KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 12.6.2019 r.
COM(2019) 278 final

KOMUNIKAT KOMISJI KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY EUROPEJSKIEJ, RADY ORAZ EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

Czwarte sprawozdanie z postępów w zmniejszaniu wolumenu kredytów zagrożonych i z dalszego ograniczania ryzyka w unii bankowej

KOMUNIKAT KOMISJI KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY EUROPEJSKIEJ, RADY ORAZ EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

Czwarte sprawozdanie z postępów w zmniejszaniu wolumenu kredytów zagrożonych i z dalszego ograniczania ryzyka w unii bankowej

WPROWADZENIE

Pełnoprawna unia bankowa ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia większej odporności unii gospodarczej i walutowej na przyszłe wstrząsy gospodarcze poprzez umożliwienie większego udziału w transgranicznym podziale ryzyka. Jak wskazano w komunikacie "Pogłębienie unii gospodarczej i walutowej w Europie: podsumowanie po czterech latach od publikacji sprawozdania pięciu przewodniczących", dokończenie budowy unii bankowej znacznie wzmocniłoby zaufanie do sektora bankowego, a przede wszystkim do unii gospodarczej i walutowej.

Aby osiągnąć takie postępy Unia i jej państwa członkowskie dołożyły znacznych starań, aby ograniczyć ryzyko. Jak przedstawiono w niniejszym sprawozdaniu z postępu prac, starania te okazały się owocne. W niniejszym sprawozdaniu przedstawiono zdecydowane działania, które podjęto w ubiegłych latach, by sprostać wyzwaniu, jakim są kredyty zagrożone, jeden z głównych obszarów ograniczania ryzyka w europejskim sektorze bankowym. Z różnych powodów, w tym z powodu kryzysu finansowego i późniejszych recesji, a także przez nierozważne udzielanie kredytów oraz nieprawidłową ocenę zdolności kredytowej, wielu kredytobiorców (osób fizycznych oraz przedsiębiorstw), zwłaszcza w państwach członkowskich dotkniętych przez długotrwałe lub głębokie recesje, stanęło w obliczu braku możliwości spłaty kredytów, a nawet bankructwa. W konsekwencji w bilansach wielu banków doszło do akumulacji kredytów zagrożonych.

Wysiłki podejmowane przez kilka ubiegłych lat oraz korzyści, jakie przyniosły (i nadal będą przynosić), są ściśle związane z kompleksowym zestawem środków przedstawionych w „Planie działania na rzecz rozwiązania problemu kredytów zagrożonych w Europie" Rady Ecofin[1]. Wdrażanie tego planu działania dobiega końca. W odpowiedzi na ten plan działania i wychodząc poza to, co przewidziano w planie działania Rady z 2016 r., w marcu 2018 r. Komisja przedstawiła specjalny i rozległy pakiet środków mających na celu dalsze zmniejszenie wolumenu kredytów zagrożonych. Rada postanowiła również regularnie powracać do kwestii kredytów zagrożonych oraz oceniać poczynione postępy na podstawie podsumowania sporządzonego przez Komisję. Niniejszy komunikat jest czwartym sprawozdaniem Komisji z postępu prac w tym kontekście. Stanowi on zatem materiał na czerwcowe posiedzenie Rady Europejskiej, podczas którego omówiony zostanie Program strategiczny na lata 2019–2024, m.in. unia gospodarcza i walutowa.

[1] https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2017/07/11/conclusions-non-performing-loans/

Poczyniono istotne postępy pod względem zmniejszenia istniejącego wolumenu kredytów zagrożonych i przeciwdziałania ich ponownej akumulacji w przyszłości. Choć w niektórych państwach członkowskich wolumeny kredytów zagrożonych utrzymują się na wysokim poziomie, należy podkreślić, że poczyniono postępy w kierunku ich zmniejszenia. Ważne jest, aby wszystkie odpowiednie zainteresowane strony kontynuowały swoje wysiłki w celu ostatecznego rozwiązania tego problemu.

1. SZERSZY KONTEKST: OGRANICZANIE RYZYKA W UNII

W ciągu ostatniej dekady Unia i jej państwa członkowskie poczyniły znaczące wysiłki, aby ograniczyć ryzyko w sektorze bankowym[2]. Wiele środków wprowadzonych od czasu kryzysu finansowego: 1) w sposób istotny i praktyczny doprowadziło do poprawy wypłacalności banków, ich dźwigni finansowej oraz poziomów płynności; 2) znacząco przyczyniło się do poprawy zarządzania w ramach sektora bankowego i nadzoru nad tym sektorem; oraz 3) znacznie zwiększyło możliwości przeprowadzenia skutecznej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków. Średnie współczynniki kapitału Tier I[3] banków w strefie euro nadzorowanych bezpośrednio przez Jednolity Mechanizm Nadzorczy utrzymywały się na stabilnym poziomie, wynosząc 15,54 % w czwartym kwartale 2018 r. w porównaniu z 15,63 % w czwartym kwartale 2017 r.[4] Te wzmocnione pozycje kapitałowe odzwierciedlają również wyższe wskaźniki dźwigni. Średni wskaźnik dźwigni[5] pozostaje znacznie powyżej wymaganej wartości 3 %, utrzymując się na poziomie 5,28 % w czwartym kwartale 2018 r. w porównaniu z 5,41 % w czwartym kwartale 2017 r. Banki w strefie euro zachowały również odporność na szoki płynnościowe, ponieważ ich wskaźnik pokrycia wypływów netto utrzymuje się na wysokim poziomie 145,61 % w czwartym kwartale 2018 r. w porównaniu z 143,61 % w czwartym kwartale 2017 r. Wszystkie te elementy stanowią dowód potwierdzający zdecydowane działania podjęte w celu ograniczenia ryzyka w całej strefie euro.

Jak podkreślono w komunikacie w sprawie dokończenia budowy unii bankowej z 2017 r.[6] i potwierdzono w drugim i trzecim sprawozdaniu z postępów w zmniejszaniu wolumenu kredytów zagrożonych[7], Komisja przedstawiła dalsze podstawowe i uzupełniające środki mające na celu ograniczenie ryzyka i zwiększenie odporności europejskiego sektora bankowego. W szczególności, oprócz konkretnych środków dotyczących kredytów zagrożonych, które to środki omówiono bardziej szczegółowo poniżej, w ciągu ostatnich miesięcy w ramach działań Komisji wdrożono kilka istotnych elementów:

---

[2] Zob. również: „Monitoring report on risk reduction indicators" (Sprawozdanie z monitorowania wskaźników ograniczania ryzyka): https://www.consilium.europa.eu/media/37029/joint-risk-reduction-monitoring-report-to-eg_november-2018.pdf

[3] Współczynnik kapitału Tier I to stosunek kapitału podstawowego Tier I banku – tj. jego kapitału własnego i ujawnionego kapitału rezerwowego – do łącznej kwoty jego aktywów ważonych ryzykiem.

[4] Dane zamieszczone w niniejszej sekcji pochodzą ze statystyk dotyczących nadzoru bankowego Europejskiego Banku Centralnego.

[5] Tj. w pełni obciążonego wskaźnika dźwigni, który oblicza się w bardziej rygorystyczny sposób (kapitał Tier I dzieli się przez łączną kwotę aktywów banku) i który zostanie przedstawiony przed 2019 r., po zakończeniu etapu przejściowego. Nie uwzględnia się łagodzących korzyści związanych z przejściowym okresem wdrażania.

[6] COM(2017) 592 z dnia 11 października 2017 r.

[7] COM(2018) 133 z dnia 14 marca 2018 r.

- po pierwsze, Parlament Europejski i Rada porozumiały się w sprawie „pakietu bankowego", skutecznie wdrażając solidniejsze ramy prawne regulujące działalność banków i nadzorujące je[8]. Stanowi to ogromny krok naprzód we wdrażaniu norm międzynarodowych oraz w realizacji pokryzysowego programu prac regulacyjnych. Zwiększa się dzięki temu odporność banków w UE oraz ich zdolność do udzielania kredytów, a co za tym idzie wspierana jest unijna gospodarka realna; oraz
- po drugie, współprawodawcy porozumieli się w sprawie dyrektywy dotyczącej ram prawnych restrukturyzacji zapobiegawczej, drugiej szansy i środków zwiększających skuteczność postępowań restrukturyzacyjnych, upadłościowych i w zakresie umorzenia, opierając się na tych systemach, które już się sprawdziły w państwach członkowskich[9]. Zachęci to rentowne przedsiębiorstwa do wczesnej restrukturyzacji w celu lepszego zabezpieczenia wierzytelności i uratowania większej liczby miejsc pracy. Uczciwi przedsiębiorcy, zamiast kar za porażkę w działalności gospodarczej, dostaną także drugą szansę na rozpoczęcie nowej działalności. Oznacza to, że podjęty został decydujący krok, ponieważ przepisy dotyczące postępowań restrukturyzacyjnych i upadłościowych mają zasadnicze znaczenie w kontekście zapobiegania narastaniu kredytów zagrożonych i zmniejszania ich wolumenu.

Komisja z zadowoleniem odnosi się do przyjęcia obu tych wniosków i wzywa do ich terminowego wdrożenia.

2. OSTATNIE ZMIANY DOTYCZĄCE KREDYTÓW ZAGROŻONYCH

W trzecim kwartale 2018 r. wskaźniki kredytów zagrożonych nadal spadały. Najnowsze dane liczbowe wskazują, że wskaźnik kredytów zagrożonych brutto dla wszystkich banków w UE zmniejszył się do 3,3 % (trzeci kwartał 2018 r.), tj. o 1,1 punktu procentowego w ujęciu rok do roku (zob. wykres 1). Potwierdziło to ogólną tendencję spadkową w tym obszarze, trwającą od czwartego kwartału 2014 r. Wskaźnik kredytów zagrożonych dla średniej unijnej zbliża się tym samym do poziomu sprzed kryzysu (zob. rysunek 2). Odnotowano również dalszy wzrost wskaźnika poziomu rezerw[10], który zatrzymał się na poziomie 59,4 % (w trzecim kwartale 2018 r.).

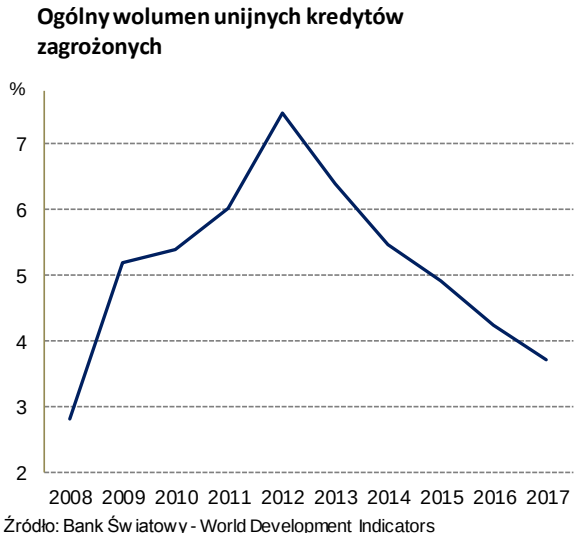
[8] W listopadzie 2016 r. Komisja zaproponowała znaczący pakiet legislacyjny dotyczący przeglądu dyrektywy w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, rozporządzenia w sprawie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych (CRD IV) oraz rozporządzenia w sprawie wymogów kapitałowych (CRR) w celu dalszego ograniczenia pozostałego ryzyka w sektorze bankowym. Zob. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3731_en.htm

[9] COM(2016) 723 – 2016/0359(COD).

[10] Wskaźnik ten określa zakres funduszy, jakie bank zarezerwował na pokrycie strat kredytowych. Źródło: Europejski Bank Centralny. Ze względu na brak danych dotyczących konkretnie rezerw tworzonych z tytułu kredytów, wskaźnik poziomu rezerw dla UE obliczono, uwzględniając korekty z tytułu utraty wartości i kredyty zagrożone w przypadku wszystkich instrumentów dłużnych (kredytów i dłużnych papierów wartościowych).

Wykres 1 i 2: Wskaźnik kredytów zagrożonych w Unii





Najnowsze kwartalne dane liczbowe wskazują, że wskaźniki kredytów zagrożonych w dalszym ciągu spadały niemal we wszystkich państwach członkowskich. Sytuacja jednak nadal różni się znacznie pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi (zob. tabela 2). a koniec trzeciego kwartału 2018 r. banki w czternastu państwach członkowskich odnotowały raczej niski wskaźnik kredytów zagrożonych wynoszący poniżej 3 %, jednak nadal w niektórych bankach wskaźnik ten był znacznie wyższy – w trzech państwach członkowskich wynosił on ponad 10 %[11]. Nawet w państwach członkowskich, w których wskaźnik kredytów zagrożonych jest stosunkowo wysoki, w większości przypadków widać obiecujące i trwałe postępy; przyczyniają się do tego wdrożone w tym celu środki z zakresu polityki oraz wzrost gospodarczy.

[11] W międzyczasie oczekuje się, że w Portugalii wskaźnik kredytów zagrożonych spadnie do końca czwartego kwartału 2018 r. poniżej 10 %. W związku z tym Europejski Bank Centralny jest obecnie w trakcie potwierdzania tych danych z końca kwartału w odniesieniu do wszystkich państw członkowskich.

Tabela 2: Kredyty zagrożone oraz rezerwy według państw członkowskich [12]

	Kredyty zagrożone i zaliczki brutto (% łącznej kwoty kredytów i zaliczek brutto)		**Kredyty zagrożone w sektorze prywatnym*** (% kredytów w sektorze prywatnym)		**Całkowite rezerwy na straty (kredyty)**** (% łącznej kwoty należności wątpliwych i kredytów zagrożonych)	
	2018Q3	2017Q3	2018Q3	2017Q3	2018Q3	2017Q3
Belgia	2,2	2,7	3,0	3,9	54,6	50,1
Bułgaria	8,6	11,5	13,6	18,6	64,3	56,6
Republika Czeska	2,1	2,6	4,0	5,0	65,2	54,2
Dania	2,3	2,7	2,8	3,0	36,7	39,6
Niemcy	1,6	2,1	2,6	4,0	85,5	42,6
Estonia	1,7	2,0	2,2	2,7	41,0	42,9
Irlandia	7,8	11,2	10,9	15,4	37,2	37,2
Grecja	43,5	46,7	47,3	50,4	51,0	49,1
Hiszpania	4,0	4,7	5,1	-	63,0	-
Francja	2,8	3,2	3,9	4,5	65,3	60,3
Chrowacja	7,9	10,8	12,3	15,8	74,2	69,0
Włochy	9,5	12,1	12,4	15,7	59,3	53,6
Cypr	21,8	32,1	37,4	51,3	52,3	47,3
Łotwa	6,0	6,0	8,1	9,0	39,2	44,1
Litwa	2,9	3,7	3,7	4,9	35,7	34,4
Luksemburg	0,9	0,7	2,1	1,7	43,6	52,4
Węgry	6,1	9,6	8,1	14,1	78,1	67,1
Malta	2,9	3,4	-	5,7	51,8	44,7
Niderlandy	1,9	2,2	2,6	2,9	35,1	37,2
Austria	2,8	3,8	3,8	5,3	66,8	63,8
Polska	6,5	6,6	7,1	7,2	68,0	57,9
Portugalia	11,3	14,6	12,6	15,6	58,8	50,2
Rumunia	5,7	8,1	7,4	10,3	77,4	70,1
Słowenia	6,9	10,8	9,1	13,9	70,1	70,9
Słowacja	3,6	4,1	3,9	4,6	86,0	70,4
Finlandia	1,1	1,2	1,9	2,1	33,5	31,8
Szwecja	1,2	1,2	1,5	1,4	35,6	34,5
Zjednoczone Królestwo	1,2	1,6	2,1	-	50,1	41,2
Unia Europejska	**3,3**	**4,4**	**-**	**-**	**59,4**	**50,7**

Źródło: Europejski Bank Centralny, Skonsolidowane dane bankowe. Obliczenia dokonane przez służby Komisji (DG FISMA).

[12] *Uwagi:* Dane liczbowe odpowiadają krajowym instytucjom kredytowym oraz kontrolowanym przez podmioty zagraniczne jednostkom zależnym i oddziałom.

* Dane sektorowe dotyczące UE, Malty (tj. trzeci kwartał 2018 r.) i Hiszpanii (tj. trzeci kwartał 2017 r.) są niedostępne. Dane sektorowe (tj. całkowita wartość ekspozycji wobec gospodarstw domowych i przedsiębiorstw niefinansowych) dotyczące Bułgarii, Niemiec i Węgier są dostępne wyłącznie w wartości bilansowej.

** Niedostępne są dane dotyczące tworzenia rezerw na kredyty dla Bułgarii, Niemiec, Hiszpanii (z wyjątkiem drugiego kwartału 2018 r.), Węgier oraz UE. W tych przypadkach wskaźniki opierają się na korektach z tytułu utraty wartości w przypadku wszystkich instrumentów dłużnych (tj. kredytów i dłużnych papierów wartościowych).

Zdecydowane działania podjęte przez banki i decydentów – szczególnie w państwach członkowskich, w których odsetek kredytów zagrożonych jest stosunkowo wysoki – ułatwiły obniżenie wolumenu kredytów zagrożonych oraz wskaźnika kredytów zagrożonych. Ponadto Komisja nadal konstruktywnie współpracuje z państwami członkowskimi w celu znalezienia konkretnych rozwiązań dla poszczególnych banków w ramach unijnych przepisów dotyczących pomocy państwa oraz bankowości, z wyraźnym celem ograniczenia kosztów ponoszonych przez podatników i przy jednoczesnym zapewnieniu stałej i pełnej ochrony deponentów. Pozwoliło to na dokonanie transakcji, w wyniku których w ciągu ostatnich trzech lat udało się usunąć z bilansów banków około 112 mld EUR kredytów zagrożonych brutto (ok. 82 mld EUR we Włoszech; ok. 24 mld EUR w Portugalii; ok. 6 mld EUR na Cyprze).

Niemniej jednak Unia i jej państwa członkowskie nie powinny ustawać w swoich wysiłkach. Należy być świadomym potencjalnych skutków pogorszenia koniunktury gospodarczej. Korzystna koniunktura gospodarcza w ostatnich latach korzystnie wpływa na rozwiązywanie problemu kredytów zagrożonych. Kontynuowanie wspólnych działań umożliwi rozwiązanie kwestii kredytów zagrożonych jak najbardziej zdecydowany sposób, zwiększając tym samym odporność Unii na potencjalne przyszłe negatywne zjawiska.

Wahania wskaźnika kredytów zagrożonych w państwach członkowskich odzwierciedlają trwały, niesymetryczny wpływ kryzysu finansowego. Mimo ogólnego obiecującego postępu kredyty zagrożone nadal jednak stanowią ryzyko (choć malejące) dla rentowności najbardziej dotkniętych banków oraz dla wzrostu gospodarczego i stabilności finansowej w niektórych państwach członkowskich. Dalsze zmniejszenie wolumenu kredytów zagrożonych pozwoliłoby osiągnąć większy poziom konwergencji między państwami członkowskimi. Łączny wolumen kredytów zagrożonych w całej Unii wynosi obecnie 786 mld EUR[13]. Należy nadal zwracać uwagę na procedury związane z restrukturyzacją zadłużenia, niewypłacalnością i odzyskiwaniem wierzytelności, na które w wielu przypadkach mogłyby korzystanie wpłynąć dalsze reformy. Skuteczne i przewidywalne ramy prawne w zakresie egzekwowania kredytów i niewypłacalności mają kluczowe znaczenie pod względem wsparcia banków w zmniejszaniu wolumenu kredytów zagrożonych, a także uniknięcia akumulacji takich kredytów w przyszłości. Skuteczne rozwiązanie tej istotnej kwestii stanowiłoby silną zachętę do wspierania dalszego zmniejszania wolumenu kredytów zagrożonych. Harmonizacja prawna w tym obszarze stanowi wyzwanie, biorąc pod uwagę ścisłe powiązania z różnymi obszarami prawa wchodzącymi w zakres kompetencji krajowych oraz z wyborami w zakresie polityki publicznej wykraczającymi poza kwestię kredytów zagrożonych.

Równie istotnym czynnikiem jest trwały wzrost wtórnych rynków kredytów zagrożonych. W swoich wspólnych działaniach państwa członkowskie i organy UE nie powinny tracić z pola widzenia niewykorzystanego wciąż potencjału drzemiącego w dobrze funkcjonującym rynku wtórnym – nie tylko pod względem rozwiązania kwestii obecnych wolumenów kredytów zagrożonych, lecz także pod względem zapewniania możliwości przyszłych przepływów, co w zasadniczy sposób zapobiegłoby ponownej akumulacji kredytów zagrożonych w bilansach banków. Stosowne środki z zakresu polityki (zob.

[13] Źródło: Europejski Bank Centralny.

również poniżej) należy stale kierować na dalszy rozwój rynku wtórnego, by stymulować i utrzymać obecne tempo w szeregu państw członkowskich.

3. POSTĘPY WE WDRAŻANIU PLANU DZIAŁANIA RADY

Rada postanowiła w swoim planie działania regularnie powracać do kwestii kredytów zagrożonych w celu dokonywania przeglądu sytuacji w Unii oraz w celu oceny postępów osiąganych we wdrażaniu planu działania na podstawie podsumowania sporządzonego przez Komisję. W tabeli 3 wskazano, że poczyniono istotne postępy w kierunku pełnego wdrożenia planu działania.

Tabela 3: Postępy we wdrażaniu planu działania

Nr	Inicjatywa planu działania
1	Interpretacja istniejących uprawnień nadzorczych w przepisach UE, jeżeli chodzi o tworzenie rezerw na potrzeby kredytów zagrożonych
2	Zapobieganie ewentualnemu problemowi niedostatecznych rezerw dzięki automatycznemu i terminowemu tworzeniu rezerw
3	Rozszerzenie zakresu stosowania wytycznych dotyczących kredytów zagrożonych w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego na małe banki
4	Przyjęcie ogólnounijnych wytycznych dotyczących zarządzania ekspozycjami nieobsługiwanymi
5	Nowe wytyczne dotyczące udzielania kredytów bankowych, ich monitorowania oraz zarządzania wewnętrznego tego rodzaju kredytami
6	Opracowanie podejść makroostrożnościowych w celu rozwiązania problemu akumulacji kredytów zagrożonych w przyszłości
7	Zwiększenie zakresu obowiązków informacyjnych dotyczących jakości aktywów oraz kredytów zagrożonych w odniesieniu do wszystkich banków
8	Poprawa w zakresie obowiązków przekazywania przez banki informacji dotyczących kredytów
9	Wzmacnianie infrastruktury danych dotyczących kredytów zagrożonych, w tym potencjalnych platform transakcji
10	Opracowanie modelowego rozwiązania dotyczącego tworzenia spółek zarządzania aktywami
11	Rozwój wtórnych rynków kredytów zagrożonych
12	Analiza porównawcza krajowych ram prawnych w zakresie egzekwowania kredytów oraz w zakresie niewypłacalności
13	Zwrócenie uwagi na kwestie związane z niewypłacalnością w ramach europejskiego semestru
14	Zwiększenie ochrony wierzycieli zabezpieczonych

Zrealizowano

Bliskie realizacji

W trakcie realizacji

3.1. WYSTARCZAJĄCE POKRYCIE OCZEKIWANYCH STRAT KREDYTOWYCH PRZEZ BANKI W PRZYPADKU PRZYSZŁYCH KREDYTÓW ZAGROŻONYCH

Jednym z wniosków przedstawionych przez Komisję w ramach pakietu dotyczącego kredytów zagrożonych przedstawionego w marcu 2018 r. był wniosek w sprawie rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie wymogów kapitałowych[14] i wprowadzającego „obowiązkowy ostrożnościowy mechanizm ochronny" mający zapobiec ryzyku niedostatecznych rezerw z tytułu przyszłych kredytów zagrożonych. Rozporządzenie przyjęto w kwietniu 2019 r.[15]

Rozporządzenie nakłada na banki obowiązek posiadania wystarczających środków dla pokrycia oczekiwanych strat kredytowych (tj. wspólnych minimalnych poziomów pokrycia strat) z tytułu nowo udzielonych kredytów, jeżeli staną się one ekspozycjami nieobsługiwanymi. Jeżeli bank nie spełnia kryterium obowiązującego minimalnego poziomu pokrycia strat, musi odliczyć niedobór z funduszy własnych.

W ramach ostrożnościowego mechanizmu ochronnego obowiązujący wymóg minimalnego pokrycia strat zależy od dwóch głównych zmiennych wejściowych:

- tego, czy część nieobsługiwanej ekspozycji lub jej całość jest zabezpieczona kwalifikującą się ochrona kredytową (jak określono w rozporządzeniu w sprawie wymogów kapitałowych); oraz
- okresu, w odniesieniu do którego ekspozycję sklasyfikowano jako nieobsługiwaną.

Wymogi w zakresie pokrycia dotyczące banków wzrastają stopniowo do poziomu 100 % po 3 latach w przypadku niezabezpieczonych ekspozycji nieobsługiwanych oraz odpowiednio po 9 i 7 latach w przypadku ekspozycji nieobsługiwanych zabezpieczonych nieruchomościami i ekspozycji nieobsługiwanych zabezpieczonych inną kwalifikującą się ochroną kredytową. Podejście to odzwierciedla zwiększone ryzyko wynikające z „przestarzałych" ekspozycji nieobsługiwanych, nawet jeśli zostaną zabezpieczone: im dłużej ekspozycje nieobsługiwane będą pozostawać w bilansach banków, tym mniej banków zdoła odzyskać swoje pieniądze. Środek ma na celu zachęcenie banków do proaktywnego i terminowego zarządzania ekspozycjami nieobsługiwanymi. Jest to ważne, ponieważ skuteczne odzyskiwanie i efektywne działania restrukturyzacyjne mają zazwyczaj miejsce w pierwszych latach po zaklasyfikowaniu ekspozycji jako nieobsługiwanej.

Aby zapewnić pewność prawa i spójność z ramami ostrożnościowymi, w rozporządzeniu wprowadzono także wspólną definicję ekspozycji zagrożonych zgodną z definicją wykorzystywaną już do celów sprawozdawczości nadzorczej.

Ogólnie rzecz biorąc, dzięki ostrożnościowemu mechanizmowi ochronnemu ograniczone zostanie ryzyko zagrażające stabilności finansowej w związku z wysokim poziomem niewystarczająco pokrytych ekspozycji nieobsługiwanych poprzez zapobieganie narastaniu

[14] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012.

[15] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/630 z dnia 17 kwietnia 2019 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 575/2013 w odniesieniu do minimalnego pokrycia strat z tytułu ekspozycji nieobsługiwanych.

lub zwiększaniu się tego rodzaju ekspozycji nieobsługiwanych, które mogą wywoływać potencjalne skutki uboczne, zwłaszcza w skrajnych warunkach rynkowych. I odwrotnie – dzięki temu mechanizmowi instytucjom tym łatwiej będzie zapewnić wystarczające pokrycie strat z tytułu ekspozycji nieobsługiwanych, chroniąc tym samym swoją rentowność, kapitał oraz koszty sfinansowania w okresie występowania warunków skrajnych. To z kolei przyczyniłoby się do zapewnienia gospodarstwom domowym i przedsiębiorstwom stabilnego, mniej procyklicznego finansowania.

3.2. DYREKTYWA W SPRAWIE JEDNOSTEK OBSŁUGUJĄCYCH KREDYTY, NABYWCÓW KREDYTÓW I EGZEKUCJI Z ZABEZPIECZENIA

Wniosek dotyczący dyrektywy[16] umożliwiłby bankom skuteczniejsze rozwiązywanie problemów dotyczących kredytów, gdy staną się one kredytami zagrożonymi, dzięki poprawie warunków: 1) sprzedaży kredytu osobom trzecim na rynku wtórnym; albo 2) egzekucji zabezpieczenia kredytu.

Jednym z głównych celów wniosku jest ułatwienie rozwoju rynków wtórnych, na których banki mogą sprzedawać kredyty zagrożone zarówno na poziomie krajowym, jak i w państwach członkowskich, utrzymując przy tym wysoki poziom ochrony kredytobiorców. Aby osiągnąć ten cel w dyrektywa wprowadza zharmonizowany i mniej rygorystyczny system dla nabywców kredytów i jednostek obsługujących kredyty, a także eliminuje zbędne przeszkody w działalności transgranicznej. Stymulowałoby to dalszy rozwój dobrze funkcjonującego rynku wtórnego, a zatem w znacznym stopniu przyczyniłoby się do obniżenia obecnego wolumenu kredytów zagrożonych.

Aby osiągnąć drugi główny cel Komisja zaproponowała wprowadzenie dodatkowego mechanizmu na potrzeby przyśpieszonej egzekucji z zabezpieczenia na drodze pozasądowej. Mechanizm ten umożliwiłby bankom i kredytobiorcom biznesowym (nie konsumentom) uzgodnienie z góry w drodze umowy metody szybkiej egzekucji z zabezpieczenia przez kredytodawcę w przypadku niewykonania zobowiązania przez kredytobiorcę biznesowego. Mechanizm ten zwiększyłby szanse wierzycieli zabezpieczonych na odzyskanie wierzytelności i ma pomóc w uniknięciu akumulacji kredytów zagrożonych w przyszłości.

Obydwie możliwości obsługi kredytów zagrożonych oferowane bankom[17] w tej dyrektywie wzajemnie by się wzmacniały. Dzięki skróceniu czasu egzekucji i zwiększeniu wskaźników odzyskanych kwot rośnie wartość kredytów zagrożonych, jak również wzrastają ceny kupna w ewentualnych transakcjach dotyczących kredytów zagrożonych. Na rynkach wtórnych łatwiej byłoby również wycenić zabezpieczony kredyt zagrożony niż kredyt niezabezpieczony, ponieważ wartość zabezpieczenia stanowi o minimalnej wartości kredytu zagrożonego. Może to więc stanowić powód, dla którego nabywcy kredytu preferują kredyty zagrożone z opcją przyspieszonej egzekucji zabezpieczenia na drodze pozasądowej. To z kolei stanowiłoby dodatkową zachętę dla instytucji kredytowych do wykorzystania tej opcji przy udzielaniu nowych kredytów. Ponadto harmonizacja osiągnięta dzięki przyspieszonej egzekucji zabezpieczenia na drodze pozasądowej sprzyjałaby pojawieniu się

[16] COM(2018) 135 final – 2018/063 (COD).

[17] Oprócz banków te aspekty wniosku, które mają zastosowanie do nabywców kredytów i jednostek obsługujących kredyty również wzajemnie by się wzmocniły.

ogólnoeuropejskich inwestorów w kredyty zagrożone, co w jeszcze większym stopniu poprawiłoby płynność rynku.

Chociaż Rada wypracowała częściowe podejście ogólne dotyczące rynków wtórnych, wciąż trwają negocjacje w zakresie egzekucji z zabezpieczenia. Po powołaniu nowego Parlamentu obrady w Parlamencie Europejskim dotyczące obu aspektów należy potraktować jako priorytetowe. Szybkie zakończenie tej sprawy, będącej częścią planu działania Rady, ma decydujące znaczenie pod względem wkładu w działania Unii Europejskiej na rzecz skutecznego rozwiązania kwestii kredytów zagrożonych w Europie. W związku z tym Komisja wzywa współprawodawców do szybkiego osiągnięcia porozumienia w sprawie tego ważnego wniosku.

3.3. ANALIZA PORÓWNAWCZA KRAJOWYCH SYSTEMÓW POSTĘPOWANIA W PRZYPADKU STWIERDZENIA NIEWYPŁACALNOŚCI

Na zarządzanie kredytami zagrożonymi korzystnie wpłynęłyby skuteczniejsze i bardziej przewidywalne ramy prawne w zakresie egzekwowania kredytów oraz w zakresie niewypłacalności. Służby Komisji przeprowadzają zatem analizę porównawczą krajowych systemów egzekwowania kredytów obejmującą zarówno czynności egzekucyjne w indywidualnych przypadkach, jak i czynności egzekucyjne obejmujące większą liczbę wierzycieli, jak w przypadku postępowania w związku z niewypłacalnością. Jej celem jest zebranie wiarygodnych informacji na temat skutków, jakie dla banków ma niewywiązanie się ze zobowiązań przez kredytobiorcę pod względem opóźnień w płatnościach oraz wskaźników odzyskanych kwot. Wyniki zależą w znacznej mierze od wydajności systemu sądownictwa w danym państwie członkowskim. Postępy prac w zakresie analizy porównawczej, w tym kwestię braku dostępu do istotnych danych, przedstawiono i omówiono z państwami członkowskimi na różnych spotkaniach, z których ostatnie miały miejsce w dniach 13 lutego i 10 kwietnia 2019 r. W styczniu 2019 r. służby Komisji skierowały do Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego wniosek o wydanie opinii w celu zgromadzenie i przeanalizowania udostępnionych przez banki danych dotyczących wskaźników odzyskach kwot i tempa egzekucji w różnych jurysdykcjach. Powinno to opierać się na danych jakościowych dotyczących podstawowej charakterystyki krajowych systemów egzekwowania kredytów i zasad postępowania w przypadku stwierdzenia niewypłacalności. Służby Komisji wezwały państwa członkowskie do przedłożenia danych jakościowych.

3.4. TECHNICZNE MODELOWE ROZWIĄZANIE W ZAKRESIE TWORZENIA KRAJOWYCH SPÓŁEK ZARZĄDZANIA AKTYWAMI

W ramach pakietu dotyczącego kredytów zagrożonych Komisja zapewniła państwom członkowskim modelowe rozwiązanie dotyczące spółek zarządzania aktywami. Dokument ten zawiera niewiążące i praktyczne wytyczne dotyczące sposobu, w jaki mogą one – o ile wyrażą taką chęć – tworzyć krajowe spółki zarządzania aktywami w pełnej zgodności z przepisami UE. Opiera się on – w zakresie mającym zastosowanie – na najlepszych praktykach wynikających z dotychczasowych doświadczeń państw członkowskich. W modelowym rozwiązaniu omówiono szczegółowo kilka podstawowych zasad, takich jak odpowiedni zakres aktywów i uczestnictwa, progi związane z wielkością aktywów, zasady wyceny aktywów, stosowne struktury kapitałowe, aspekty zarządcze i operacyjne spółek zarządzania aktywami. Oczywiście w stosownych przypadkach może zajść potrzeba

odpowiedniego skorygowania niektórych propozycji modelowego rozwiązania pod kątem warunków panujących w poszczególnych krajach.

Komisja przyjmuje do wiadomości, że od czasu wydania modelowego rozwiązania żadne państwo członkowskie nie poczyniło jeszcze kroków w kierunku utworzenia spółki zarządzania aktywami na poziomie krajowym zgodnie z zasadami opisanymi w modelowym rozwiązaniu. Niemniej jednak z nieformalnych rozmów z niektórymi państwami członkowskimi wynikało, że ustanowienie takich narzędzi jest przedmiotem dokładnej analizy. W każdym razie należy pamiętać, że spółki zarządzania aktywami mogą odnieść sukces tylko wówczas, gdy będą miały zapewnione wsparcie ze strony 1) odpowiednich ram prawnych i administracyjnych, np. ułatwiających egzekucję wierzytelności i dostęp do zabezpieczenia; oraz 2) rozsądnej polityki makrofinansowej służącej ożywieniu gospodarczemu. Ponadto należy przypomnieć, że w modelowym rozwiązaniu określono dopuszczalną strukturę spółek zarządzania aktywami z elementem pomocy państwa (który należy traktować jako rozwiązanie wyjątkowe[18]), w pełnej zgodności z unijnymi ramami prawnymi, w szczególności z dyrektywą w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, rozporządzeniem w sprawie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz zasadami pomocy państwa.

3.5. EUROPEJSKIE PLATFORMY TRANSAKCJI DOTYCZĄCYCH KREDYTÓW ZAGROŻONYCH

W ramach planu działania Rady wezwano także Europejski Bank Centralny, Europejski Urząd Nadzoru Bankowego oraz Komisję do rozważenia utworzenia platform transakcji dotyczących kredytów zagrożonych w celu stymulowania rozwoju rynków wtórnych. Pod koniec listopada 2018 r. opublikowano dokument roboczy służb Komisji, dotyczący potencjalnego utworzenia takich platform – opracowany we współpracy z personelem Europejskiego Banku Centralnego i Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego. W dokumencie tym przedstawiono, w jaki sposób takie narzędzie mogłoby funkcjonować w praktyce.

Ogólnounijne platformy transakcji dotyczących kredytów zagrożonych byłyby elektronicznymi rynkami, na których posiadacze zagrożonych wierzytelności – banki i wierzyciele niebędący bankami – oraz zainteresowani inwestorzy mogliby wymieniać informacje na temat portfeli kredytów zagrożonych i prowadzić handel nimi[19]. Takie platformy mogą pomóc w wyeliminowaniu kilka bieżących źródeł niedoskonałości rynku na wtórnym rynku kredytów zagrożonych, w tym asymetrię informacyjną między sprzedawcami i nabywcami oraz wysokie koszty transakcji. W efekcie mogłyby one ułatwić

[18] Spółki zarządzania aktywami mogą być podmiotami prywatnymi lub wspieranymi (częściowo) ze środków publicznych, bez potrzeby otrzymywania pomocy państwa, jeżeli można uznać, że państwo działa jak dowolny inny podmiot gospodarczy. Przewidziany dla spółki zarządzania aktywami wariant obejmujący pomoc państwa nie powinien zatem być postrzegany jako rozwiązanie domyślne. W związku z tym w modelowym rozwiązaniu również opisano określone alternatywne środki pomocy związane z aktywami o obniżonej jakości, które nie stanowią pomocy państwa, takie jak zgodne z warunkami rynkowymi gwarancje państwowe umożliwiające sekurytyzację kredytów zagrożonych.

[19] W zakresie, w jakim przetwarzane są dane osobowe, platformy muszą w pełni spełniać warunki ogólnego rozporządzenia o ochronie danych (RODO). Aby zapewnić pełną zgodność z RODO, należałoby szczegółowo określić strukturę i funkcjonowanie platform.

inwestorom dostęp do rynków kredytów zagrożonych i pomóc bankom zwiększyć sprzedaż takich kredytów, a tym samym umożliwić bankom pozbycie się ich szybciej i po wyższej cenie sprzedaży, niż jest to możliwe obecnie. Platformy mogłyby być pomocne w zmniejszaniu bieżących wolumenów kredytów zagrożonych oraz zapewnić kanał do celów skutecznego zbywania pojawiających się w przyszłości kredytów zagrożonych. Pod tym względem mogłaby to być ważna i niedroga inwestycja w infrastrukturę, zapobiegająca w przyszłości nowej akumulacji dużych wolumenów kredytów zagrożonych w bilansach instytucji kredytowych.

W dniu 15 stycznia Komisja, nawiązując do dokumentu roboczego służb Komisji, zorganizowała obrady okrągłego stołu z zainteresowanymi stronami z sektora przemysłu, Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego i Europejskiego Banku Centralnego w celu rozpoczęcia prac nad utworzeniem ogólnounijnych platform dotyczących kredytów zagrożonych. Spotkanie to umożliwiło wymianę przydatnych informacji i opinii z zainteresowanymi stronami, jak i pomiędzy nimi. Aby poczynić postępy w kierunku utworzenia takich platform prywatne zainteresowane strony powinny uzgodnić konkretne formy opracowywania i wydawania norm branżowych dla europejskich platform dotyczących kredytów zagrożonych. Mając na uwadze ten cel, Komisja wraz z Europejskim Bankiem Centralnym i Europejskim Urzędem Nadzoru Bankowego nadal odgrywają kluczową rolę w ułatwianiu konkretnych postępów w zakresie tworzenia ogólnounijnych platform dotyczących kredytów zagrożonych. Kolejnym krokiem będzie zorganizowanie przez Komisję drugich obrad okrągłego stołu z udziałem zainteresowanych stron.

4. WNIOSKI

Jak wyraźnie przedstawiono w niniejszym sprawozdaniu z postępu prac, w ostatnich latach ograniczanie ryzyka w unijnym sektorze bankowym utrzymuje wysokie tempo. W całej Unii prowadzone są cały czas działania mające na celu znaczące i bardziej równomierne eliminowanie ryzyka w oparciu o wzrost gospodarczy i odpowiednie środki z zakresu polityki. Niniejsze sprawozdanie z postępu prac stanowi zatem istotny wkład w czerwcowe posiedzenie Rady Europejskiej.

Jak przedstawiono w niniejszym sprawozdaniu z postępu prac, wolumen kredytów zagrożonych w Unii cały czas wykazuje tendencję spadkową. Intensywność tego spadku powinna zachęcić Unię i jej państwa członkowskie do dalszego podejmowania wspólnych wysiłków w celu skutecznego zlikwidowania pozostałego wolumenu kredytów zagrożonych i zapobieżenia ich akumulacji w przyszłości. Zwłaszcza w niektórych państwach członkowskich wskaźniki kredytów zagrożonych w dalszym ciągu stanowią wyzwanie i wymagają stałej uwagi.

Wszystkie elementy planu działania uzgodnione przez Radę w lipcu 2017 r. zostały zrealizowane albo są w trakcie realizacji. Komisja wzywa wszystkie zainteresowane strony, zarówno na poziomie krajowym, jak i europejskim, do bezzwłocznego zakończenia pozostałych prowadzonych działań.

W szczególności Komisja wzywa Parlament Europejski i Radę do szybkiego uzgodnienia wszystkich elementów kompleksowego pakietu środków legislacyjnych zaproponowanych w marcu 2018 r. w celu rozwiązania problemu kredytów zagrożonych. Pakiet ten oraz wyraźne postępy w zakresie zmniejszenia wolumenu kredytów zagrożonych i współpraca

z Europejskim Urzędem Nadzoru Bankowego, Europejskim Bankiem Centralnym i Europejską Radą ds. Ryzyka Systemowego, są konieczne, by wesprzeć prowadzone wspólnie prace na rzecz ograniczenia pozostałego ryzyka w sektorze bankowym, a w szczególności by umożliwić utworzenie unii bankowej.