



Briselē, 18.1.2018.
COM(2018) 37 final

**KOMISIJAS PAZIŅOJUMS KOMISIJAS PAZIŅOJUMS EIROPAS
PARLAMENTAM, PADOMEI UN EIROPAS CENTRĀLAJAI BANKAI**

**Pirmais progresā ziņojums par ienākumus nenesošo aizdevumu apjoma mazināšanu
Eiropā**

{SWD(2018) 33 final}

KOMISIJAS PAZIŅOJUMS KOMISIJAS PAZIŅOJUMS EIROPAS PARLAMENTAM, PADOMEI UN EIROPAS CENTRĀLAJAI BANKAI

Pirmais progressa ziņojums par ienākumus nenesošo aizdevumu apjoma mazināšanu Eiropā

1. IENĀKUMUS NENESOŠO AIZDEVUMU PROBLĒMAS RISINĀŠANA AR FINANŠU SEKTORU SAISTĪTO RISKU MAZINĀŠANAS IETVAROS

Pēc finanšu krīzes banku darbības normatīvajā regulējumā tika veiktas būtiskas izmaiņas. Eiropas Savienība ir uzņēmusies vadošo lomu to pasaules mērogā (G20 un Bāzeles komitejas ietvaros) saskaņoto reformu īstenošanā, kuru mērķis ir stiprināt finanšu stabilitāti, mazināt risku banku nozarē un novērst to, ka nodokļu maksātājiem būtu finansiāli jāatbalsta grūtībās nonākušu banku izmaksu segšana.

Papildus ievērojami stingrākām kapitāla un likviditātes prasībām attiecībā uz bankām, kā arī ikvienas bankas pienākumam noregulējuma vajadzībām pietiekamā apmērā uzturēt iekšēji rekapitalizējamu kapitālu, Savienībā, un it īpaši eurozonā, tika pamatīgi nostiprināta banku uzraudzības un noregulējuma institucionālā kārtība, izveidojot banku savienību un divus no tās trim pīlāriem – vienoto uzraudzības mehānismu un Vienoto noregulējuma valdi.¹ Līdz ar šo pasākumu veikšanu ES banku nozares stāvoklis ir kļuvis daudz labāks nekā iepriekšējos gados. Kopš 2014. gada bankas eurozonā ir palielinājušas savu kapitālu par 234 miljardiem euro un bilanci papildinājušas ar likvīdiem aktīviem 813 miljardu euro apmērā. Eurozonas bankas pēdējo gadu laikā ir samazinājušas savus valsts parādsaistību turējumus, laikā no 2015. līdz 2017. gadam tos samazinot par 17 % un tādējādi samazinot arī savu finansiālo saikni ar attiecīgo valsti. Komisija 2016. gada novembrī ierosināja risku mazināšanas papildu pasākumus, tostarp grozījumus Kapitāla prasību direktīvā un regulā², un priekšlikumu par risinājumiem attiecībā uz uzņēmumu maksātspēju, pārstrukturēšanu un otro iespēju³. Komisija ir arī strādājusi pie kapitāla tirgu savienības pilnveidošanas, kas ir viena no tās augstākajām prioritātēm.

Vairākās bankās un dalībvalstīs tiek mazināts lielais ienākumus nenesošo aizdevumu (INA) apjoms. Vidējais INA īpatsvars kopš 2014. gada ir samazinājies par vienu trešdaļu, un tas pastāvīgi turpina samazināties. Liels INA apjoms divejādā veidā var ietekmēt bankas

¹ Banku savienības trešā pīlāra – Eiropas noguldījumu apdrošināšanas sistēmas – izveidi Komisija ierosināja 2015. gada novembrī. Komisija 2017. gada oktobrī savā paziņojumā par banku savienības izveides pabeigšanu [COM(2017) 592] deva jaunu impulsu sarunām par Eiropas noguldījumu apdrošināšanas sistēmu (ENAS).

² Komisijas topošie priekšlikumi paredz, ka bankām būs jāizveido saistību rezerves, kuras vajadzības gadījumā var iekšēji rekapitalizēt, ieviešot Finanšu stabilitātes padomes sagatavoto kopējās zaudējumu absorbcijas spējas standartu un integrējot to spēkā esošajos noteikumos par minimuma prasībām attiecībā uz pašu kapitālu un atbilstīgajām saistībām, kā arī paredzot saskaņotus noteikumus par parāda instrumentu, kas kvalificējas izmantošanai rezervēs saistībā ar prasībām par kopējo zaudējumu absorbcijas spēju / minimuma prasībām attiecībā uz pašu kapitālu un atbilstīgajām saistībām, vietu bankas kreditoru hierarhijā. Pamatojoties uz neseno pieredzi, vienlīdz svarīgi ir Komisijas priekšlikumi, kuros paredzēti arī saskaņoti noteikumi par to, kā piemērot moratorija instrumentus, ko uzraudzītāji un noregulējuma iestādes izmanto banku stabilizācijai. Visbeidzot, banku sektora tiesību aktu kopumā ir ierosināts īstenot virkni starptautisko standartu, tostarp, ieviest sviras rādītāju un neto stabila finansējuma rādītāju (NSFR).

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

īstermiņa un ilgāka termiņa darbības rezultātus. Pirmkārt, INA ir nepieciešama uzkrājumu veidošana lielākā apjomā. Aizdevumiem izveidotie uzkrājumi mazina bankas rentabilitāti un regulatīvajām prasībām atbilstošo kapitālu. Vissmagākajos gadījumos nepieciešamās INA grāmatvedības uzskaites dēļ var tikt apšaubīta bankas pastāvētspēja, kas potenciāli var apdraudēt finanšu stabilitāti. Otrkārt, INA vajadzībām tiek nodarbināti ievērojami bankas resursi – gan cilvēkresursi, gan finansiālie līdzekļi. Tas mazina bankas spēju aizdot, tai skaitā maziem un vidējiem uzņēmumiem, kuri uz banku aizdevumiem paļaujas daudz lielākā mērā nekā lielākas komercsabiedrības, un tādējādi tiek ietekmēta ekonomikas izaugsme un jaunu darbvieta radīšana. Šo iemeslu dēļ Komisija jau ilgāku laiku ir uzsvērusi, ka steidzami ir jāveic nepieciešamie pasākumi, lai novērstu ar INA saistītos riskus.

Lai varētu pabeigt banku savienības izveidi, ir būtiski risināt INA lielā apjoma un tā iespējamās turpmākas palielināšanās problēmu, un viens no labi funkcionējošās kapitāla tirgu savienības elementiem ir labi attīstīts otrreizējais INA tirgus. Šādi elementi ir viena no galvenajām prioritātēm ES programmā par ekonomikas un monetārās savienības padziļināšanu, kas izklāstīta Komisijas 2017. gada maija pārdomu dokumentā⁴. Turklāt integrēta finanšu sistēma palielinās ekonomikas un monetārās savienības noturību pret nelabvēlīgiem satricinājumiem, pārrobežu mērogā atvieglojot privātā sektora veiktu riska dalīšanu, vienlaikus mazinot vajadzību pēc publiskā sektora veiktas riska dalīšanas. Ar 2017. gada 6. decembri datētā Komisijas EMS pakete ietver ceļvedi un konkrētus priekšlikumus par Eiropas ekonomikas un monetārās savienības padziļināšanu vienotākas, stiprākas un demokrātiskākas Savienības ietvaros.⁵

Primārā atbildība par augsta INA īpatsvara problēmas risināšanu joprojām ir attiecīgajām bankām un dalībvalstīm. Eiropas pusgada (semestra) ietvaros Komisija šo lietu ir konsekvēnti norādījusi attiecīgajām valstīm. Tomēr pašlaik konstatējamā INA īpatsvara mazināšanai un to apjoma turpmāka pieauguma novēršanai ir arī nepārprotama ES dimensija, jo ES, un it īpaši eurozonas, banku sistēmai ir raksturīga mijiedarbība. Konkrētāk, dalībvalstis ar augstu INA īpatsvaru nelabvēlīgi ietekmē ES ekonomiku kopumā – gan ekonomikas izaugsmes, gan finanšu stabilitātes ziņā.

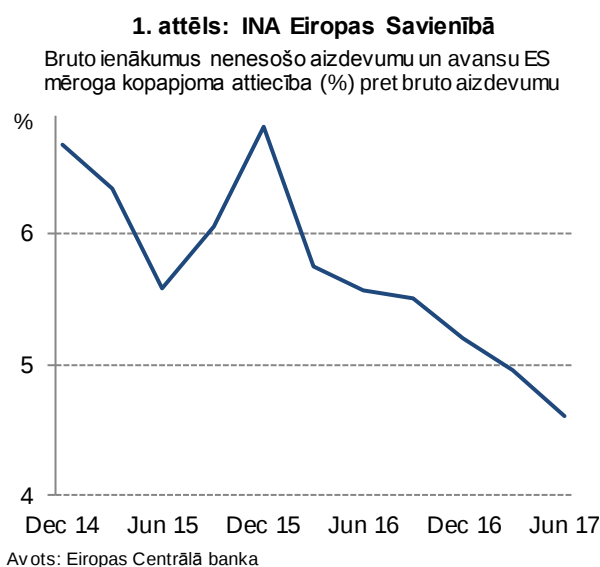
Nemot vērā šo ES dimensiju un balstoties uz lielo vienprātību jautājumā par nepieciešamību turpināt un paplašināt Komisijas uzsāktos pasākumus, Padome 2017. gada jūlijā apstiprināja dokumentu “Rīcības plāns, kā risināt ienākumus nenesošo aizdevumu problēmu Eiropā”. Šajā rīcības plānā vairākas iestādes – tostarp Komisija – tiek aicinātas veikt atbilstošus pasākumus, lai turpinātu augsta INA īpatsvara problēmu risināšanu Eiropā. Turklāt Padome savos secinājumos piekrita regulāri atgriezties pie šīs problēmas (sākotnēji ik pēc sešiem mēnešiem), lai novērtētu INA stāvokļa attīstību Savienībā, balstoties uz Komisijas vērtējumu. Šis paziņojums kopā ar pievienoto Komisijas dienestu darba dokumentu ir pirmais progress ziņojums par rīcības plāna īstenošanu. Komisijas dienestu darba dokuments ietver viedokļus no citām ES mēroga ieinteresētajām personām, kurus Padome aicināja līdzās Komisijai veikt pasākumus, lai atbalstītu un paātrinātu ienākumus nenesošo aizdevumu problēmas risināšanu Savienībā.

⁴ COM(2017) 291 *final*.

⁵ COM(2017) 821 *final*.

2. NESENĀS NORISES IENĀKUMUS NENESOŠO AIZDEVUMU JOMĀ

Kā jau minēts, 2017. gadā atbilstoši pēdējo gadu vispārējai tendencei turpinājās uzlaboties INA īpatsvara rādītāji. Banku aizdevumu portfeļu kvalitāte turpināja uzlaboties. Jaunākie skaitļi liecina par INA īpatsvara krituma tendenci: tas ir samazinājies līdz 4,6 % (2017. gada 2. ceturksnī), kas ir par apmēram 1 procentpunktu mazāk nekā pirms gada (sk. 1. attēlu). Līdz ar to INA īpatsvars ir sasniedzis zemāko līmeni kopš 2014. gada 4. ceturkšņa. Ir pieaudzis arī izveidoto uzkrājumu īpatsvars⁶, kas sasniedzis 50,8 % (2017. gada 2. ceturksnī).



Pēdējā laikā INA īpatsvars ir krities gandrīz visās dalībvalstīs, tomēr stāvoklis dažādās dalībvalstīs ievērojami atšķiras. Vairākās dalībvalstīs joprojām ir augsts INA īpatsvars (2017. gada otrā ceturkšņa beigās 9 dalībvalstīs tas pārsniedza 10 %), savukārt citās dalībvalstīs to īpatsvars ir ļoti mazs (10 dalībvalstīs tas bija mazāks par 3 %). Pievienotajā Komisijas dienestu darba dokumentā ir detalizēti izklāstīta INA apjoma attīstība un politikas pasākumi vairākās izraudzītās valstīs ar augstu INA īpatsvaru.

Pierādījumi liecina, ka šajās dalībvalstīs tiek gūti iedrošinoši panākumi, cenšoties mazināt INA īpatsvaru; tam labvēlīgi ir politikas pasākumi apvienojumā ar ekonomikas izaugsmi. Tomēr INA joprojām rada riskus ekonomikas izaugsmei un finanšu stabilitātei. ES mērogā INA apjoma kopsumma joprojām ir 950 miljardi euro, kas pārsniedz pirmskrīzes līmeni.⁷ Strukturālie ierobežojumi joprojām kavē INA apjoma straujāku kritumu. Viens no elementiem – pasākumi saistībā ar ienākumus nenesošo aizdevumu otrreizējo tirgu – vēl nav pietiekams, lai varetu būtiski veicināt INA mazināšanas centienus, neatkarīgi no pieaugošas intereses no konkrētām ieguldītāju grupām un ar INA saistīto darījuma apjoma pieauguma.

⁶ Avots: ECB. Tā kā dati par uzkrājumu veidošanu aizdevumiem nav pieejami, uzkrājumu veidošanas rādītāji visai ES tika aprēķināti, aizdevumu vērtības samazinājumus un ienākumus nenesošos aizdevumus ņemot vērā attiecībā pret visiem parāda instrumentiem (aizdevumiem un parāda vērtspapīriem).

⁷ Avots: ECB.

Turklāt parādsaistību pārstrukturēšanas, maksātnespējas un aizdoto naudas līdzekļu atgūšanas procesi joprojām ir pārāk lēni un dažkārt arī neprognozējami.

3. VISPUSĪGS PASĀKUMU KOPUMS IENĀKUMUS NENESOŠO AIZDEVUMU PROBLĒMAS RISINĀŠANAI

Kopš finanšu krīzes sākuma 2008.–2009. gadā Komisija ievērojamā mērā ir veltījusi uzmanību INA problēmas risināšanai. Attiecībā uz bankām, kuru pastāvētspēju apdraud augsts INA īpatsvars, Komisija ir palīdzējusi dalībvalstīm izveidot *ad hoc* pasākumus sistēmas mērogā ar mērķi samazināt ienākumus nenesošo aizdevumu apjomu (dažkārt finansiālas palīdzības programmas ietvaros), izmantojot risinājumus, kas saderīgi ar valsts atbalsta noteikumiem, piemēram, speciālus pasākumus attiecībā uz banku samazinātas vērtības aktīviem, darbības izbeigšanai paredzētus mehānismus un/vai ar tirgu saderīgas struktūras, kas ietvēra banku nozarē pastāvošā ienākumus nenesošo aizdevumu apjoma būtisku mazināšanu. Tādējādi bankas tika stimulētas pārvaldīt un mazināt savu INA apjomu, izmantojot tirgus mehānismus – atbilstīgu sloga sadali un padziļinātu pārstrukturēšanu – un līdz ar to nodokļu maksātāji tika pasargāti no izmaksu segšanas. Eiropas pusgada ieteikumos konkrētām dalībvalstīm ir uzsvērts arī tas, ka jārīkojas apņēmīgi, lai novērstu augstu INA apjomu. Arī Eiropas Centrālajai bankai kā uzraudzības iestādei (vienotajam uzraudzības mehānismam), dalībvalstu kompetentajām iestādēm un Eiropas Banku iestādei ir bijusi svarīga loma ar INA saistītās uzraudzības un pārskatu sniegšanas pilnveidošanā Eiropā, savukārt Eiropas Centrālā banka ir bijusi neatņemams elements Savienības finanšu stabilitātes nodrošināšanā.

Šī vispusīgā pieeja augsta INA īpatsvara risināšanai ir jāuztur arī turpmāk un, kā norādīts Padomes rīcības plānā, tās galvenā uzmanība ir jāpievērš dažādiem papildinošiem politikas pasākumiem četrās jomās: i) uzraudzības pasākumi, ii) pārstrukturēšanas, maksātnespējas un parādu atgūšanas sistēmu reforma, iii) otrreizējo tirgu attīstīšana problemātiskiem aktīviem un iv) banku sistēmas pārstrukturēšanas veicināšana. Šajās jomās ir jāveic valsts mēroga pasākumi un attiecīgā gadījumā arī Savienības mēroga pasākumi.

Komisija no savas puses ir apņēmusies gūt rezultātus attiecībā uz šiem elementiem INA rīcības plānā, par kuru tai ir tieša atbildība. Komisija 2017. oktobrī savā paziņojumā par banku savienības izveides pabeigšanu darīja zināmu, ka līdz 2018. gada pavasarim tiks izstrādāts vispusīgu pasākumu kopums, ar ko paredzēts risināt augstā INA īpatsvara problēmu.⁸ Ievērojami panākumi jau ir gūti, un ir sagaidāms, ka atbilstoši minētajiem plāniem 2018. gada pavasarī būs sagatavots pasākumu kopums, tai skaitā trīs tiesību akta priekšlikumi.⁹

Minētajā kopumā tiks iekļauti šādi pasākumi:

- Plāns par to, kā atbilstoši spēkā esošajiem ES banku un valsts atbalsta noteikumiem var izveidot valsts mēroga aktīvu pārvaldīšanas sabiedrības (APS), izmantojot paraugpraksi, kas izriet no dalībvalstu līdzšinējās pieredzes. Papildus uzmetuma izstrādei attiecībā uz valsts mēroga APS, Komisija plāno attiecīgā gadījumā turpināt izvērtēt citus ierosinātos samazinātas vērtības aktīvu glābšanas pasākumus, kas ir

⁸ COM(2017) 592 final.

⁹ Komisija ir rīkojusi apspriešanos ar ieinteresētajām personām par trim potenciālajām likumdošanas iniciatīvām.

alternatīvi centralizētām APS, pilnā mērā ievērojot BAND, VNMR un valsts atbalsta noteikumus.

- Pasākumi, kas paredzēti, lai turpinātu veidot ienākumus nenesošo aizdevumu otrreizējo tirgu, it īpaši ar mērķi novērst liekus šķēršļus aizdevumu apkalpošanā, ko veic trešās personas, un aizdevumu nodošanā.
- Pasākumi, kas paredzēti, lai pastiprinātu nodrošināto kreditoru aizsardzību, atļaujot tiem izmantot efektīvākas metodes nodrošināto aizdevuma summu atgūšanai, izmantojot paātrinātu nodrošinājuma ārpustiesas piespiedu atsavināšanu (*Accelerated Extrajudicial Collateral Enforcement*). Tas attiecas uz ātras un efektīvas ārpustiesas izpildes mehānismu, kas nodrošinātiem aizdevējiem dod iespēju atgūt vērtību no nodrošinājuma, ko snieguši tikai komercsabiedrības un uzņēmēji, lai nodrošinātu aizdevumus.¹⁰
- Likumisku prudenciālās uzraudzības atbalsta mehānismu ieviešana, ar kuriem paredzēts novērst risku, ka attiecībā uz INA izveidotie uzkrājumi ir nepietiekami. Šādi atbalsta mehānismi par jaunizsniegtiem aizdevumiem, kas, kā vēlāk izrādās, ir ienākumus nenesoši, varētu būt bankām nepieciešamo uzkrājumu un pašu kapitāla samazinājumu minimālais līmenis, kas jānodrošina, lai segtu faktiskos un sagaidāmos zaudējumus. Šajā kontekstā Komisija apsvērs arī to, kā ieviest vienotu termina “nerezultatīvs riska darījums” definīciju, kas atbilstu definīcijai, kura jau tiek izmantota uzraudzības pārskatu sniegšanas vajadzībām.
- Turpmāki pasākumi, ar kuriem paredzēts veicināt ienākumus nenesošo aizdevumu pārredzamību Eiropā, uzlabojot datu pieejamību un salīdzināmību attiecībā uz ienākumus nenesošajiem aizdevumiem un, potenciāli, atbalstot tirgus dalībnieku izstrādātas informācijas platformas vai kredītreģistrus attiecībā uz ienākumus nenesošajiem aizdevumiem.¹¹

Papildus šai paketei, kā iepriekš jau tika minēts, Komisija 2016. gada novembrī, strādājot pie kapitāla tirgu savienības tēmas, iesniedza priekšlikumu direktīvai par pārstrukturēšanu, otro iespēju un maksātnespējas efektivitāti.¹² Šā priekšlikuma galvenie elementi — it īpaši pārstrukturēšanas procedūras, kas ļauj dzīvotspējīgiem uzņēmumiem, kuri nonākuši finansiālās grūtībās, novērst maksātnespēju, kā arī pasākumi, kas uzlabo pārstrukturēšanas un maksātnespējas procedūru efektivitāti — varētu palīdzēt samazināt INA skaitu, kā arī novērst to turpmāko uzkrāšanos. Komisija aicina Eiropas Parlamentu un Padomi jau drīzumā panākt šā svarīgā priekšlikuma virzību pēc detalizētās izskatīšanas Tieslietu un iekšlietu padomē un nesenās

¹⁰ Šajā jomā veicamais darbs tiks noteikts ietekmes novērtējumā, un tas atbildīs un papildinās Komisijas 2016. gada novembra priekšlikumu direktīvai par pārstrukturēšanu, otro iespēju un maksātnespējas regulējuma efektivitāti, un tam nebūtu nepieciešama faktisko maksātnespējas noteikumu saskaņošana.

¹¹ Turklāt, tā kā ienākumus nenesošo aizdevumu pārvaldība varētu iegūt no efektīvāka un paredzamāka aizdevumu piedziņas un maksātnespējas regulējuma, Komisija veic arī aizdevumu piedziņas režīmu salīdzinošo novērtēšanu, lai gūtu reālu priekšstatu par kavējumiem un vērtības atgūšanu, ko bankas piedzīvo, saskaroties ar aizņēmēju saistību neizpildi, un aicina dalībvalstis un uzraudzības iestādes cieši sadarboties, lai izstrādātu loģiskas un pamatotas salīdzinošās vērtēšanas metodes. Šajā saistībā Komisijas priekšlikumā direktīvai par uzņēmumu maksātnespēju, pārstrukturēšanu un otro iespēju dalībvalstīm ir noteikts pienākums apkopot salīdzināmus datus par maksātnespējas un pārstrukturēšanas procedūrām un darīt tos zināmus Komisijai, jo tas būtu ārkārtīgi svarīgi, lai pierādītu tiesiskā regulējuma efektivitāti dalībvalstīs attiecībā uz maksātnespējīgiem parādniekiem.

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

viedokļu apmaiņas Ekonomikas un finanšu padomē. Vienotā uzraudzības mehānisma pārskata ziņojumā, kas pievienots 2017. gada oktobra paziņojumam, Komisija precizēja arī to, kā interpretējami Kapitāla prasību direktīvas (KPD) un Vienotā uzraudzības mehānisma regulas attiecīgie panti. Komisija ir apstiprinājusi, ka tajās paredzētās uzraudzības pilnvaras ļauj kompetentajām iestādēm ietekmēt banku rezervju veidošanas politiku attiecībā uz INA saskaņā ar piemērojamo grāmatvedības regulējumu un piemērot īpašus pielāgojumus, ja tas nepieciešams piesardzības nolūkiem.¹³

Komisijas dienestu darba dokumentā, kas pievienots šim paziņojumam, ir sniegts Komisijas dienestu detalizēts pārskats par panākumiem, kuri gūti saistībā ar Padomes rīcības plāna īstenošanu kopumā. Tas ietver pasākumus, par kuriem atbildīga ir Komisija, un pasākumus, par kuriem atbildīgas ir citas iestādes un aģentūras.

Kopumā līdz šim visās jomās gūtie panākumi ir rosinoši. Visiem tirgus dalībniekiem būtu jāturpina šie centieni, lai varētu pabeigt visus rīcības plānā paredzētos pasākumus un līdz ar to panākt INA problēmas ilgtspējīgu risinājumu visai Savienībai.

4. SECINĀJUMI

Līdz ar ES banku nozarē gūtajiem ievērojamajiem panākumiem saistībā ar risku mazināšanu Savienībā turpina mazināties arī INA īpatsvars. Neatkarīgi no šīs pozitīvās tendences augstais INA īpatsvars joprojām ir ievērojama problēma vairākās dalībvalstīs un Savienībā kopumā. Rīcības plāns, par ko vienošanās Padomē tika panākta 2017. gada jūlijā, bija nozīmīgs solis šīs problēmas risināšanas virzienā. Šis pirmais novērtējums liecina par ievērojamiem panākumiem rīcības plāna īstenošanā.

Ir nepieciešams noturēt šo attīstības gaitu, turpmākajos mēnešos un gados īstenojot rīcības plānu, lai varētu risināt lielā INA īpatsvara problēmu gan samazinot esošo apjomu līdz ilgtspējīgam līmenim, gan novēršot tā turpmāku pieaugumu. Ir neatlaidīgi jāturpina atsevišķu banku un attiecīgo dalībvalstu aizsāktais darbs, tomēr ir nepieciešama arī saskaņota rīcība ES mērogā, proti, Komisijas un citu ES iestāžu, tostarp Eiropas Centrālās bankas, rīcība. Komisija 2018. gada pavasarī iepazīstinās ar speciālu pasākumu kopumu, tai skaitā vairākiem tiesību aktu priekšlikumiem, ar kuriem paredzēts atvieglot INA pārvaldību bankās un turpmāk novērst jaunu INA apjoma pieaugumu.

Komisija turpinās uzmanīgi vērot šīs norises un ne vēlāk kā 2018. gada martā sniegs jaunu pārskatu.

¹³ COM(2017) 591.