



Briuselis, 2018 01 18
COM(2018) 37 final

**KOMISIJOS KOMUNIKATAS KOMISIJOS KOMUNIKATAS EUROPOS
PARLAMENTUI, TARYBAI IR EUROPOS CENTRINIAM BANKUI**

Pirmoji pažangos ataskaita dėl neveiksnių paskolų mažinimo Europoje

{SWD(2018) 33 final}

KOMISIJOS KOMUNIKATAS KOMISIJOS KOMUNIKATAS EUROPOS PARLAMENTUI, TARYBAI IR EUROPOS CENTRINIAM BANKUI

Pirmoji pažangos ataskaita dėl neveiksnių paskolų mažinimo Europoje

1. NEVEIKSNIŲ PASKOLŲ PROBLEMOS SPRENDIMAS – RIZIKOS MAŽINIMO FINANSŲ SEKTORIJE DALIS

Po finansų krizės bankų veiklos reglamentavimo sistema pasikeitė iš esmės. Europos Sąjunga ėmėsi iniciatyvos įgyvendinti G 20 lygmeniu ir Bazelio komitete pasauliniu mastu sutartas reformas, kuriomis siekiama sustiprinti finansinį stabilumą, sumažinti riziką bankų sektoriuje ir išvengti situacijų, kai mokesčių mokėtojai turi finansiškai prisidėti padengiant žlungančių bankų išlaidas.

Be gerokai griežtesnių bankų kapitalo ir likvidumo reikalavimų ir visiems bankams taikomo įpareigojimo turėti pakankamai kapitalo, kuriam pertvarkymo atveju gali būti taikoma gelbėjimo privačiomis lėšomis priemonė, institucinė Sąjungos ir visų pirma euro zonos bankų priežiūros ir pertvarkymo sistema iš esmės sustiprinta sukūrus bankų sąjungą ir du iš trijų jos ramsčių: bendrą priežiūros mechanizmą ir Bendrą pertvarkymo valdybą¹. Šios priemonės padėjo užtikrinti kur kas geresnę ES bankų sektoriaus būklę, nei buvo prieš tai. Nuo 2014 m. euro zonos bankų kapitalas išaugo 234 mlrd. EUR, o likvidus turtas – 813 mlrd. EUR. Pastaruoju metu, 2015–2017 m., euro zonos bankai turimų vyriausybės skolos vertybinių popierių kiekį sumažino 17 %, dėl to susilpnėjo ir jų finansiniai saitai su savo valstybėmis. 2016 m. lapkričio mėn. Komisija pasiūlė papildomų rizikos mažinimo priemonių, įskaitant Kapitalo reikalavimų direktyvos ir reglamento² pakeitimus ir pasiūlymą dėl įmonių nemokumo, restruktūrizavimo ir antrosios galimybės³. Be to, Komisija kaip vieną iš svarbiausių prioritetų tęsia darbą, susijusį su kapitalo rinkų sąjunga.

Tam tikruose bankuose ir valstybėse narėse susikaupęs didelis neveiksnių paskolų kiekis mažinamas. Nuo 2014 m. neveiksnių paskolų ir viso paskolų portfelio santykio vidurkis sumažėjo trečdaliu ir toliau nuolat mažėja. Didelės neveiksnių paskolų sankaupos gali turėti neigiamos įtakos trumpalaikiams ir ilgalaikiams banko veiklos rezultatams dviem pagrindiniais aspektais. Pirma, turint neveiksnių paskolų reikia didesnių atidėjinių. Dėl atidėjinių paskoloms mažėja banko pelningumas ir reguliuojamasis kapitalas. Blogiausiai

¹ Pasiūlymą dėl trečiojo bankų sąjungos ramsčio, Europos indėlių garantijų sistemos, Komisija pateikė 2015 m. lapkričio mėn. 2017 m. spalio mėn. Komunikate dėl bankų sąjungos sukūrimo (COM(2017) 592) Komisija suteikė naują postūmį deryboms dėl Europos indėlių garantijų sistemos.

² Komisijos pasiūlymais bus reikalaujama, kad bankai sukauptų įsipareigojimų rezervus, kuriuos prirėkus būtų galima pasitelkti taikant gelbėjimo privačiomis lėšomis priemonę. Tai bus padaryta įgyvendinant Finansinio stabilumo tarybos bendro nuostolių padengimo pajėgumo standartą ir jį integruojant į galiojančias minimalaus nuosavų lėšų ir tinkamų įsipareigojimų reikalavimo taisykles; be to, suderinant taisykles, kuriomis nustatoma skolos priemonių, kurios atitinka bendro nuostolių padengimo pajėgumo standartą ir (arba) minimalų nuosavų lėšų ir tinkamų įsipareigojimų reikalavimą dėl rezervų, padėtis bankų kreditorių hierarchijoje. Komisijos pasiūlymuose taip pat pateiktos suderintos taisyklės, kaip priežiūros ir pertvarkymo institucijoms taikyti moratoriumo priemones siekiant stabilizuoti bankus. Kaip rodo pastarojo meto patirtis, tai ne mažiau svarbu. Galiausiai priemonių bankų sektoriuje rinkinyje siūloma įgyvendinti keletą tarptautinių standartų, be kita ko, įvesti svėrto koeficientą ir grynojo pastovaus finansavimo rodiklį (angl. NFSR).

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

atveju dėl būtinų neveiksnioms paskoloms skirtų atidėjinių gali kilti grėsmė banko gyvybingumui, o kartu – galimų padarinių finansiniam stabilumui. Antra, neveiksnioms paskoloms tvarkyti naudojami dideli ir žmogiškieji, ir finansiniai banko ištekliai. Dėl to mažėja banko galimybės skolinti, be kita ko, mažosioms ir vidutinėms įmonėms, kurios priklausomos nuo bankų teikiamų paskolų kur kas labiau nei didesnės įmonės, taigi daroma įtaka ekonomikos augimui ir darbo vietų kūrimui. Dėl šių priežasčių Komisija jau seniai akcentuoja, kad reikia skubiai imtis priemonių, būtinų rizikai, susijusiai su neveiksniomis paskolomis, valdyti.

Siekiant baigti kurti bankų sąjungą itin svarbu spręsti didelių neveiksnių paskolų sancaupų ir galimo tokių paskolų kaupimosi ateityje problemą, o vienas iš pagrindinių tinkamai veikiančios kapitalo rinkų sąjungos dēmenų – gerai išplėtotos antrinės neveiksnių paskolų rinkos. Šie elementai – svarbiausias 2017 m. gegužės mėn. Komisijos diskusijoms skirtame dokumente⁴ nustatytos ES darbotvarkės dėl ekonominės ir pinigų sąjungos ateities prioritetas. Be to, integravus finansų sistemą padidės ekonominės ir pinigų sąjungos atsparumas nepalankiems sukrėtimams, nes pagerės sąlygos tarpvalstybiniu mastu dalytis rizika privačiajame sektoriuje ir kartu sumažės būtinybė prisiimti riziką viešajam sektoriui. 2017 m. gruodžio 6 d. Komisijos ekonominės ir pinigų sąjungos dokumentų rinkinyje pateiktas veiksmų planas ir konkrečių pasiūlymų, kaip sustiprinti Europos ekonominę ir pinigų sąjungą, kuri yra vieningesnės, stipresnės ir demokratiškesnės Sąjungos dalis⁵.

Pagrindinė atsakomybė už didelių neveiksnių paskolų ir viso paskolų portfelio santykių mažinimą ir toliau tenka tų paskolų slegiamiems bankams ir valstybėms narėms. Šį klausimą atitinkamoms šalims Komisija nuolat kėlė per Europos semestrą. Tačiau, kalbant apie dabartinių neveiksnių paskolų ir viso paskolų portfelio santykių sumažinimą ir neveiksnių paskolų kaupimosi ateityje prevenciją, šis klausimas dėl tarpusavio ryšių ES ir ypač euro zonos bankų sistemoje akivaizdžiai aktualus ES lygmeniu. Konkrečiai valstybių narių, kuriose neveiksnių paskolų ir viso paskolų portfelio santykiai dideli, ekonomika turi svarbų šalutinį poveikį visos ES ekonomikai: tiek vertinant ekonomikos augimą, tiek finansinį stabilumą.

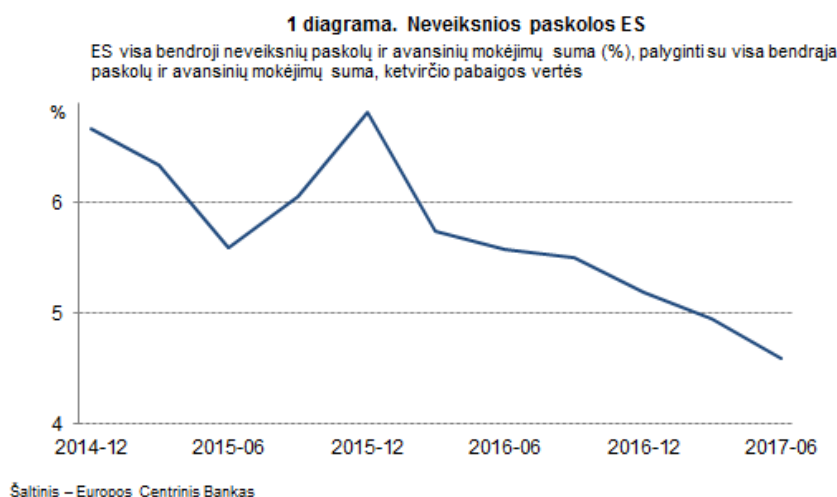
Atsižvelgdama į šį aktualumą ES lygmeniu ir remdamasi aukšto lygio susitarimu dėl poreikio tęsti ir plėsti Komisijos jau inicijuotus veiksmus, 2017 m. liepos mėn. Taryba priėmė „Veiksmų planą neveiksnių paskolų problemai Europoje spręsti“. Šiame veiksmų plane įvairios institucijos, taip pat ir Komisija, raginamos imtis tinkamų priemonių, kuriomis Europoje būtų toliau sprendžiamos problemos, susijusios su dideliais neveiksnių paskolų ir viso paskolų portfelio santykiais. Be to, savo išvadose Taryba sutiko reguliariai svarstyti šį klausimą (pirmiausia jį vėl aptarti po šešių mėnesių), kad galėtų įvertinti neveiksnių paskolų raidą Sąjungoje remdamasi Komisijos atliktu įvertinimu. Šis komunikatas kartu su priedamu Komisijos tarnybų darbiniu dokumentu yra pirmoji veiksmų plano įgyvendinimo pažangos ataskaita. Komisijos tarnybų darbiniame dokumente pateikiamas kitų ES suinteresuotųjų šalių, kurias Taryba kartu su Komisija taip pat ragino imtis veiksmų, kad Sąjungoje būtų remiamas ir spartinamas neveiksnių paskolų problemos sprendimas, indėlis.

⁴ COM(2017) 291.

⁵ COM(2017) 821.

2. NAUJAUSIA NEVEIKSNIŲ PASKOLŲ RAIDA

Kaip minėta, pastaruoju metu neveiksnių paskolų ir viso paskolų portfelio santykiai apskritai mažėjo, tai tęsėsi ir 2017 m. Toliau gerėjo bankų paskolų portfelių kokybė. Neveiksnių paskolų ir viso paskolų portfelio santykio mažėjimo tendenciją patvirtina naujausi duomenys: šis santykis sumažėjo 4,6 % (2017 m. II ketv.), t. y. maždaug 1 proc. p. per metus (žr. 1 diagramą). Taigi šis santykis nukrito iki žemiausio lygio nuo 2014 m. IV ketvirčio. Taip pat išaugo atidėjinių rodiklis ir sudaro 50,8 % (2017 m. II ketv.)⁶.



Pastaruoju metu neveiksnių paskolų ir viso paskolų portfelio santykiai mažėjo beveik visose valstybėse narėse, nors atskirose valstybėse narėse situacija labai skiriasi. Keliose neveiksnių paskolų ir viso paskolų portfelio santykiai vis dar dideli (2017 m. antrojo ketvirčio pabaigoje 9 valstybėse narėse šie santykiai viršijo 10 %), o kitose – labai maži (10 valstybių narių šie santykiai mažesni negu 3 %). Neveiksnių paskolų raida ir politikos priemonės įvairiose šalyse, kuriose šie santykiai dideli, išsamiai aprašoma pridedamame Komisijos tarnybų darbiniame dokumente.

Yra požymių, kad dėl politikos priemonių ir ekonomikos augimo sąveikos šiose valstybėse narėse daroma daug žadanti pažanga mažinant neveiksnių paskolų ir viso paskolų portfelio santykius. Vis dėlto neveiksnių paskolų tebekelia riziką ekonomikos augimui ir finansiniam stabilumui. Bendras neveiksnių paskolų kiekis visoje ES vis dar sudaro 950 mlrd. EUR, t. y. akivaizdžiai viršija prieškrizinius rodiklius⁷. Greičiau mažinti neveiksnių paskolų sandaupos toliau trukdo struktūrinės kliūtys. Kalbant apie kitus elementus, nors tam tikrų investuotojų grupių susidomėjimas ir su neveiksniomis paskolomis susijusių sandorių apimtis išaugo, aktyvumas antrinėse neveiksnių paskolų rinkose dar nėra pakankamas, kad iš esmės prisidėtų prie neveiksnių paskolų mažinimo pastangų. Be to, skolos restruktūrizavimo, nemokumo ir skolos išieškojimo procesai vis dar per lėti ir kai kuriais atvejais neprognozuojami.

⁶ Šaltinis – ECB. Kadangi atidėjinių paskoloms duomenų nėra, ES atidėjinių rodiklis apskaičiuotas atsižvelgiant į visų skolos priemonių (paskolų ir skolos vertybinių popierių) vertės sumažėjimą ir neveiksnius paskolas.

⁷ Šaltinis – ECB.

3. IŠSAMAUS NEVEIKSNIŲ PASKOLŲ PROBLEMAI SPRĘSTI SKIRTŲ PRIEMONIŲ RINKINIO RENGIMAS

Nuo finansų krizės pradžios 2008–2009 m. Komisija skyrė daug dėmesio neveiksnių paskolų problemai spręsti. Kai dideli neveiksnių paskolų ir viso paskolų portfelio santykiai ėmė kelti grėsmę bankams, Komisija padėjo valstybėms narėms sukurti *ad hoc* ir sisteminės priemonės, kurių tikslas – sumažinti neveiksnių paskolų sankaupas su valstybės pagalbos taisyklėmis suderinamomis priemonėmis (kartais tos priemonės buvo finansinės pagalbos programos dalis), pvz., naudojant bankams skirtas specialias nuvertėjusio turto priemones, veiklos nutraukimo subjektus ir (arba) su rinka suderinamas struktūras, dėl kurių iš esmės sumažinta neveiksnių paskolų sankaupa bankų sektoriuje. Taip pasinaudojant rinkos mechanizmais bankai buvo skatinami valdyti ir mažinti turimas neveiksnius paskolas, o adekvačiai padalijus našta ir įgyvendinus esminį restruktūrizavimą mokesčių mokėtojai apsaugomi nuo būtinybės padengti išlaidas. Europos semestro rekomendacijose atitinkamoms valstybėms narėms taip pat pabrėžta, kad reikia ryžtingai veikti siekiant spręsti didelių neveiksnių paskolų ir viso paskolų portfelio santykių problemą. Svarbų vaidmenį gerinant neveiksnių paskolų priežiūrą ir informacijos apie jas teikimą Europoje taip pat atliko Europos Centrinis Bankas, vykdydamas priežiūros funkciją (bendras priežiūros mechanizmas), nacionalinės kompetentingos institucijos ir Europos bankininkystės institucija. Europos Centrinis Bankas – viena iš pagrindinių finansinio stabilumo išsaugojimo Sąjungoje institucijų.

Ateityje turėtų būti toliau laikomasi šio visapusiško požiūrio į didelių neveiksnių paskolų ir viso paskolų portfelio santykių problemos sprendimą ir, kaip nustatyta Tarybos veiksmų plane, jis pirmiausia turėtų apimti įvairius papildomojo pobūdžio politikos veiksmus keturiuose srityse: i) priežiūros veiksmų, ii) restruktūrizavimo, nemokumo ir skolos išieškojimo sistemų reformos, iii) finansinių sunkumų paveikto turto antrinių rinkų plėtojimo ir iv) bankų sistemos restruktūrizavimo skatinimo. Šių sričių veiksmai turėtų būti vykdomi nacionaliniu lygmeniu ir, kai reikia, Sąjungos lygmeniu.

Savo ruožtu Komisija pasiryžusi įgyvendinti tuos neveiksnių paskolų problemos sprendimo veiksmų plano elementus, už kuriuos ji tiesiogiai atsako. 2017 m. spalio mėn. Komunikate dėl bankų sąjungos sukūrimo Komisija paskelbė, kad iki 2018 m. pavasario parengs visapusišką didelių neveiksnių paskolų ir viso paskolų portfelio santykių problemai spręsti skirtų priemonių rinkinį⁸. Jau padaryta didelė pažanga ir rengiamasi 2018 m. pavasarį pateikti minėtą priemonių rinkinį, įskaitant 3 pasiūlymus dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų⁹.

Tą rinkinį sudarys šios priemonės:

- Nacionalinių turto valdymo bendrovių kūrimo modelis laikantis ES galiojančių bankininkystės ir valstybės pagalbos taisyklių pagal valstybėse narėse anksčiau sukauptą geriausią patirtį. Be nacionalinių turto valdymo bendrovių kūrimo modelio rengimo, Komisija atitinkamais atvejais ketina toliau analizuoti kitas siūlomas paramos nuvertėjusiam turtui priemones, kurios yra centralizuotų turto valdymo bendrovių

⁸ COM(2017) 592.

⁹ Komisija dėl trijų galimų teisės aktų iniciatyvų surengė konsultacijas su suinteresuotosiomis šalimis.

alternatyva ir visiškai atitinka Bankų gaivinimo ir pertvarkymo direktyvą, Bendro pertvarkymo mechanizmo reglamentą ir valstybės pagalbos taisykles.

- Tolesnio neveiksnių paskolų antrinių rinkų plėtojimo priemonės, visų pirma siekiant pašalinti nepagrįstas kliūtis tvarkyti paskolas trečiosioms šalims ir perduoti paskolas.
- Užtikrinimo priemonę turinčių kreditorių apsaugos stiprinimo priemonės, kuriomis jiems būtų leista naudotis veiksmingesniais užtikrintų paskolų vertės susigrąžinimo metodais pagal pagreintą neteisminę užstato administravimo sistemą (angl. *Accelerated Extrajudicial Collateral Enforcement*). Tai yra greitas ir veiksmingas neteisminis vykdymo užtikrinimo mechanizmas, kuris suteikia galimybę užtikrinimo priemonę turintiems skolintojams susigrąžinti užtikrinimo priemonių, kurias teikia tiksliai bendrovės ir verslininkai, kad gautų paskolą, vertę¹⁰.
- Teisės aktais nustatytos prudencinės finansinio stabilumo stiprinimo priemonės, kad būtų išvengta neveiksnioms paskoloms skirtų atidėjinių nepakankamumo rizikos. Tokios finansinio stabilumo stiprinimo priemonės, taikomos naujoms paskoloms, kurios vėliau tampa neveiksniomis, atitiktų minimalų atidėjinių ir atskaitymų iš nuosavų lėšų, kurie bankams būtų taikomi siekiant padengti patirtus ir numatomus nuostolius, dydį. Šiame kontekste Komisija taip pat svarstys, ar nustatyti bendrą neveiksnių pozicijų apibrėžtį pagal apibrėžtį, kuri jau naudojama priežiūros ataskaitų teikimo reikmėms.
- Tolesnės pastangos Europoje puoselėti skaidrumą neveiksnių paskolų atžvilgiu gerinant su neveiksniomis paskolomis susijusių duomenų prieinamumą ir palyginamumą ir galbūt remiant rinkos dalyvių pastangas kurti neveiksnių paskolų informacijos platformas ar kredito registrus¹¹.

Be šio rinkinio, kaip minėta, įgyvendinant kapitalo rinkų sąjungą 2016 m. lapkričio mėn. Komisija pateikė Pasiūlymą dėl direktyvos dėl restruktūrizavimo, antrosios galimybės ir nemokumo procedūrų veiksmingumo¹². Pagrindiniai šio pasiūlymo aspektai, visų pirma restruktūrizavimo procedūrų, leidžiančių finansinių sunkumų patiriančioms gyvybingoms įmonėms išvengti nemokumo, sukūrimas ir restruktūrizavimo ir nemokumo procedūrų veiksmingumą didinančios priemonės, padėtų sumažinti neveiksnių paskolų lygį ir užkirsti kelią jų kaupimuisi ateityje. Komisija Europos Parlamentą ir Tarybą ragina daryti sparčią pažangą dėl šio svarbaus pasiūlymo, kurį išsamiai išnagrinėjo Teisingumo ir vidaus reikalų taryba ir apie kurį nuomonėmis pastaruoju metu apsižeista ECOFIN taryboje. Su 2017 m.

¹⁰ Darbas šioje srityje priklausys nuo poveikio vertinimo, derės su 2016 m. lapkričio mėn. Komisijos pasiūlymu dėl Direktyvos dėl restruktūrizavimo, antrosios galimybės ir nemokumo sistemų veiksmingumo ir jį papildys. Šiam darbui užbaigti nebūtina derinti esamų nemokumui taikomų nuostatų.

¹¹ Be to, neveiksnių paskolų valdymą teigiamai paveiktų veiksmingesnė ir labiau nuspėjama paskolų įsipareigojimų vykdymo užtikrinimo ir nemokumo norminė bazė, todėl Komisija taip pat imasi paskolų įsipareigojimų vykdymo užtikrinimo sistemų lyginamosios analizės, kad gautų patikimą vaizdą, su koku delsimu susiduria ir kaip vertę susigrąžina bankai, kai skolininkai nebevykdo mokėjimo įsipareigojimų, ir kviečia valstybes nares bei priežiūros institucijas glaudžiai bendradarbiauti, kad būtų parengta patikima ir reikšminga lyginamosios analizės metodika. Šiame kontekste Komisijos pasiūlymu dėl Direktyvos dėl įmonių nemokumo, restruktūrizavimo ir antrosios galimybės nustatomos valstybių narių prievolės rinkti palyginamus duomenis apie nemokumo ir restruktūrizavimo procedūras ir perduoti juos Komisijai, nes tai labai svarbu siekiant parodyti, kiek reglamentavimo sistema veiksminga nemokių skolininkų atžvilgiu valstybėse narėse.

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

spalio mėn. komunikatu pateikiamoje bendro priežiūros mechanizmo peržiūros ataskaitoje Komisija taip pat paaiškino atitinkamų Kapitalo reikalavimų direktyvos ir Bendro priežiūros mechanizmo reglamento straipsnių interpretaciją. Komisija patvirtino, kad jais nustatyti priežiūros įgaliojimai leidžia kompetentingoms institucijoms daryti poveikį su neveiksniomis paskolomis susijusiai banko atidėjinių politikai, kiek tai leidžia taikoma apskaitos sistema, ir taikyti specifinį koregavimą, kai tai būtina prudenciniais tikslais¹³.

Prie šio komunikato pridedamame Komisijos tarnybų darbiname dokumente išsamiai išdėstoma tų tarnybų atlikta bendro Tarybos veiksmų plano įgyvendinimo pažangos analizė. Be kita ko, tai priemonės, už kurias atsako Komisija, ir priemonės, už kurias atsako kitos institucijos ir agentūros.

Apskritai iki šiol visais aspektais padaryta pažanga yra daug žadanti. Visi dalyviai turėtų toliau dėti tokias pačias pastangas, kad visos veiksmų plane numatytos priemonės būtų užbaigtos ir taip pasiektas tvarus neveiksnių paskolų problemos sprendimas visoje Sąjungoje.

4. IŠVADOS

Kadangi apskritai daroma didelė pažanga mažinant riziką ES bankų sektoriuje, tai ir neveiksnių paskolų ir viso paskolų portfelio santykis Sąjungoje toliau mažėja. Nepaisant šios teigiamos tendencijos, dideli neveiksnių paskolų ir viso paskolų portfelio santykiai tebėra svarbi problema kelioms valstybėms narėms ir visai Sąjungai. Sprendžiant šią problemą labai svarbus žingsnis buvo veiksmų planas, dėl kurio 2017 m. liepos mėn. susitarta Taryboje. Šis pirmasis vertinimas rodo, kad įgyvendinant veiksmų planą daroma svarbi pažanga.

Norint, kad didelių neveiksnių paskolų problema būtų išspręsta, t. y. ir kad esamos jų sandaupos būtų sumažintos iki tvaraus lygio, ir kad būtų užkirstas kelias galimam jų kaupimuisi ateityje, per ateinančius mėnesius ir metus būtina užtikrinti tokią pat sparčią veiksmų plano įgyvendinimo pažangą. Nors šioje srityje reikia toliau stabiliai dirbti tiek atskiriems bankams, tiek atitinkamoms valstybėms narėms, ES lygmeniu reikia, kad Komisija ir kitos ES institucijos, įskaitant Europos Centrinį Banką, toliau bendradarbiautų. Siekdama padėti bankams valdyti neveiksnius paskolas ir išvengti naujų neveiksnių paskolų kaupimosi ateityje, 2018 m. pavasarį Komisija pateiks specialų priemonių rinkinį, įskaitant kelis pasiūlymus dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų.

Šį klausimą Komisija toliau atidžiai stebės ir ne vėliau kaip 2018 m. kovo mėn. pateiks naują ataskaitą.

¹³ COM(2017) 591.