

Briuselis, 2018 03 14
SWD(2018) 76 final

PART 2/2

KOMISIJOS TARNYBŲ DARBINIS DOKUMENTAS

POVEIKIO VERTINIMO SANTRAUKA

Neveiksnių paskolų antrinių rinkų plėtojimas šalinant nereikalingas kliūtis, trukdančias administruoti paskolas trečiosioms šalims ir perleisti paskolas (1 dalis iš 2)

ir

Pagreitintas neteisminis užstato realizavimas (2 dalis iš 2)

pridedamas prie

**Pasiūlymo dėl EUROPOS PARLAMENTO IR TARYBOS DIREKTYVOS
dėl kredito administratorių, kredito pirkėjų ir užstato realizavimo**

{COM(2018) 135 final} - {SWD(2018) 75 final}

Santraukos lentelė

Įmonėms ir verslininkams suteiktoms užtikrintoms paskoloms taikomo pagreito neteisminio užstato realizavimo poveikio vertinimas

A. Būtinybė imtis veiksmų

Kodėl? Kokia problema sprendžiama?

Didelis neveiksnių paskolų lygis daro poveikį finansiniam stabilumui, nes neigiamai veikia jų slegiamų įstaigų pelningumą ir gyvybingumą, be to, dėl sumažėjusio bankų skolinimo daro įtaką ekonomikos augimui. Todėl neveiksnių paskolų daro neigiamą poveikį ir bankų sąjungos veikimui, ir kapitalo rinkų sąjungos kūrimui. Europos Vadovų Taryba „Veiksmų plane neveiksnių paskolų problemai Europoje spręsti“ ragina įvairias institucijas imtis tinkamų priemonių siekiant toliau spręsti didelio susikaupusio neveiksnių paskolų kiekio Europos Sąjungoje problemą. Visų pirma, siekiant mažinti naujų neveiksnių paskolų kaupimosi riziką ateityje, pagal vieną iš pagrindinių politikos krypčių siekiama sudaryti sąlygas bankams veiksmingai ir greitai susigrąžinti užstato vertę, kai skolininkai neįvykdo su užtikrintomis paskolomis susijusių įsipareigojimų. Iš tiesų, kai užstato realizavimo procedūros ilgai trunka ir brangiai kainuoja, sumažėja užstato naudojimo mikroekonominė nauda (visų pirma bankai linksta skolinti mažiau ir (arba) taikyti didesnes palūkanų normas, o tada savo apskaitoje sukaupia daug blogų paskolų, kurių užstato vertę sunku susigrąžinti). Paprastai užstato realizavimo procedūros Europos Sąjungoje yra teismo pobūdžio. Tačiau kai kuriose valstybėse narėse neveiksnių paskolas pertvarkyti sudėtinga dėl teismo sistemų neefektyvumo, ypač dėl labai ilgos proceso trukmės. Kartais taip yra ir dėl pernelyg didelio teismų darbo krūvio, todėl užstatą turintys kreditoriai praktiškai susigrąžina mažesnes sumas. Kai kuriose, bet ne visose valstybėse narėse, kaip greitesnė ir pigesnė teismo proceso alternatyva yra taikomi neteisminio užstato realizavimo mechanizmai. Neteisminės procedūros įvairiose valstybėse narėse yra labai skirtingos – jų metodai, aprėptis ir veiksmingumas labai įvairūs, o tai neleidžia užtikrinti vienodų sąlygų nei bankams, nei verslo skolininkams.

Ko siekiama šia iniciatyva?

Šia iniciatyva, įtraukta į platesnio masto priemonių neveiksnių paskolų problemai ES spręsti rinkinį, siekiama: i) užtikrinti, kad bankai visose valstybėse narėse galėtų taikyti neteisminio užstato realizavimo procedūras, ir ii) padidinti esamų nacionalinių mechanizmų veiksmingumą suteikiant užstatą turintiems kreditoriams veiksmingą priemonę didesnei vertei susigrąžinti sparčiau, kai verslo skolininkai neįvykdo savo įsipareigojimų. Tai būtų naudinga bankams, nes ateityje būtų išvengta didelio neveiksnių paskolų kiekio kaupimosi jų balanse. Ši iniciatyva, kuria būtų padidintas bankų gebėjimas greitai ir vienodai susigrąžinti vertę visose valstybėse narėse, turėtų suteikti bankams galimybę teikti daugiau paskolų įmonėms, visų pirma MVĮ. Būtiniausias neteisminių procedūrų suderintų savybių rinkinys padėtų užtikrinti vienodas sąlygas bankams visose valstybėse narėse, įskaitant galimybę teikti daugiau kreditų tarpvalstybiniu mastu. Galiausiai, leidus investuotojams, kurie yra trečiosios šalys, taip pat pasinaudoti neteisminio užstato realizavimo priemone, kai perleidžiamas neveiksnių paskolų portfelis, teigiamą poveikį pajustų neveiksnių paskolų antrinė rinka. Visoje Europoje investuojantiems investuotojams, kurie galės vykdyti veiklą panašiomis sąlygomis visoje ES naudodamiesi masto ekonomija, tai leistų lengviau susižinoti kainą, sudaryti sandorius ir užtikrinti didesnę likvidumą paskolų rinkose.

Kokia būtų papildoma ES lygmens veiksmų nauda?

Jei politikos priemonės nebus taikomos, nebus vienodinamas šalių bankų sistemų gebėjimas valdyti neveiksnių paskolas siekiant teikti daugiau galimybių gauti finansavimą ir egzistuojantys skirtumai gali toliau didėti. Tik tose valstybėse narėse, kuriose yra greito ir veiksmingo neteisminio užstato realizavimo mechanizmai, veikiantys bankai turės tinkamų priemonių neveiksnių paskolų kaupimuisi ateityje mažinti. Taigi valstybėms narėms, kuriose tų mechanizmų nėra arba jie veikia netinkamai, kils rizika, kad paskolų teikimas įmonėms mažės arba brangs, kaip kai kuriose valstybėse narėse įvyko per pastarąją finansų krizę. Tarpvalstybiniu mastu veiklą vykdančios bankai ir toliau susidurs su susiskaidžiusiomis užstato realizavimo sistemomis ir turės įvertinti skirtingų teisinių sistemų ypatumus, todėl patirs nereikalingų išlaidų ir susidurs su kliūtimis tarpvalstybiniu mastu skolindami bendrojoje rinkoje. Papildoma ES lygmens veiksmų nauda būtų kuo labiau suvienodintos sąlygos tiek bankams, tiek verslo skolininkams ir neveiksnių paskolų antrinės rinkos plėtotė, grindžiama masto ekonomija. Tai būtų naudinga visai ES, nes būtų sumažintas šalutinis poveikis, kuris dėl labai glaudžių finansų sistemų tarpusavio ryšių ES (ir ypač euro zonoje) kilus neveiksnių paskolų problemoms vienoje valstybėje narėje neigiamai veikia skolinimą ir ekonomiką kitose valstybėse narėse.

B. Sprendimai

Kokios su teisėkūra susijusios ir nesusijusios politikos galimybės apsvarstytos? Ar viena iš politikos galimybių pasirinkta kaip tinkamiausia? Kodėl?

Poveikio vertinime svarstytos šios politikos galimybės (be pagrindinio scenarijaus, t. y. nesiimti jokių ES veiksmų):

- 1 galimybė. Nereguliuojamojo pobūdžio priemonė, grindžiama esamomis tarptautinėmis neteisminio užstato realizavimo procedūrų derinimo iniciatyvomis (priemonė – rekomendacija).
- 2 galimybė. Būtiniausias neteisminio užstato realizavimo procedūrų suderinimas (priemonė – direktyva).
- 3 galimybė. Naujos ES užtikrinimo teisės sukūrimas ir visiškai suderinta neteisminio užstato realizavimo procedūra (priemonė – reglamentas).

[vertinus ir apsvarsčius poveikį, pirmenybė teikta 2 galimybei, nes ja pasiekiami politikos tikslai, kartu užtikrinant kuo geresnį sąnaudų ir naudos santykį. Pasirinkus 2 galimybę taip pat būtų išlaikyta tinkama pusiausvyra siekiant darnos ES lygmeniu, o atsižvelgiant į daugybę sąsajų su valstybių narių private ir viešąja teise valstybėms narėms paliekama pakankamai lankstumo įgyvendinti naujas taisykles taip, kad jų poveikis nacionalinei privatei teisei (civilinei ir komercinei), nuosavybės teisei ir viešajai teisei būtų kuo mažesnis. Todėl 2 galimybė laikoma proporcingiausia iš visų trijų nagrinėtų galimybių.

Kas kuriai galimybei pritaria?

3 galimybei prieštaravo visi suinteresuotieji subjektai (išskyrus vos kelias išimtis), visų pirma dėl to, kad naujos ES užtikrinimo teisės nustatymas būtų per daug sudėtingas ir per daug trikdytų nacionalines teisės sistemas, t. y. civilinę teisę, nuosavybės perleidimą, viešinimo reikalavimus, nemokumo teisę, įskaitant kreditorių eiliškumo nustatymą nemokumo atveju, ir viešąją teisę.

2 galimybę labiausiai palaikė bankų sektorius, investuotojai, kurie yra trečiosios šalys, ir kai kurios valstybės narės, manančios, kad nustatyti bendras savybes, kuriomis remiantis visoje ES būtų reglamentuojamos neteisminio užstato realizavimo procedūros, yra naudinga. Tačiau kai kurie suinteresuotieji subjektai išreiškė tam tikrų abejonių dėl mechanizmo sąveikos su restruktūrizavimo ir nemokumo procedūromis (pvz., mechanizmo taikymo sustabdymu, kai vykdomos restruktūrizavimo ir (arba) nemokumo procedūros), kuri turėtų įtakos mechanizmo patrauklumui ir veiksmingumui. Verslo asociacijos taip pat iš dalies pritarė šiai galimybei, nes tikėtinas skolinimosi išlaidų sumažėjimas, ypač MVĮ. Verslo asociacijos, kaip ir kai kurios valstybės narės, teigė, kad nauja sistema turėtų didesnę pridėtinę vertę tose valstybėse narėse, kuriose tokia sistema nėra taikoma arba yra neveiksminga. Galiausiai, ekspertų grupės nuomone, 2 galimybė – mažiausiai intervencinė ir kartu sudaranti sąlygas visoje ES pasiekti pakankamai didelį suderinimo lygį.

1 galimybė sulaukė tam tikro verslo asociacijų ir kai kurių valstybių narių pritarimo, nes ji suteiktų galimybę tikslingai skatinti valstybes nares, neturinčias neteisminio užstato realizavimo procedūrų, jas nustatyti, o valstybėse narėse, kuriose tokios sistemos jau veikia, būtų išvengta trukdžių. Tačiau šią galimybę kaip galimus tolesnius veiksmus įvardijo tik keli suinteresuotieji subjektai.

C. Tinkamiausios galimybės poveikis

Kokie būtų tinkamiausios galimybės (jei jos nėra – pagrindinių galimybių) pranašumai?

Pagrindinė užtikrinimo ir (arba) užstato funkcija – sumažinti kredito teikėjo nuostolių riziką, susijusią su skolos vykdymu, t. y. su tuo, kaip skolininkas grąžina paskolą. Tai, kiek užtikrintų sandorių teisė gali atlikti rizikos mažinimo funkciją, iš esmės priklauso nuo pagal nacionalinę teisę nustatytos užtikrinimo teisės teisinio veiksmingumo ir užstato vertės jo realizavimo metu. Tikimasi, kad pasirinkus 2 galimybę visoje ES būtų pagerintas neteisminio užstato realizavimo mechanizmų veiksmingumas, nes pagerėtų abu aspektai ir taip sumažėtų kreditoriaus nuostolių rizika. Tai akivaizdžiai naudinga kreditoriams: numatoma, kad pasirinkus 2 galimybę susigrąžinimo norma ES vidutiniškai padidės iki 78 %, palyginti su dabartiniais 68 % (remiantis Pasaulio banko „Doing Business“ duomenimis). Per tariamą būsimą nuosmukį, kai hipotetinė bendra naujų neveiksnių paskolų suma siektų 463 mlrd. EUR, būtų galima susigrąžinti 8 mlrd. EUR daugiau, t. y. 2,3 % daugiau, palyginti su pagrindiniu scenarijumi. Pagerinus neteisminio užstato realizavimo mechanizmų veiksmingumą Europos Sąjungoje, skolininkai taip pat gautų ekonominės naudos, visų pirma didesnę kredito pasiūlą ir geresnes kainodaros sąlygas. Remiantis nuosaikiu vertinimu, įmonių skolinimosi išlaidos sumažėtų 10 palūkanų normų bazinių punktų, t. y. ilguoju laikotarpiu skolininkai sutaupytų daugiau kaip 500 mln. EUR per metus.

Kokios būtų tinkamiausios galimybės (jei jos nėra – pagrindinių galimybių) įgyvendinimo

išlaidos?
Kadangi pagal tinkamiausią galimybę nustatoma neteisminio užstato realizavimo procedūrų sistema, su tokiomis procedūromis susijusias išlaidas daugiausia padengs bankai ir (arba) užstatą turintys kreditoriai ir įmonės, o ne mokesčių mokėtojai, kaip teismo užstato realizavimo atveju. Manoma, kad išlaidos, kurias patirtų privatūs subjektai, neturėtų būti labai didelės. Bankus prižiūrinčios kompetentingos institucijos patirs tam tikrų išlaidų, susijusių su informacijos apie užtikrintų paskolų, kurių užstato realizavimas yra neteisminis, skaičių numatytu rinkimu.
Koks bus poveikis verslui, MVĮ ir labai mažoms įmonėms?
MVĮ labiau nei didelės įmonės priklauso nuo bankų finansavimo, nes didelės įmonės gali lengviau finansuoti savo veiklą viešojo kapitalo rinkose išleisdamos obligacijas arba padidindamos nuosavo kapitalo finansavimą. Kadangi bankai, galintys veiksmingai ir greitai realizuoti savo užstatus, gali skolinimo veiklos atžvilgiu tikėtis mažesnės įsipareigojimų neįvykdymo tikimybės (nes skolininko neatsakingo elgesio rizika yra sumažinama) ir mažesnio nuostolio dėl įsipareigojimų neįvykdymo (nes užstato vertė nesumažės dėl ilgo teismo proceso), jie sumažintų skolinimo palūkanų normas. Iš tiesų nustatyta, kad susigrąžinimo normos padidėjimas 10 procentinių punktų vidutiniškai siejamas su 10–18 bazinių punktų mažesnėmis skolinimo išlaidomis (kainodaros poveikis smulkiems skolininkams didesnis maždaug 40 %). Be to, kaip pirmiau paaiškinta, sumažėjus rizikai (ypač dėl to, kad nuostolio dėl įsipareigojimų neįvykdymo patirta mažiau), tikėtina, kad daugiau projektų, kuriems anksčiau gauti finansavimo nepavyko, galėtų gauti banko paskolas. Todėl tikimasi, kad užtikrinto skolinimo ir apskritai finansavimo galimybių taip pat padaugės toms MVĮ, kurios turi turto, kurį gali pateikti kaip užstatą.
Ar tai turės didelį poveikį nacionaliniams biudžetams ir administravimo subjektams?
Didelis poveikis nacionaliniams biudžetams ir administravimo subjektams nenumatomas. Priešingai, taikant neteisminio užstato realizavimo mechanizmus valdžios institucijų administracinės išlaidos sumažėtų, nes bet kokios valdžios institucijos (pvz., notaro ar teismo antstolio) dalyvavimo užstato realizavimo procese išlaidas padengtų pačios šalys. Be to, pradėjus dažniau taikyti neteisminius mechanizmus (kai jie neginčijami), sumažėtų atvejų, kai turi įsikišti teismai, taigi jų darbo krūvis sumažėtų.
Ar bus dar koks nors didelis poveikis?
Atsižvelgiant į galimą neigiamą socialinį poveikį, jei pagreitintas neteisminis užstato realizavimas būtų pradėtas taikyti per plačiai, siekiant apsaugoti kai kurių kategorijų užstatą pateikėjus, pvz., vartotojus, taikymo sritis apims tik verslo finansinius sandorius (t. y. bankų paskolas įmonėms ir verslininkams). Atsižvelgiant į galimą neigiamą poveikį vartotojų turimam ir paveldėtam turtui, jie į taikymo sritį įtraukti nebus. Net ir verslo skolininkų atveju pagrindinė skolininko gyvenamoji vieta nebus įtraukta į taikymo sritį.
Be to, tikimasi, kad pasirinkus 2 galimybę bendras poveikis užimtumui ir verslumui būtų teigiamas, nes įmonėms ir verslininkams būtų lengviau gauti finansavimą. Tačiau tam tikrais atvejais (pavyzdžiui, kai užstatas yra pagrindinė veiklos vykdymo technika) dėl neteisminio užstato realizavimo ta įmonė ir (arba) verslininkas nebegalėtų tęsti veiklos ir dėl to būti priverstas atleisti darbuotojus. Įmonės arba verslininko galimybė bet kuriuo metu prašyti teismo institucijų pradėti restruktūrizavimo procedūrą leis užtikrinti, kad atitinkamos įmonės darbuotojams ir (arba) verslininkui bus užtikrintos visos teisės ir apsaugos priemonės, kuriomis darbuotojai gali naudotis pagal tokias procedūras. Pasirinkta galimybė neturės poveikio darbuotojų teisėms pagal galiojančius teisės aktus.
D. Tolesni veiksmai
Kada politika bus persvarstoma?
Praėjus penkeriems metams po direktyvos taikymo pradžios datos, Komisija turi atlikti šios iniciatyvos vertinimą. Vertinimo tikslas – įvertinti, be kita ko, kiek ši priemonė buvo veiksminga ir produktyvi siekiant šiame poveikio vertinime nurodytų tikslų, ir nuspręsti, ar reikia naujų priemonių ar jų pakeitimų.