



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 14.3.2018 г.
SWD(2018) 76 final

PART 2/2

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА
ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

**Развитие на вторичните пазари на необслужвани кредити чрез премахване на
необоснованите пречки при обслужването на кредити от трети лица и
прехвърлянето на кредити (част 1/2)**

и

Ускорено извънсъдебно изпълнение по обезпечения (част 2/2)

придружаващ

**Предложение за ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА
СЪВЕТА**

**относно лицата, обслужващи кредити, купувачите на кредити и събирането на
обезпечения**

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

Обобщена оценка на въздействието
Оценка на въздействието във връзка с ускореното извънсъдебно изпълнение по обезпечения за обезпечени кредити, предоставени на предприятия и предприемачи
А. Необходимост от действия
Защо? Какъв е разглежданият проблем?
Повишените равнища на необслужваните кредити засягат финансовата стабилност, тъй като влияят на рентабилността и жизнеспособността на засегнатите институции и оказват въздействие върху икономическия растеж поради свитото банково кредитиране. В резултат на това необслужваните кредити дават отрицателно отражение както върху функционирането на банковия съюз, така и върху създаването на съюза на капиталовите пазари. С „Плана за действие за справяне с необслужваните кредити в Европа“ на Европейския съвет се отправя призив към различните институции да предприемат подходящи по-нататъшни мерки за преодоляването на предизвикателствата, свързани с големия брой необслужвани кредити в Европа. По-специално, за да се намали рискът от възникването на нови проблеми с необслужвани кредити в бъдеще, една от ключовите области на политиката е да се даде възможност на банките ефективно и експедитивно да събират вземанията си по обезпеченията при неизпълнение по обезпечени кредити от страна на кредитополучателите. На практика, когато процедурите по принудително събиране на обезпечения са продължителни и скъпоструващи, микроикономическите ползи от използването на обезпечение се губят (първо, банките са склонни да отпускат по-малко кредити и/или при по-високи лихвени проценти; второ, те натрупват в своите портфейли голям обем лоши кредити, при които е трудно да се съберат вземанията по обезпеченията). Процедурите по принудително изпълнение в ЕС обикновено са със съдебен характер. В някои държави членки обаче неефективността на съдебните системи представлява предизвикателство за уреждането на необслужваните кредити, основно поради прекомерната продължителност на производството. Това понякога се дължи и на претоварването на съдилищата и на практика води до по-малък размер на събраните вземания за обезпечените кредитори. В някои, но не във всички, държави членки има извънсъдебни механизми за изпълнение по обезпечения като ускорена и по-евтина алтернатива на съдебните производства. Извънсъдебните процедури в отделните държави членки са много разнородни, като съществуват много разлики по отношение на подходите, обхвата и ефективността им, което дава отрицателно отражение върху условията на равнопоставеност на банките, както и за предприятията кредитополучатели.
Какво се очаква да бъде постигнато с настоящата инициатива?
Настоящата инициатива, която е част от по-широк пакет от мерки за справяне с проблема с необслужваните кредити, има за цел следното: i) да се гарантира, че банките във всички държави членки разполагат с извънсъдебни процедури за изпълнение по обезпечения, и ii) да се повиши ефективността на съществуващите национални механизми, като на обезпечените кредитори се предостави ефективен инструмент за събиране на по-голяма част от вземанията по експедитивен начин в случай на неизпълнение от страна на предприятията кредитополучатели. Това би било от полза за банките, тъй като би предотвратило бъдещото натрупване на необслужвани кредити в техните счетоводни баланси. Настоящата инициатива следва да позволи на банките, чрез укрепване на възможностите им за събиране на вземанията експедитивно и съгласно единни за всички държави членки правила, да отпускат повече кредити на предприятията, и по-специално на МСП. Наличието на минимален набор от хармонизирани характеристики на извънсъдебните процедури ще осигури условия на равнопоставеност за банките във всички държави членки, включително предоставяне на повече кредити на трансгранична основа. И накрая, чрез възможността на инвеститори — трети страни, също да се възползват от извънсъдебното изпълнение в случай на продажба на портфейли от необслужвани кредити, инициативата ще окаже положително въздействие върху вторичния пазар на тези кредити. Тя ще улесни процеса на определяне на цените, сделките и по-голямата ликвидност на кредитните пазари за европейските инвеститори, които ще бъдат в състояние да осъществяват дейност при сходни условия в целия ЕС чрез икономии от мащаба.
Каква е добавената стойност от действие на равнището на ЕС?
Без намеса в областта на политиката различията в капацитета на банковите системи в отделните държави да управляват необслужваните кредити така, че да се постигне по-голям достъп до финансиране, няма да бъдат преодолен и може да продължат да се задълбочават. Само опериращите в държави членки с бързи и ефективни механизми за извънсъдебно изпълнение банки ще разполагат с подходящи инструменти, с които да ограничат натрупването на необслужвани

кредити в бъдеще. Следователно държавите членки, в които такива механизми не съществуват или не функционират правилно, ще бъдат изложени на риска кредитирането на предприятията да се окаже ограничено или по-скъпо, какъвто бе случаят в някои държави членки при последната финансова криза. Осъществяващите трансгранична дейност банки ще продължат да се сблъскват с разпокъсаност на нормативната уредба в областта на изпълнението по обезпечения и ще трябва да проучват характеристиките на различните правни системи, което води до ненужни разходи и представлява пречка за трансграничното кредитиране в рамките на единния пазар. Добавената стойност от действието на равнището на ЕС би осигурила подобряване на равнопоставеността както за банките, така и за предприятията кредитополучатели, а също и разширяване на вторичния пазар на необслужвани кредити чрез икономии от мащаба. Това ще бъде от полза за целия ЕС, тъй като ще намали разпространението на вторични ефекти, при което — предвид високата степен на взаимосвързаност на финансовите системи в ЕС (и особено в еврозоната) — проблемите с необслужваните кредити в една държава членка дават отрицателно отражение върху кредитирането и икономиката в други държави членки.

Б. Решения

Какви законодателни и незаконодателни варианти на политиката са разгледани? Има ли предпочитан вариант? Защо?

При оценката на въздействието са разгледани следните варианти на политиката (в допълнение към базовия сценарий, т.е. липса на действия на равнището на ЕС):

- вариант 1 — нерегулаторни действия, основаващи се на съществуващи международни инициативи за хармонизиране на процедурите за извънсъдебно изпълнение по обезпечения (инструмент: препоръка);
- вариант 2 — минимална хармонизация на процедурите за извънсъдебно изпълнение по обезпечения (инструмент: директива);
- вариант 3 — създаване на ново право на обезпечение на равнището на ЕС заедно с напълно хармонизирана процедура за извънсъдебно изпълнение (инструмент: регламент).

При оценката и анализа на въздействията беше установено, че предпочитаният вариант е вариант 2, тъй като при него се постигат целите на политиката и същевременно се осигурява максимално добро съотношение между ползите и разходите. Този вариант осигурява правилния баланс между постигането на съгласуваност на равнище ЕС и осигуряването на достатъчно гъвкавост на държавите членки, за да прилагат новите правила по начин, който оказва минимално въздействие върху националното частно (гражданско, търговско), вещно и публично право предвид множеството връзки на тези правила с частното и публичното право на държавите членки. В резултат на това вариант 2 се счита за най-пропорционалният от трите разгледани варианта.

Кой подкрепя отделните варианти?

Всички заинтересовани страни (с много малки изключения) се противопоставиха на вариант 3, главно предвид това, че създаването на ново право на обезпечение на равнището на ЕС би било твърде сложно и би означавало прекомерна намеса в националните правни системи, т.е. гражданското право, прехвърлянето на собственост, изискванията за оповестяване, несъстоятелността, включително реда на вземанията на кредиторите при несъстоятелност, както и публичното право.

Вариант 2 получи най-голяма подкрепа от банковия сектор, инвеститорите — трети лица, и някои държави членки, които виждат ползи от установяването на общ набор от характеристики, които да уреждат извънсъдебните процедури за изпълнение в целия ЕС. Някои заинтересовани страни обаче изразиха известни резерви по отношение на взаимодействието на механизма с производствата по реструктуриране и несъстоятелност (например спиране на действието на механизма при производства по реструктуриране/несъстоятелност), което ще повлияе на неговата привлекателност и ефективност. Стопанските асоциации също подкрепиха частично варианта с оглед на очакваното намаление на разходите по получаване на кредит, особено за МСП. Стопанските асоциации, както и някои държави членки, изказаха твърдението, че една нова нормативна уредба би имала по-голяма добавена стойност в държавите членки, които нямат такава система, или чиято система е неефективна. И накрая, експертната група прецени, че вариант 2 е с най-малка степен на намеса и в същото време постига значимо равнище на хармонизация в целия ЕС.

Вариант 1 получи известна подкрепа от стопанските асоциации и някои държави членки, тъй като би осигурил възможност за целенасочен подход за стимулиране на държавите членки, които нямат извънсъдебни процедури за изпълнение, да създадат такива процедури, и няма да доведе до

смушения в държавите членки, които имат такива системи. Въпреки това малко заинтересовани страни посочиха този вариант като бъдеща възможност.
В. Въздействие на предпочитания вариант
Какви са ползите от предпочитания вариант (ако има такъв; в противен случай — от основните варианти)?
Основната функция на обезпечението е намаляването на риска от загуби за доставчика на кредита във връзка с изпълнението по дадено задължение, т.е. изплащането на кредита от кредитополучателя. Степента, до която даден уреждащ обезпечените сделки законодателен акт може да изиграе роля за намаляване на риска, зависи главно от правната ефективност при събирането на вземания по обезпечения съгласно националното законодателство, както и от стойността на обезпечението при неговата реализация. Вариант 2 се очаква да подобри ефективността на извънсъдебните механизми за събиране на обезпечения в ЕС чрез подобряване и на двата аспекта, като по този начин намали риска от загуба на кредитора. Това несъмнено е от полза за кредиторите: процентът на събиране на вземанията съгласно вариант 2 се очаква реално да нарасне средно за ЕС до 78 % спрямо сегашното прогнозно равнище от 68 % (по данни на Световната банка, доклад „Doing Business“). При симулация на бъдеща рецесия с хипотетичен брутен размер на новите необслужвани кредити от 463 милиарда евро това ще доведе до по-висок размер на събраните вземания, достигащ 8 милиарда евро, т.е. 2,3 % в сравнение с базовия сценарий. Подобряването на ефективността на извънсъдебните механизми за събиране на обезпечения в ЕС ще доведе също до редица икономически ползи за длъжника, а именно по-голямо предлагане на кредити и по-добри ценови условия. При консервативна оценка намалението на разходите по кредити за дружествата би било в размер на 10 базисни пункта, т.е. би се равнявало на дългосрочни годишни икономии за кредитополучателите от над 500 милиона евро.
Какви са разходите за предпочитания вариант (ако има такъв, в противен случай — за основните варианти)?
Тъй като при предпочитания вариант се установява рамка за извънсъдебни процедури за изпълнение, разходите по тези процедури ще се поемат основно от банките/обезпечените кредитори и дружествата, а не от данъкоплатците, какъвто е случаят при принудителното събиране на обезпечения по съдебен ред. Разходите, които ще се поемат от частни лица, не се очаква да бъдат значителни. Ще възникнат известни разходи за компетентните органи, които упражняват надзор над банките във връзка с планираното събиране на информация от тях относно броя на обезпечените кредити, за които ще се прилага извънсъдебно изпълнение.
Какви ще са последиците за предприятията, МСП и микропредприятията?
Дейността на МСП зависи в по-голяма степен от банковото кредитиране, отколкото тази на големите корпорации, които могат по-лесно да получат достъп до публичните капиталови пазари чрез емитиране на облигации или финансиране чрез дялово участие. Понеже банките, разполагащи с ефективен и експедитивен начин за събиране на вземанията си по обезпечения, могат да очакват както по-малка вероятност от неизпълнение по предоставените от тях кредити (поради по-ниската вероятност от морален хазарт от страна на длъжника), както и по-ниски загуби при неизпълнение (тъй като стойността на обезпечението няма да намалее поради продължително съдебно производство), те биха преразгледали и намалили своите лихвени проценти по кредитите. В действителност се оказва, че подобряването на процентите на събиране на вземанията с 10 процентни пункта е свързано с по-ниски разходи за кредитиране средно с 10 до 18 базисни пункта (като ефектът върху ценообразуването е по-голям за малките кредитополучатели с около 40 %). Освен това предвид обясненото по-горе намаляване на рисковете (особено по-ниските загуби при неизпълнение) се очаква, че повече проекти, които преди не са могли да получат финансиране, ще могат да получат банкови кредити. В резултат на това се очаква обезпечените кредитни сделки и източниците на финансиране като цяло да се увеличат и за онези МСП, разполагащи с активи, които да заложат като обезпечение.
Ще има ли значително въздействие върху националните бюджети и администрации?

Не се очаква значително въздействие върху националните бюджети и администрации. Малко или много, извънсъдебните механизми ще намалят административните разходи на публичните органи, тъй като намесата на всеки публичен орган, като например нотариус или съдебен изпълнител, в процедурата по изпълнение, ще бъде за сметка на страните по процедурата. Освен това, ако по-често се прибягва до извънсъдебни механизми (когато не е налице оспорване), ще намалеят случаите, които изискват намеса на съдилищата, и по този начин ще се освободи техният капацитет.
Ще има ли други значителни въздействия? Предвид потенциалните отрицателни социални въздействия, които биха настъпили в случай че ускореното извънсъдебно изпълнение по обезпечения се прилага твърде широко, обхватът му ще бъде ограничен до финансови сделки на предприятия (т.е. кредити между банки и предприятия/предприемачи), за да се защитят някои категории лица, предоставящи обезпечения, като например потребителите. Потребителите ще бъдат изключени от неговия обхват предвид потенциалните отрицателни въздействия върху тяхното благосъстояние и имущество. Дори по отношение на предприятията кредитополучатели от обхвата ще бъде изключено основното жилище на кредитополучателя. Освен това се очаква вариант 2 да окаже като цяло общо положително влияние върху заетостта и предприемачеството, тъй като ще улесни достъпа до финансиране за предприятията и предприемачите. В някои случаи обаче (например когато обезпечението е основният инструмент за осъществяване на дейност) вследствие на извънсъдебното изпълнение за предприятието/предприемача може да се окаже невъзможно да продължи да осъществява своята дейност и това може да го принуди да съкращава служители. Фактът, че предприятието/предприемачът има възможност да поиска по всяко време откриването на съдебно производство по реструктуриране, ще гарантира, че неговите служители ще се ползват от всички права и от защитата, полагащи се на работниците в рамките на тези производства. Предпочетеният вариант няма да засегне правата на работниците съгласно съществуващото законодателство.
Г. Последващи действия
Кога ще се извърши преглед на политиката? Пет години след датата на прилагане на директивата Комисията ще направи оценка на настоящата инициатива. Целта на оценката ще бъде да се определят, наред с другото, ефективността и ефикасността на мярката по отношение на постигането на целите, представени в настоящата оценка на въздействието, и да се прецени дали са необходими нови мерки или изменения.