognoositavam võlgade sissenõudmise ja maksejõuetusraamistik, kavatseb komisjon ka võlgade sissenõudmise menetlusi võrrelda, et saada usaldusväärne ülevaade pankade kogemustest viivituste ja rahuldatud nõuetega laenuvõtjate makseviivituse korral; ühtlasi kutsub komisjon liikmesriike ja järelevalveasutusi tegema tihedat koostööd usaldusväärse ja olulise võrdlusmeetodika väljatöötamiseks. Komisjoni esitatud ettepanekuga võtta vastu direktiiv ettevõtete maksejõuetuse, restruktureerimise ja uue võimaluse andmise kohta pannakse liikmesriikidele kohustus koguda maksejõuetus- ja restruktureerimismenetluste kohta võrreldavaid andmeid ja edastada need komisjonile, mis on väga oluline selleks, et näidata, kui tõhusad on liikmesriikide õigusraamistikud maksejõuetute võlgnike puhul.

¹² COM/2016/0723 final – 2016/0359 (COD).

¹³ COM (2017) 591.

Sealhulgas meetmetest, mille eest vastutab komisjon, ja meetmetest, mille eest vastutavad muud institutsioonid ja ametid.

Praeguseks on kõigil tasanditel tehtud märgatavaid edusamme. Kõik osalised peaksid jõupingutusi jätkama, et kõik tegevuskavaga ette nähtud meetmed ellu viia ning leida viivislaenudele kestlik lahendus kogu liidus.

4. KOKKUVÕTE

Viivislaenude suhtarvu kahanemine liidus jätkub, mis on kooskõlas ELi pangandussektoris riski vähendamisel tehtud üldiste oluliste edusammudega. Kuigi trend on positiivne, on viivislaenude suhtarvud mitme liikmesriigi ja liidu kui terviku jaoks endiselt oluline probleem. Nõukogus 2017. aasta juulis kokku lepitud tegevuskava oli suur samm selle probleemi lahendamise suunas. Esimene hindamine näitas, et tegevuskava rakendamisel tehakse olulisi edusamme.

Kui suurte viivislaenude probleemi soovitakse lahendada, viies olemasoleva mahu jätkusuutlikule tasemele ja vältides kuhjumist tulevikus, tuleb tegevuskava rakendamisel lähikuudel ja -aastatel samas tempos edasi liikuda. Kuigi tööd tuleb üksikute pankade ja asjaomaste liikmesriikide tasandil püsivas tempos jätkata, on ELi tasandil vaja komisjoni ja muude ELi institutsioonide, sealhulgas Euroopa Keskpanga kooskõlastatud meetmeid. 2018. aasta kevadel esitab komisjon asjaomase meetmepaketi, sealhulgas mitu seadusandlikku ettepanekut, et hõlbustada viivislaenude haldamist pankade poolt ja vältida tulevikus uute viivislaenude kuhjumist.

Komisjon jälgib seda probleemi tähelepanelikult ka edaspidi ja esitab uue aruande hiljemalt 2018. aasta märtsis.