

Briselē, 14.3.2018.
SWD(2018) 76 final

PART 2/2

KOMISIJAS DIENESTU DARBA DOKUMENTS

IETEKMES NOVĒRTĒJUMA KOPSAVILKUMS

**Otrreizējo tirgu attīstīšana attiecībā uz ienākumus nenesošiem aizdevumiem, novēršot liekus šķēršļus trešo personu veiktai aizdevumu apkalpošanai un aizdevumu nodošanai
(1/2 daļa)**

un

Pret nodrošinājumu vērsta paātrināta ārpustiesas izpilde (2/2 daļa)

Pavaddokuments dokumentam

Priekšlikums EIROPAS PARLAMENTA UN PADOMES DIREKTĪVAI

par kredītu apkalpotājiem, kredītu pircējiem un nodrošinājuma atgūšanu

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

Kopsavilkuma lapa

Ietekmes novērtējums par paātrinātas ārpustiesas izpildes vēršanu uz nodrošinājumu uzņēmumiem un uzņēmējiem izsniegtu nodrošinātu aizdevumu gadījumā

A. Rīcības nepieciešamība

Pamatojums. Risināmā problēma

Lielais ienākumus nenesošu aizdevumu (INA) līmenis iespaido finanšu stabilitāti, jo šie aizdevumi negatīvi ietekmē attiecīgo kredītiestāžu rentabilitāti un dzīvotspēju, turklāt tie un – līdz ar banku aizdevumu līmeņa krišanos ietekmē ekonomikas izaugsmi. Tā rezultātā INA negatīvi ietekmē gan banku savienības darbību, gan kapitāla tirgu savienības izveidi. Lai turpinātu risināt problēmas saistībā ar INA augsto līmeni Eiropā, Eiropadomes apstiprinātajā dokumentā "Rīcības plāns, kā risināt ienākumus nenesošu aizdevumu problēmu Eiropā" dažādas iestādes tiek aicinātas veikt atbilstīgus pasākumus. Proti, lai mazinātu risku, ka turpmāk rodas jaunas ar INA saistītas problēmas, viens no galvenajiem politikas uzdevumiem ir sniegt iespēju bankām efektīvi un ātri atgūt nodrošinājuma vērtību aizņēmēju nodrošināto aizdevumu saistību neizpildes gadījumā. Faktiski gadījumos, kad nodrošinājuma izpildes procedūras ir ilgstošas un dārgas, nodrošinājuma izmantošanas labumi mikroekonomikas līmenī ir mazāki (*ex-ante* bankām ir tendence aizdot mazāk un/vai par augstākām aizdevumu likmēm, un *ex-post* bankas savās bilancēs uzkrāj lielu apjomu "slikto" kredītu, kuru nodrošinājuma vērtības atgūšana ir sarežģīta). Izpildes procedūras ES parasti notiek ar vēršanos tiesā. Tomēr tiesu sistēmu nepilnības dažās dalībvalstīs rada problēmas neregulēt INA, galvenokārt tiesvedības pārmērīga ilguma dēļ. Dažreiz tas ir saistīts ar tiesu pārslodzi, kā rezultātā nodrošinātie kreditori atgūst mazāku summu. Dažās, bet ne visās dalībvalstīs ir pieejami tādi ārpustiesas mehānismi, lai veiktu nodrošinājuma izpildi, kas ir alternatīvi un lētāki veidi salīdzinājumā ar tiesvedību. Ārpustiesas procedūras ir ļoti neviendabīgas dažādās dalībvalstīs, jo plaši atšķiras to pieejas, tvērums un efektivitāte, kas līdz ar to negatīvi ietekmē banku un arī darījumdarbības aizdevuma ņēmēju vienlīdzīgus konkurences apstākļus.

Paredzamie šīs iniciatīvas mērķi

Šīs iniciatīvas, kas ir daļa no plašāka pasākumu kopuma INA problēmas risināšanai, mērķis ir: i) nodrošināt, ka visās dalībvalstīs banku rīcībā ir pret nodrošinājumu vērstas ārpustiesas izpildes procedūras, un ii) uzlabot esošo valstu mehānismu efektivitāti, sniedzot nodrošinātajiem kreditoriem efektīvu instrumentu, ar ko lielāku vērtību ātrākā veidā atgūt darījumdarbības aizdevuma ņēmēja saistību neizpildes gadījumā. Tas dos labumu bankām, novēršot to, ka banku bilancē turpmāk uzkrājas liels INA apjoms. Šai iniciatīvai, nostiprinot banku spējas ātri un konsekventi atgūt vērtību visās dalībvalstīs, būtu jādod iespēja bankām izsniegt vairāk aizdevumu uzņēmumiem, jo īpaši, MVU. Minimāls saskaņotu iezīmju kopums attiecībā uz ārpustiesas procedūrām nodrošinātu vienlīdzīgus konkurences apstākļus bankām visās dalībvalstīs, tostarp darot pieejamus lielākus kredīta apjomus pārrobežu mērogā. Visbeidzot, sniedzot iespēju arī ieguldītājiem, kas ir trešās personas, gūt labumu no ārpustiesas izpildes gadījumā, ja notiek atbrīvošanās no INA portfeļa, tiktu pozitīvi ietekmēti INA otrreizējais tirgus. Tas sekmētu cenu atklāšanas procesu, darījumus un lielāku likviditāti aizdevumu tirgū Eiropas mēroga ieguldītājiem, kuri spēs darboties saskaņā ar līdzīgiem nosacījumiem visā ES, izmantojot apjomradītus ietaupījumus.

ES līmeņa rīcības pievienotā vērtība

Bez politikas intervences atšķirība starp valstīm to banku sistēmu spējā pārvaldīt INA, lai palielinātu piekļuvi finansējumam, netiks novērsta un, iespējams, turpinās paplašināties. Tikai tām bankām, kuras darbojas dalībvalstīs, kurās ir ieviesti ātri un efektīvi ārpustiesas izpildes mehānismi, būs piemēroti instrumenti, lai novērstu turpmāku INA uzkrāšanos. Tādēļ dalībvalstīs, kurās minētie mehānismi neeksistē vai nedarbojas pareizi, pastāvēs risks, ka aizdevumi uzņēmumiem tiks ierobežoti vai kļūs dārgāki, kā to dažās dalībvalstīs parādīja iepriekšējā finanšu krīze. Bankas, kas darbojas pārrobežu mērogā, turpinās saskarties ar sadrumstalotiem nodrošinājuma izpildes regulējumiem, un tām būs jānovērtē dažādu juridisko sistēmu iezīmes, kā rezultātā radīsies liekas izmaksas un šķērslis pārrobežu aizdevumu sniegšanai vienotajā tirgū. ES līmeņa rīcības pievienotā vērtība būtu palielināt vienlīdzīgus konkurences apstākļus bankām un arī darījumdarbības aizdevumu ņēmējiem, un izvērst INA otrreizējo tirgu ar apjomradītu ietaupījumu palīdzību. Tas dotu labumu visai ES, jo tiktu mazināta plašāka ietekme, kuras rezultātā, ņemot vērā finanšu sistēmas savstarpējās saistības augsto līmeni ES (un jo īpaši eurozonā), INA problēmas vienā dalībvalstī negatīvi ietekmē aizdevumu izsniegšanu un ekonomiku citās dalībvalstīs.

B. Risinājumi

Apsvērtie legislatīvie un nelegislatīvie rīcībpolitiskie risinājumi. Vēlamais risinājums. Pamatojums
Ietekmes novērtējumā tika apsvērti šādi politikas risinājuma varianti (papildus pamatscenārijam, kurā ES mērogā netiek veikti nekādi pasākumi): 1. risinājums – neregulatīva darbība, balstoties uz esošajām starptautiska mēroga pret nodrošinājumu vērstām ārpustiesas izpildes procedūru saskaņošanas iniciatīvām (instrumenti: ieteikums) 2. risinājums – pret nodrošinājumu vērstu ārpustiesas izpildes procedūru minimāla saskaņošana (instrumenti: direktīva) 3. risinājums – jaunu ES mēroga nodrošinājuma tiesību izveide kopā ar pilnībā saskaņotu ārpustiesas izpildes procedūru (instrumenti: regula) Pēc ietekmes izvērtēšanas un apsvēršanas 2. risinājums tika atzīts par vēlamu, jo tas sasniedz politikas mērķus, vienlaikus maksimāli palielinot izmaksu un ieguvumu attiecību. Ar 2. risinājumu panāk arī līdzsvaru starp saskaņotību ES mērogā un pietiekamu elastību dalībvalstīm īstenot jaunus noteikumus tādā veidā, kas mazina ietekmi uz to valstu privāttiesību (civiltiesību, komerciesību), īpašuma tiesību un publisko tiesību noteikumiem, ņemot vērā daudzās savstarpējās saiknes starp dalībvalstu privāttiesībām un publiskām tiesībām. Rezultātā 2. risinājums ir atzīts par vispiemērotāko no apsvērtajiem risinājumiem.
Atbalsts konkrētajiem risinājumiem
Pret 3. risinājumu iebilda viss ieinteresēto personu loks (ar ļoti nedomājamu izņēmumiem), galvenokārt argumentējot, ka jaunu ES mēroga nodrošinājuma tiesību izveide būtu pārāk sarežģīta un pārāk lielā mērā iekļautos valstu tiesību sistēmās, t.i., civiltiesībās, īpašumtiesību nodošanā, publicitātes prasībās, maksātnespējā, tostarp kreditoru hierarhijā maksātnespējas gadījumā, un publiskajās tiesībās. 2. risinājumu visvairāk atbalstīja banku nozare, ieguldītāji, kas ir trešās personas, un dažas dalībvalstis, kuras saskata priekšrocības, ko sniedz kopīgu iezīmju kopuma izveide, kas regulētu ārpustiesas izpildes procedūras visā ES. Tomēr dažas ieinteresētās personas pauda zināmus iebildumus attiecībā uz to, kā mehānisms mijiedarbosies ar pārstrukturēšanas un maksātnespējas procedūrām (piemēram, mehānisma apturēšana pārstrukturēšanas/maksātnespējas procedūrās), kas ietekmētu tā pievilcību un efektivitāti. Uzņēmēju apvienības arī daļēji atbalstīja šo risinājumu, ņemot vērā gaidāmo aizņēmumu izmaksu samazinājumu, jo īpaši MVU gadījumā. Uzņēmēju apvienības, tāpat kā dažas dalībvalstis, argumentēja, ka jaunam regulējumam būtu lielāka pievienotā vērtība dalībvalstīs, kurās šādas sistēmas nav vai kurās tā ir neefektīva. Visbeidzot, ekspertu grupa uzskatīja, ka 2. risinājums ir risinājums, kas paredz vismazāk iekļaušanos, vienlaikus sasniedzot nozīmīgu saskaņošanas līmeni visā ES. 1. risinājums guva nelielu atbalstu no uzņēmēju apvienībām un dažām dalībvalstīm, jo tas paredzētu mērķtiecīgu pieeju sniegt stimulus tām dalībvalstīm, kurās nav ārpustiesas izpildes procedūru, izveidot šādas procedūras, un novērstu jebkādas traucējumus dalībvalstīs, kurām šādas sistēmas jau ir. Tomēr tikai nedomājamās ieinteresētās personas šo risinājumu norādīja kā iespējamo turpmāku virzību.
C. Vēlamā risinājuma ietekme.
Ieguvums no vēlamā risinājuma (ja nav, no galvenajiem risinājumiem)
Galvojuma/nodrošinājuma primārā funkcija ir samazināt kredīta sniedzēja zaudējumu risku attiecībā uz parāda izpildi, tas ir, aizdevuma atmaksāšanu, ko veic aizņēmējs. Pakāpe, kādā likums par nodrošinātiem darījumiem var veikt riska samazināšanas funkciju, galvenokārt ir atkarīga no nodrošinājuma prasības juridiskās efektivitātes, kas noteikta valsts tiesību aktos, un nodrošinājuma vērtības izpildes laikā. Gaidāms, ka 2. risinājums uzlabos ārpustiesas nodrošinājuma mehānismu efektivitāti visā ES, uzlabojot abus aspektus un tādējādi samazinot risku, ka kreditoram var rasties zaudējumi. Tas, neapšaubāmi, ir ieguvums no kreditoru viedokļa: saskaņā ar 2. risinājumu ir gaidāms, ka atgūšanas rādītāji ES palielināsies vidēji līdz 78 % no pašreiz aplēstā līmeņa (68 %) (Pasaules Bankas dati par uzņēmējdarbības veikšanu). Hipotētiskas turpmākas recesijas scenārijā, kurā jaunu INA hipotētiskais bruto apjoms sasniedz 463 miljardus eiro, tiktu atgūta lielāka summa, proti, 8 miljardi eiro, t.i., par 2.3 % vairāk salīdzinājumā ar pamatscenāriju. Pret nodrošinājumu vērstas ārpustiesas izpildes mehānismu efektivitātes uzlabošana ES arī radītu vairākas ekonomiskas priekšrocības parādniekam, jo īpaši, lielāku izsniegto kredītu apjomu un labākus cenu nosacījumus. Aizņēmumu izmaksu samazinājums uzņēmumiem saskaņā ar konservatīvām aplēsēm būtu 10 bāzes punkti no aizdevuma likmēm, t.i., ilgtermiņa gada ietaupījumi aizņēmējiem būtu vairāk nekā 500 miljonu eiro apmērā.

Vēlamā risinājuma izmaksas (ja tādas nav, galveno risinājumu izmaksas)
Tā kā vēlamais risinājums ir regulējums par ārpustiesas izpildes procedūrām, ar šādām procedūrām saistītās izmaksas lielākoties segtu bankas/nodrošinātie kreditori un uzņēmumi, nevis nodokļu maksātāji, kā tas ir gadījumā, kad pret nodrošinājumu vērstu izpildi veic ar tiesas starpniecību. Gaidāms, ka izmaksas, kas radīsies privātajām personām, būs nenozīmīgas. Kompetentajām iestādēm, kuras uzrauga bankas, būs nelielas izmaksas saistībā ar paredzēto banku veikto informācijas apkopošanu par to nodrošināto aizdevumu skaitu, kuru izpilde tiek panākta ārpustiesas kārtā.
Ietekme uz uzņēmumiem, MVU un mikrouzņēmumiem
MVU ir atkarīgi no banku finansējuma savai darbībai vairāk nekā lieli uzņēmumi, jo lieli uzņēmumi var paši rast finansējumu publiskā kapitāla tirgos, emitējot vērtspapīrus vai palielinot pašu kapitāla finansējumu. Tā kā bankas, kuru rīcībā ir efektīvs, ātrs veids, kā atgūt savu nodrošinājumu, savās aizdevumu sniegšanas darbībās var sagaidīt gan zemāku saistību neizpildes iespējamību (jo parādnieka bezrūpīgas rīcības risks ir samazināts), gan zemākus zaudējumus saistību neizpildes gadījumā (jo nodrošinājuma vērtība nemazināsies ilgstošu tiesas procedūru dēļ), tās samazinās savas aizdevuma likmes. Faktiski, atgūšanas rādītāju uzlabošanās par 10 procentpunktiem vidēji tiek saistīta ar zemākām aizdošanas izmaksām par 10 līdz 18 bāzes punktiem (cenu ietekme būs spēcīgāka nelieliem aizņēmējiem, aptuveni par 40 %). Turklāt, ņemot vērā iepriekš izskaidroto risku samazināšanos (jo īpaši, zemāki zaudējumi saistību neizpildes gadījumā), ir gaidāms, ka vairāk projektu, kuri iepriekš nespēja iegūt finansējumu, varētu saņemt banku aizdevumus. Tā rezultātā ir gaidāms, ka nodrošināta aizdevumu izsniegšana un vispārējā finansējuma nodrošināšana arī palielināsies tiem MVU, kuriem ir aktīvi, ko izmantot par nodrošinājumu.
Nozīmīga ietekme uz valstu budžetiem un valsts pārvaldi
Nav paredzama būtiska ietekme uz valstu budžetiem un valsts pārvaldi. Iespējams, ārpustiesas mehānismi samazinātu administratīvās izmaksas publiskā sektora iestādēm, jo jebkuras publiskā sektora iestādes iejaukšanās izpildes procesā, piemēram, notāra vai tiesu izpildītāja iesaiste, būs par pušu līdzekļiem. Turklāt aizvien biežāka ārpustiesas mehānismu izmantošana (ja tos neapstrīdēs) samazinās gadījumus, kuros ir nepieciešama tiesu iejaukšanās, līdz ar to atbrīvojot tiesu kapacitāti.
Cita nozīmīga ietekme
Ņemot vērā iespējamo negatīvo sociālo ietekmi gadījumā, ja pret nodrošinājumu vērstas ārpustiesas izpildes mehānismu pielieto pārāk plaši nolūkā aizsargāt dažas nodrošinājuma devēju kategorijas, piemēram, patērētājus, tā darbības jomā ietvers tikai darījumdarbības finanšu darījumus (t. i., aizdevumus starp bankām, uzņēmumiem un uzņēmējiem). Ņemot vērā potenciālo negatīvo ietekmi uz patērētāju līdzekļiem un īpašumu, patērētājus šā mehānisma darbības jomā neietver. Pat attiecībā uz darījumdarbības aizdevuma ņēmējiem aizņēmēja galvenā rezidence tiks izslēgta no darbības jomas. Turklāt gaidāms, ka 2. risinājums kopumā pozitīvi ietekmēs nodarbinātību un uzņēmējdarbību, jo tas uzņēmumiem un uzņēmējiem atvieglos piekļuvi finansējumam. Tomēr atsevišķos gadījumos (piemēram, ja nodrošinājums ir uzņēmuma darījumdarbības pamatā) ārpustiesas izpildes rezultātā varētu rasties situācija, ka uzņēmums/uzņēmējs nespēj turpināt veikt savas darbības, un tas savukārt varētu radīt situāciju, ka uzņēmumam/uzņēmējam ir jāatlaiz darbinieki. Uzņēmuma vai uzņēmēja spēja pieprasīt tiesu iestādei sākt pārstrukturēšanas procedūru jebkurā laikā nodrošinās to, ka attiecīgā uzņēmuma/uzņēmēja darbinieki gūs labumu no visām tiesībām un aizsardzības, kas tiem ir pieejama saskaņā ar šādām procedūrām. Izvēlētais risinājums neietekmēs darbinieku tiesības saskaņā ar spēkā esošajiem tiesību aktiem.
D. Turpmākie pasākumi
Politikas pārskatīšanas termiņš
Piecus gadus pēc šīs direktīvas piemērošanas dienas Komisija veic šīs iniciatīvas novērtēšanu. Novērtēšanas mērķis būs cita starpā novērtēt, cik efektīvs un lietderīgs šis pasākums ir bijis attiecībā uz ietekmes novērtējumā minēto mērķu sasniegšanu un nolemt, vai ir nepieciešami jauni pasākumi vai grozījumi.