SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, EVROPSKEMU SVETU, SVETU IN EVROPSKI CENTRALNI BANKI

Reševanje vprašanja nedonosnih posojil po pandemiji COVID-19

# Uvod

**Pandemija COVID-19 je povzročila močan upad gospodarske dejavnosti v EU in drugod po svetu.** Da bi gospodinjstva in podjetja obvarovali pred posledicami tega upada, so regulativni in nadzorni organi EU sprejeli ukrepe za podporo takojšnji zmožnosti bank za nadaljnje kreditiranje in pokrivanje izgub, povezanih s pandemijo. Natančneje, namen bančnega svežnja Komisije med pandemijo COVID-19, ki je vključeval razlagalno sporočilo o računovodskih in bonitetnih okvirih Unije („Pomoč podjetjem in gospodinjstvom v času pandemije COVID-19“)[[1]](#footnote-2) ter ciljno usmerjene „hitre rešitve“ za spremembe[[2]](#footnote-3) bančnih bonitetnih pravil EU (uredba o kapitalskih zahtevah (CRR)[[3]](#footnote-4)), je bil zagotoviti, da bodo banke na vrhuncu krize zmožne še naprej kreditirati gospodinjstva in podjetja. Banke so danes dejansko del rešitve, predvsem zaradi trdnega kapitalskega položaja, ki so ga pridobile po pomembnih reformah, izvedenih po finančni krizi leta 2008. **Države članice so prav tako odločno ukrepale s podpornimi shemami za ublažitev likvidnostnih težav, ki pestijo gospodinjstva in podjetja.** Te sheme običajno vključujejo državne poroštvene sheme in/ali odloge plačil („moratorije“). Ti ukrepi pomagajo posojilojemalcem z začasnimi likvidnostnimi težavami in preprečujejo hiter porast nedonosnih posojil. V tem okviru se je Evropski bančni organ (EBA) pred kratkim odločil znova aktivirati svoje smernice o zakonskih in zasebnih moratorijih[[4]](#footnote-5). Komisija je sprejela tudi začasni okvir, ki državam članicam omogoča, da za podporo gospodarstvu v okoliščinah izbruha COVID-19 uporabijo vso prožnost, ki je predvidena v pravilih o državni pomoči.

**Finančno zdravje bančnega sektorja EU po začetnem gospodarskem in finančnem pretresu, ki ga je povzročil COVID-19, ostaja trdno, vendar pa so tveganja pretežno negativna.** V 2. četrtletju 2020 je povprečni količnik temeljnega kapitala za vse banke v EU znašal 16,4 %, povprečni delež nedonosnih posojil pa je bil 2,8-odstoten. Količnik likvidnostnega kritja za pomembne finančne institucije je bil na zadovoljivi ravni, in sicer je znašal 165,5 %. Vendar je pandemija kljub obsežnim podpornim ukrepom na ravni EU in držav članic pomenila velik udarec za gospodarstvo, saj so vse države članice zdaj v recesiji[[5]](#footnote-6). Banke so izpostavljene v odnosu do podjeti in posameznikov, ki so postali finančno ranljivejši, zlasti malih in srednjih podjetjij (MSP), katerih prihodki in finančni viri so manj raznoliki, ter določenih panog (npr. prevoz, turizem ter gostinstvo in hotelirstvo). Zato je ključnega pomena, da se pozorno spremljajo razmere in morebitna tveganja za finančno stabilnost ter zagotovi, da bodo lahko imele banke še naprej konstruktivno vlogo pri okrevanju po upadu gospodarske rasti. Potrebni bi lahko bili nadaljnji strukturni ukrepi, da bi se preprečilo srednjeročno kopičenje nedonosnih posojil v bilancah stanja bank. Komisija priporoča, naj finančne institucije, nadzorni organi in oblikovalci politik na ravni Unije in držav članic skupaj odločno ukrepajo, da se poveča pripravljenost finančnega sistema, ter s tem podprejo finančno stabilnost in gospodarsko okrevanje.

**Med ključnimi spoznanji iz zadnje gospodarske krize je, da se je treba čim prej lotiti vprašanja ponovnega kopičenja nedonosnih posojil v bilancah stanja bank.** Komisija je zato septembra 2020 organizirala okroglo mizo z javnimi in zasebnimi deležniki o reševanju vprašanja nedonosnih posojil po pandemiji COVID-19, da bi razpravljali o različnih elementih, ki bi lahko sestavljali učinkovito strategijo. Na podlagi izmenjav na tej okrogli mizi meni, da bi morala biti učinkovita strategija osredotočena na kombinacijo dopolnjujočih se ukrepov politike, namenjenih: (i) nadaljnjemu razvoju sekundarnih trgov za prizadeto premoženje[[6]](#footnote-7), kar bi omogočilo, da se nedonosna posojila umaknejo iz bilanc stanja bank, hkrati pa se zagotovi ustrezna zaščita dolžnikov, ter (ii) reformi okvirov za insolventnost in izterjavo dolgov, da bi se zagotovilo ustrezno uravnoteženje interesov med upniki in dolžniki.

**Sekundarni trgi in insolvenčni okviri so bili tudi že pomemben del akcijskega načrta Sveta o slabih posojilih iz leta 2017[[7]](#footnote-8).** Kljub precejšnjemu napredku pri izvajanju pa Evropski parlament in Svet še nista sprejela ključnih ukrepov, zlasti predloga Komisije za direktivo o skrbnikih kreditov, kupcih kreditov in poplačilu iz naslova zavarovanja s premoženjem[[8]](#footnote-9). Poleg tega lahko mehanizem za okrevanje in odpornost zagotovi znatno podporo reformam za zmanjšanje nedonosnih posojil, zlasti za izboljšanje insolvenčnega, pravosodnega in upravnega okvira, na katerih temelji učinkovito reševanje nedonosnih posojil. Nazadnje, banke bi bilo treba čim bolj spodbujati k uporabi proaktivnega pristopa, da začnejo zgodaj in konstruktivno sodelovati s svojimi dolžniki. Komisija bo z instrumentom za tehnično podporo[[9]](#footnote-10) države članice dodatno podprla pri pripravi njihovega nacionalnega okvira in krepitvi zmogljivosti njihovih nadzornih organov za spopadanje z naraščanjem nedonosnih posojil.

**Na podlagi akcijskega načrta Sveta iz leta 2017 so potrebni nadaljnji ciljno usmerjeni ukrepi za rešitev vprašanja morebitnega srednjeročnega kopičenja nedonosnih posojil zaradi pandemije COVID-19.** Komisija zato v tem sporočilu predlaga vrsto novih ukrepov za pomoč pri reševanju vprašanja prihodnjih tokov nedonosnih posojil.

**Ker je še vedno precej negotovosti glede gospodarskih obetov med pandemijo COVID-19, je treba dobiti pregled nad širšim naborom politik, da bi bili pripravljeni na reševanje morebitnih težav s posameznimi bankami.** V ta namen to sporočilo, ki temelji na načrtu Komisije za ustanovitev družb za upravljanje[[10]](#footnote-11), državam članicam zagotavlja okvir za spopadanje z gospodarskimi posledicami COVID-19, če bo potrebno. To med drugim vključuje, kako se lahko možnost uporabe preventivnih ukrepov v skladu z okvirom Unije za reševanje bank in državno pomoč izkoristi za lažjo obravnavo posledic COVID-19 za gospodarstvo, tako da se z njimi dopolnijo fiskalni podporni ukrepi, ki so jih države članice v različnem obsegu uvedle za pomoč prizadetim podjetjem.

**Pri reševanju vprašanja nedonosnih posojil je pomembno zagotoviti, da so potrošniki, zlasti ranljivi posojilojemalci, ustrezno zaščiteni.** Komisija je med ukrepi, ki so bili že predlagani, zlasti kar zadeva trg za skrbnike kreditov in kupce kreditov, predlagala, naj se ob prenosu posojila na drugega vlagatelja ohrani zaščita, o kateri so se prizadeti posojilojemalci dogovorili s prvotno banko upnico[[11]](#footnote-12). Pozdravila je tudi „dobre prakse“, dogovorjene med finančnim sektorjem ter potrošniškimi in podjetniškimi organizacijami, v katerih je predstavljeno, kako lahko različni udeleženci na trgu podprejo državljane in podjetja med krizo[[12]](#footnote-13). Komisija namerava na podlagi tega dogovora organizirati novo okroglo mizo, na kateri bi pregledali ukrepe pomoči, ki so bili med prvim valom pandemije na voljo v državah članicah, ter razpravljali o tem, v kakšnem obsegu so se dobre prakse uporabile na terenu in ali so se izkazale za koristno pomoč potrošnikom in podjetjem pri izkoriščanju nacionalnih ukrepov pomoči. Komisija bo pri sprejemanju morebitnih dodatnih ukrepov v prihodnosti še naprej ohranjala pravično, zanesljivo in dosledno izvajano ureditev varstva potrošnikov.

**Komisija bo za zagotovitev učinkovitega uresničevanja strategije, opisane v tem sporočilu, ustanovila svetovalni odbor za nedonosna posojila, ki ga bodo sestavljali deležniki iz zadevnih panog in potrošniške organizacije.** Ta odbor bo Komisiji pomagal pri izvajanju številnih predlaganih ukrepov. Namen odbora bi bil, da Komisiji svetuje v zvezi s prihodnjimi predlogi.

# Nedavni razvoj dogodkov na področju nedonosnih posojil

**Po postopnem izboljšanju v zadnjih letih so se trendi pri deležih nedonosnih posojil v EU nekoliko obrnili zaradi posledic pandemije COVID-19.** Predvsem zaradi manjše prodaje nedonosnih posojil in dejavnosti restrukturiranja ter novih neplačil najnovejši podatki kažejo, da se je delež bruto vrednosti nedonosnih posojil v **vseh bankah v EU** prvič rahlo povečal, in sicer na 2,9 % v 1. četrtletju 2020, potem ko je v 4. četrtletju 2019 znašal 2,6 % (glej sliko 1). Tako se je končal splošni trend zmanjševanja od 4. četrtletja 2014. V 2. četrtletju 2020 je bil povprečni delež nedonosnih posojil v vseh bankah EU 2,8-odstoten. Pri **pomembnih institucijah**[[13]](#footnote-14) je položaj nekoliko drugačen, saj se je delež nedonosnih posojil v EU v 2. četrtletju 2020 povečal na 2,94 %, kar je nekoliko manj od 3,05 % v 1. četrtletju 2020 in 3,22 % v 4. četrtletju 2019. **Stopnja oblikovanih rezervacij**[[14]](#footnote-15) se je bistveno izboljšala, in sicer je v 2. četrtletju 2020 znašala 63,4 %, kar je za 1,6 odstotne točke več kot v predhodnem četrtletju in za 4,5 odstotne točke več kot v predhodnem letu. **Absolutni znesek nedonosnih posojil (br**uto vrednost) za vse banke v EU znaša 588 milijard EUR (2. četrtletje 2020), v primerjavi s 585 milijardami EUR v 1. četrtletju 2020 in 646 milijardami EUR v 4. četrtletju 2019[[15]](#footnote-16). Iz preglednice 1 je razvidno, da se **položaj med državami članicami še naprej močno razlikuje**.

**V večini držav članic se v zadnjih letih kaže spodbuden napredek, ki je rezultat kombinacije gospodarske rasti ter odločnega ukrepanja bank, nadzornih organov in oblikovalcev politik.** To je prispevalo k zmanjšanju obsega in deležev nedonosnih posojil. Poleg tega je Komisija še naprej konstruktivno sodelovala z državami članicami, da bi se omogočile rešitve za posamezne banke v okviru pravil Unije o državni pomoči in pravil bančne unije za krizno upravljanje.

**Slika 1: Delež nedonosnih posojil v EU**



**Vendar pa je treba priznati, da je v zadnjih letih dokaj trdno gospodarsko okolje pomagalo pri reševanju vprašanja nedonosnih posojil v več državah članicah. V zadnjih mesecih se je zmanjševanje obsega nedonosnih posojil upočasnilo ali ustavilo zaradi pandemije in z njo povezanih ukrepov zapore.** Iz razpoložljive analize izhajajo nekateri pomisleki v smislu sposobnosti odplačevanja, zlasti za MSP in nekatere posamezne sektorje, ki jih je pandemija še posebej prizadela[[16]](#footnote-17). Za zdaj se je z ukrepi, ki so bili na nacionalni ravni sprejeti v odziv na krizo, preprečilo obsežnejše neodplačevanje posojil. To je pomagalo omejiti naraščanje nedonosnih posojil. Kljub temu obstaja negotovost v zvezi s tem, kako bo sproščanje ukrepov, sprejetih za omejitev krize, vplivalo na posojilojemalce in njihove banke. Še več, medtem ko je obsežna uporaba programov za pomoč podjetjem banke v več državah članicah obvarovala pred izgubami zaradi COVID-19, so banke v državah, ki takih programov niso izvajale (ali so izvajale samo manjše), postale prva obrambna črta.

**Preglednica 1: Nedonosna posojila in rezervacije po državah članicah[[17]](#footnote-18)**



Vir: ECB. Izračuni Evropske komisije.

**Zdaj ko se je gospodarsko okolje močno poslabšalo, bo za države članice ključno, da bodo po potrebi sprejele nadaljnje odločne ukrepe politike in odpravile težave v nacionalnih insolvenčnih okvirih, tako da bodo lahko banke obvladale prihodnje tokove novih nedonosnih posojil.** Tako bi bilo mogoče nedonosna posojila reševati čim bolj odločno in na ta način preprečiti ponovno kopičenje nedonosnih posojil v bilancah stanja bank. Kot podlaga za to bo še naprej pomembno ustrezno prepoznavanje in upravljanje nedonosnih posojil s strani bank[[18]](#footnote-19). Prej bodo banke prepoznale morebitna nedonosna posojila in oblikovale rezervacije zanje, hitrejši in bolj nemoten bo postopek reševanja in odprodaje nedonosnih posojil, s čimer se bodo preprečili škodljivi učinki v prihodnosti. Banke bi bilo treba tudi spodbujati k zgodnjemu prepoznavanju dolžniških težav ter proaktivnemu sodelovanju z dolžniki pri pravočasnem in ustreznem restrukturiranju, kadar je to potrebno. Zlasti kar zadeva podjetja, bi se moralo pričakovati, da bodo banke razvile zmogljivosti za hitro oceno sprememb v njihovi sposobnosti servisiranja dolga ter razlikovale med likvidnostnimi in solventnostnimi potrebami.

# Razvoj sekundarnih trgov za prizadeto premoženje

**Globok in likviden sekundarni trg za prizadeto premoženje bi bankam omogočil, da zmanjšajo svoja nedonosna posojila, tako da jih prodajo tretjim vlagateljem.** Tako bi se banke lažje osredotočile na svoje osnovne dejavnosti, saj bi v svojih bilancah stanja naredile prostor za nova posojila, kar bi jim omogočilo, da financirajo gospodarsko okrevanje. Spodbujati bi bilo treba lažji vstop na trg in udeležbo na njem, zlasti za manjše prodajalce in kupce, ki so lahko ključnega pomena za reševanje nedonosnih posojil na lokalni ravni.

**Bistveno je, da se hitro doseže dogovor o predlogu Komisije za direktivo o skrbnikih kreditov, kupcih kreditov in poplačilu iz naslova zavarovanja s premoženjem, ki je bil sprejet marca 2018[[19]](#footnote-20).** Namen tega predloga je odpreti trge in hkrati zagotoviti, da v primeru prodaje posojila zaščita dolžnika na enotnem trgu ni nič manjša od zaščite, ki jo je ponudila prvotna banka upnica. To bi zagotovilo, da se obveznosti glede varstva potrošnikov ohranijo ne glede na način reševanja nedonosnih posojil. Svet se je v zvezi s predlogom dogovoril o pogajalskem mandatu, vendar Evropski parlament še ni pripravljen začeti medinstitucionalnih pogajanj.

**Da bi se preprečilo ponovno kopičenje nedonosnih posojil v bilancah stanja bank v srednjeročnem obdobju, je Komisija predlagala tudi ciljno usmerjene izboljšave okvira listinjenja za nedonosne izpostavljenosti bank (NPE[[20]](#footnote-21)).**[[21]](#footnote-22) Komisija pozdravlja dogovor, ki sta ga sozakonodajalca dosegla decembra 2020. Te izboljšave bodo zagotovile ključno podporo pri spopadanju z negativnimi posledicami krize zaradi COVID-19. Z odpravo obstoječih regulativnih ovir in spremembo okvira listinjenja, da bi se upoštevale posebne značilnosti listinjenj nedonosnih izpostavljenosti, hkrati z ohranitvijo visokih bonitetnih standardov, se bo omogočila širša uporaba tega instrumenta s strani bank, da bodo iz svojih bilanc stanja umaknile nedonosne izpostavljenosti.

* 1. **Izboljšanje kakovosti in primerljivosti podatkov**

**Nadaljnje izboljšanje kakovosti in primerljivosti podatkov o nedonosnih posojilih bi bil ključni ukrep pri razvoju sekundarnih trgov za taka nedonosna posojila.** Predloge za podatke, ki jih je Evropski bančni organ razvil leta 2017, so dobro izhodišče za skupni nabor podatkov o transakcijah z nedonosnimi posojili v EU, saj lajšajo finančni skrbni pregled in vrednotenje transakcij z nedonosnimi posojili. Namen teh predlog je zmanjšati asimetrijo informacij na trgih nedonosnih posojil v EU, poleg tega bi lahko bile izhodišče za skupni podatkovni standard za transakcije, kar bi omogočilo primerjavo nedonosnih posojil tudi med jurisdikcijami.

**Vendar udeleženci na trgu teh predlog še ne uporabljajo pogosto, ker so prostovoljne in zapletene**, zato je pomembno preučiti načine, da se razširi njihova uporaba. **Komisija si bo zato prizadevala, da bi v začetku leta 2021 Evropski bančni organ pooblastila za pregled predlog na podlagi posvetovanja z udeleženci na trgu – tako s kupci kot prodajalci –, ki naj bi potekalo v letu 2021.** Namen pregleda bi moralo biti boljše razlikovanje med ključnimi in neključnimi podatki na podlagi praktičnih izkušenj iz preteklih transakcij z nedonosnimi posojili ter obravnavanje potreb kupcev ob hkratnem upoštevanju obstoječih podatkov in stroškov obdelave podatkov za prodajalce. Na to je bilo jasno opozorjeno v razpravah z deležniki na okrogli mizi Komisije o nedonosnih posojilih septembra 2020. Splošni časovni okvir navedene pobude bi bil odvisen od sprejetja predlagane direktive o skrbnikih kreditov in kupcih kreditov, ki bi omogočila, da se revidirana, sorazmernejša in preprostejša predloga za podatke EBA preoblikuje v izvedbene tehnične standarde.

**Da bi se razširila uporaba predloge med udeleženci na trgu ter s tem izboljšali primerljivost in kakovost podatkov, bi lahko predloga postala obvezna, najprej samo za nova nedonosna posojila, tj. za posojila, ki postanejo nedonosna po določenem presečnem datumu.** Podatkovni standard bi bil obvezen, vendar bi bila mogoča določena prožnost v zvezi s podatkovnimi polji, ki jih je treba izpolniti. V zvezi s tem bi moral Evropski bančni organ po posvetovanju z deležniki zagotoviti smernice o tem, katere informacije se štejejo za ključne. Poleg tega banke ne bi smele biti kaznovane, če nimajo nebistvenih podatkov. Sekundarni trg za nedonosna posojila bi se zato najbolje podprl tako, da bi uporaba predloge postala obvezna, še vedno pa bi lahko ponudniki podatkov po potrebi in za specifična polja z nebistvenimi podatki navedli, da „podatki niso na voljo“.

* 1. **Podatkovna infrastruktura**

**Da bi se povečala preglednost trga na ravni posameznih posojil, Komisija meni, da bi bilo koristno vzpostaviti osrednje podatkovno vozlišče na ravni EU.** Tako podatkovno vozlišče bi delovalo kot odložišče podatkov, na katerem bi temeljil trg za nedonosna posojila. Upravljalo bi obsežno elektronsko podatkovno zbirko (ki bi se redno posodabljala), ocenjevalo informacije in zagotavljalo dostop udeležencem na trgu, zlasti prodajalcem kreditov, kupcem kreditov, skrbnikom kreditov, prodajalcem nedonosnih posojil in zasebnim platformam za nedonosna posojila. Vozlišče bi zagotavljalo platformo za sodelovanje in usklajevanje v vseevropskem obsegu[[22]](#footnote-23). Prispevalo bi lahko k vzpostavitvi skupnega podatkovnega standarda (s povečanjem uporabe predloge za podatke EBA kot standarda za izvedbo transakcij z nedonosnimi posojili), zagotavljalo preverjanje kakovosti podatkov in njihovo samodejno potrjevanje ter prodajalcem pomagalo pri pripravi podatkov za poročanje.

**Komisija bi na podlagi javnega posvetovanja, ki bi bilo načrtovano v prvi polovici leta 2021, preučila več možnosti za vzpostavitev podatkovnega vozlišča na evropski ravni in določila najprimernejšo rešitev.** Na primer, ena od možnosti bi lahko bila vzpostavitev podatkovnega vozlišča z razširitvijo pristojnosti obstoječega evropskega podatkovnega skladišča (European DataWarehouse (ED))[[23]](#footnote-24).

**Podatkovno vozlišče na evropski ravni bi zbiralo in shranjevalo anonimizirane podatke o transakcijah z nedonosnimi posojili, ki so bile izvedene, ter udeležencem na trgu zagotavljalo podrobnosti o takih transakcijah po trgovanju in prodajnih cenah**[[24]](#footnote-25)**.** Tako bi lahko udeleženci na trgu primerjali transakcije ter dobili vpogled v dejanske cene sredstev in likvidnost trga na sistematični podlagi. Podatkovno vozlišče bi lahko zagotavljalo tudi informacije o vlagateljih, njihovih preferencah in profilih ter splošne informacije o sodnih postopkih.

**Poleg informacij o samih transakcijah bi lahko tudi informacije po trgovanju, ki bi jih kupci nedonosnih posojil zagotovili o denarnem toku izterjave za sredstva, ki so jih kupili, omogočile ključen vpogled v trg za nedonosna posojila**[[25]](#footnote-26)**.** Podatki o uspešnosti so ključne informacije, katerih javno dostopnost na trgu vlagatelji trenutno pogrešajo. Natančneje, z informacijami o izterjavi in denarnih tokovih izdatkov bi se podprl postopek odločanja vlagateljev, ki jih zanimajo podobna sredstva, da bi lažje določili cene, ki so jih pripravljeni plačati, pomagajo pa tudi zmanjševati negotovost.Spodbuda kupcem nedonosnih posojil, da te informacije predložijo naknadno, bi bila predvsem možnost, da bi v zameno za to dobili dostop do drugih podatkov, kar bi jim zagotovilo vpogled v uspešnost pri izterjavi primerljivih sredstev. To bi zagotovilo izhodišče za primerjavo in izboljšalo njihove ocene poštenih cen/ponudb pri prihodnjih transakcijah.

**Tako zagotovljena večja preglednost bi bila ključna podpora pri oblikovanju cen in s tem zagotovitvi učinkovitejših trgov.** To bi prispevalo k zmanjšanju pogosto velikega razpona med ponudbo in povpraševanjem, ki ostaja bistvena ovira za uresničitev številnih transakcij. Banke, skrbniki kreditov, družbe za upravljanje in morda tudi kupci kreditov bi s podatkovnim vozliščem izmenjevali informacije o transakcijah in donosnosti sredstev po trgovanju. V zameno bi ti ponudniki podatkov dobili dostop do baze anonimiziranih podatkov in do analitičnih storitev, ki bi jih zagotavljalo podatkovno vozlišče. To je pomembno, saj deležniki pogosto zagotovijo/delijo podatke, da lahko v zameno dobijo dostop do drugih podatkov. Če bi se lahko taki podatki po trgovanju združili na enem mestu, bi se s tem zmanjšali stroški za udeležence na sekundarnem trgu. Podrobni podatki o stopnjah poplačljivosti in časovnem okviru izterjave po skupinah sredstev, pravnih postopkih in jurisdikciji bi vlagateljem zagotovo pomagali pri širitvi njihovih dejavnosti po vsej EU. Obstoječe pobude za združevanje podatkov jasno kažejo potrebo po dodatnih podatkih o izterjavi. Podatkovno vozlišče bi zato lahko v zvezi s tem zagotovilo ključno korist za trg, saj bi omogočilo večjo preglednost in več informacij o nedonosnih posojilih na sekundarnem trgu. Ta pobuda bi morala biti skladna s Splošno uredbo EU o varstvu podatkov (GDPR) ter bi morala zagotavljati, da se bodo informacije, zagotovljene tretjim osebam, uporabile samo za spodbujanje sekundarnega trga nedonosnih posojil in ne za zbiranje podatkov o bilancah stanja bank za druge namene (npr. postopke združitve in pripojitve)[[26]](#footnote-27).

* 1. **Krepitev obstoječih virov podatkov**

**Udeleženci na trgu so lahko dejavnejši in učinkovitejši, če dobijo več podatkov in kakovostnejše podatke.** Iz anonimiziranih podatkov, če so dovolj razčlenjeni, se lahko pridobijo koristni zbirni podatki poleg zbirnih informacij, ki jih že na podlagi razkritij v okviru tretjega stebra[[27]](#footnote-28) zagotavljajo banke, ki uporabljajo standarde, ki jih je razvil Evropski bančni organ. Da bi se sredstva optimizirala, bi se lahko poročanje koristno vključilo v obstoječi model podatkovne točke Evropskega bančnega organa in razvilo v tesnem sodelovanju s pristojnimi organi.

**Dejansko že obstaja več virov podatkov, ki bi lahko bili podlaga za redno sporočanje zbirnih informacij, ki bi se dale na voljo udeležencem na sekundarnem trgu.** Za poročanje bi skrbeli subjekti, ki informacije zbirajo in shranjujejo, s čimer bi se preprečilo kakršno koli dodatno breme poročanja na primer za banke. Komisija bi v začetku leta 2021 skupaj z zadevnimi deležniki preučila, kako bi bilo mogoče te obstoječe nabore podatkov uporabiti in dati na voljo udeležencem na trgu v ustreznih zbirnih oblikah, da bi se zagotovila zaupnost bank in posojilojemalcev. To bi bila hitra in poceni rešitev. Če bi bila izvedena na ustrezni ravni razčlenjenosti, bi se s tem lahko izboljšale informacije, ki so na voljo novim vlagateljem, in zmožnost vlagateljev, da sodelujejo v državah zunaj svojega osrednjega področja strokovnega znanja[[28]](#footnote-29). Poleg tega bi Komisija preučila, kako bi bilo mogoče razviti sodelovanje in povezave med podatkovnim vozliščem na evropski ravni in temi viri podatkov.

Ključni primeri obstoječih virov podatkov so:

* analitski niz podatkov o kreditih, AnaCredit, ECB, ki zbira in izmenjuje razčlenjene podatke o kreditnem tveganju v bančnem sektorju EU;
* repozitoriji listinjenj, ki centralno zbirajo in vzdržujejo evidence o instrumentih listinenja in temeljnih sredstvih. Tako imajo dobre podatke na ravni posameznega posojila, kar prav tako lahko udeležencem na sekundarnem trgu nedonosnih posojil zagotovi dragocen vpogled;
* sporočanje podatkov s strani bank o trajanju izterjave in stopnjah poplačljivosti (bruto in neto stroški izterjave): Komisija bi na podlagi akcijskega načrta za unijo kapitalskih trgov z dne 24. septembra 2020[[29]](#footnote-30) najprej ocenila izvedljivost rednega poročanja, tako da se čim bolj izkoristijo obstoječe podatkovne točke.

**Nazadnje, Komisija bi se v prvi polovici leta 2021 z deležniki posvetovala o morebitnem pregledu zahtev tretjega stebra glede razkritja v okviru uredbe o kapitalskih zahtevah.** Primeri nadaljnjih razkritij, ki bi koristila trgom, lahko vključujejo stopnjo ozdravitve, trajanje izterjave, stopnjo poplačljivosti itd. Objava takih informacij ne bi smela biti neugodna za banke, saj bi se lahko z informacijami dodatno povečala preglednost nedonosnih posojil v korist sekundarnih trgov. Glede na morebitno prekrivanje s predlogami za podatke EBA bi bil Evropski bančni organ pozvan, naj to podrobno preuči, da se zagotovi učinkovito in sorazmerno oblikovanje zahtev glede razkritja.

* 1. **„Najbolje izvršen“ prodajni postopek**

**Komisija bi si prizadevala, da bi do 3. četrtletja 2021 v sodelovanju z Evropskim bančnim organom in v razpravah z drugimi zadevnimi deležniki razvila smernice za prodajalce nedonosnih posojil. To bi vključevalo priporočila o tem, kaj se šteje za „najbolje izvršen“ prodajni postopek za transakcije na sekundarnih trgih.** To bi spodbudilo dobre postopke na strani prodaje na splošno ter bi lahko pomagalo zlasti manjšim bankam in prodajalcem, ki imajo morda manj izkušenj s transakcijami na sekundarnih trgih. V smernicah bi se lahko opisali nekateri pogoji, da bi se lažje zagotovil uspešen izid, kar bi lahko vključevalo: zagotovitev nediskriminatornega/nevtralnega prodajnega postopka, potrebo po oglaševanju v širokem obsegu, skupni nabor gradiv o skrbnem pregledu, elektronsko sprejemanje ponudb, uporabo predlog za podatke EBA itd. Udeležencem na trgu ne bi bilo treba upoštevati priporočil, navedenih v tem dokumentu, saj bi se ta uporabljal kot orodje za usmerjanje dobrega prodajnega postopka.

**Smernice bi lahko zagotavljale tudi informacije o možni dodani vrednosti platform za transakcije z nedonosnimi posojili v prodajnem postopku.** Tako bi se lahko banke, zlasti manjše, lažje odločile, ali bodo uporabljale platforme za transakcije in ali jih bodo uporabljale za podporo svojim ciljem. Ta najbolje izvršen prodajni postopek bi zato lahko posredno spodbudil uporabo takih platform.

* 1. **Odprava regulativnih ovir za nakupe nedonosnih posojil s strani bank**

**Ena od preostalih ovir za banke, ki kupujejo nedonosna posojila na sekundarnem trgu, je povezana z regulativno obravnavo kupljenih neplačanih sredstev in utežmi tveganja, ki jih morajo banke uporabiti za izračun kapitalskih zahtev na podlagi standardiziranega pristopa za kreditno tveganje.** V členu 127 uredbe o kapitalskih zahtevah je navedeno, da če so za neplačano nezavarovano izpostavljenost zagotovljene rezervacije/odbitki za več kot 20 %, bi morala biti utež tveganja 100 %, sicer pa 150 %. Vendar se lahko upoštevajo samo rezervacije/odbitki (t. i. popravki zaradi kreditnega tveganja), ki jih izvede sama institucija, ne pa tudi odbitki, upoštevani v transakcijski ceni izpostavljenosti. V praksi to lahko pomeni, da morajo kupci nedonosnih posojil uporabiti višjo utež tveganja za ista nezavarovana nedonosna posojila, kot jo je uporabil prodajalec. Rešitev tega vprašanja bi bila koristna predvsem za manjše banke, ki kupujejo nedonosna posojila – vključno z nekaterimi specializiranimi kupci nedonosnih posojil z dovoljenjem za opravljanje bančnih storitev –, saj te po navadi uporabljajo standardiziran pristop za kreditno tveganje. Ta ukrep bi pomagal povečati konkurenco na nakupni strani.

**Komisija namerava v začetku leta 2021 skupaj z Evropskim bančnim organom razviti primeren pristop**, s katerim bi se utež tveganja za kupljena neplačana sredstva znižala na ustrezno raven. Tak pristop bi moral biti skladen s splošnim regulativnim okvirom in po potrebi z ustreznimi zaščitnimi ukrepi, da bi se preprečilo podcenjevanje tveganja.

# Družbe za upravljanje

**Družbe za upravljanje prinašajo različne koristi za reševanje vprašanja nedonosnih posojil.** Zagotavljajo zelo učinkovit ukrep v posebnih okoliščinah, in sicer ko oslabljena sredstva vplivajo na velik del domačega bančnega sistema, pri čemer vključujejo predvsem posojila, zavarovana s poslovnimi nepremičninami, in velike izpostavljenosti do podjetij. Njihov glavni cilj je, da se nedonosna posojila umaknejo iz bilanc stanja bank ter se doseže čim večje poplačilo vrednosti z aktivnim pristopom k izterjavi in z zvišanjem cene sredstev čez čas.

**Pomembno je opozoriti, da so lahko družbe za upravljanje zasebne ali (delno) javno financirane.** Tudi če vključujejo (določeno) javno financiranje, to ne bi bila državna pomoč, če se lahko za državo šteje, da ravna podobno kot udeleženec v tržnem gospodarstvu. Možnost, da družba za upravljanje vključuje državno pomoč, se ne bi smela šteti za privzeto rešitev, saj imajo lahko družbe za upravljanje različne oblike ter so lahko strukturirane in financirane na več načinov. Družbe za upravljanje so lahko decentralizirane, pri čemer ponujajo ciljno usmerjene pristope k posameznim bankam. Druga možnost je, da so ustanovljene na nacionalni ravni. Take nacionalne družbe za upravljanje bi lahko priskrbele in centralizirale strokovno znanje, imele koristi od ekonomije obsega in usklajevanja upnikov na višji ravni ter zagotovile pomoč prizadetim bankam, ki s težavo upravljajo svoja nedonosna posojila. Tako bi se banke lažje ponovno osredotočile na kreditiranje uspešnih podjetij in gospodinjstev. Poleg družb za upravljanje so v zadnjih letih različne države članice uspešno uporabile še več drugih alternativnih ukrepov za oslabljena sredstva. Alternativni ukrepi za oslabljena sredstva lahko med drugim vključujejo pobude, ki jih vodijo banke, pristope na podlagi listinjenja, jamstva ali sheme za zaščito sredstev ter družbe za upravljanje, ki so skupne eni ali omejenemu številu bank.Družbe za upravljanje in sheme za zaščito sredstev imajo podobne cilje in se lahko dopolnjujejo, s čimer omogočajo prilagojene pristope h konkretnemu primeru oslabljenih sredstev v državi članici. V zvezi s tem so nekatere države članice že uvedle sistemske rešitve listinjenja, kot sta shema *Garanzia sulla Cartolarizzazione delle Sofferenze* (GACS), ki ne vključuje državne pomoči, v Italiji, ter shema Hercules, ki ne vključuje državne pomoči, v Grčiji, ki sta obe uspešni in v zvezi s katerima se načrtujejo nove transakcije.

**Družbe za upravljanje bi morale imeti zadostno finančno zmogljivost v smislu sposobnosti pokrivanja izgub/lastniškega kapitala, da bi lahko pomembno prispevale k reševanju vprašanja nedonosnih posojil v razmerah COVID.** Kar zadeva možnost ustanovitve družb za upravljanje na nacionalni ravni, bi jim bilo zato treba že na samem začetku zagotoviti precejšnja finančna sredstva. V primeru javnih družb za upravljanje bi bil ta prispevek verjetno v obliki kapitalske injekcije v kombinaciji z jamstvi za financiranje teh družb. Tržno financiranje brez jamstva bi bilo treba preučiti v okviru postopka zasnove in če bi bilo izvedljivo, bi lahko imelo prednost pred financiranjem z državnim poroštvom. Tudi če bi bilo mogoče pritegniti zasebni kapital in financiranje, bi bilo v večini primerov verjetno vseeno potrebno znatno javno financiranje, za kar bi se zahtevala ocena državne pomoči.

**Nacionalne družbe za upravljanje se lahko ustanovijo glede na potrebe domačega bančnega sektorja.** Obseg sredstev bi lahko bil opredeljen tako, da bi možno doseči čim večje poplačilo vrednosti. Ta prožnost glede obsega sredstev bi morala temeljiti na smernicah iz načrta Komisije za ustanovitev družb za upravljanje, saj je nekatere skupine sredstev težje upravljati in je morda v zvezi z njimi zahtevno doseči poplačilo vrednosti. Obseg sredstev, ki se prenesejo na družbo za upravljanje, bi moral biti vedno oblikovan tako, da se ne poslabša splošna učinkovitost družbe za upravljanje.

**Da bi se spodbudilo sodelovanje med nacionalnimi družbami za upravljanje in ustvarile koristne sinergije, bi se lahko vzpostavila čezmejna mreža na ravni EU.** Nacionalne družbe za upravljanje bi lahko izmenjevale dobre prakse in izkušnje, izvajale standarde glede podatkov in preglednosti ter po potrebi usklajevale ukrepe upnikov. Ta mreža bi torej lahko povečala skupno učinkovitost nacionalnih družb za upravljanje po vsej EU.

**Največja korist takega sodelovanja bi bilo izkoriščanje ekonomije obsega pri obravnavi informacij.** Zgoraj navedeno podatkovno vozlišče na evropski ravni bi se lahko štelo za primerno za zagotovitev namenske platforme za usklajevanje in sodelovanje med nacionalnimi družbami za upravljanje. Poleg tega bi bilo mogoče s povezovanjem družb za upravljanje s podatkovnim vozliščem zapolniti nekatere večje podatkovne vrzeli in povečati preglednost trga. To je pomembno, saj imajo družbe za upravljanje velike količine podatkov, ki bi lahko bili koristni za širši trg. Nacionalne družbe za upravljanje bi torej lahko zbirale in objavljale podatke o nedonosnih posojilih (pred trgovanjem) v standardnih formatih za večjo preglednost trga, hkrati pa bi izpolnjevale zahteve iz Splošne uredbe o varstvu podatkov. Razkritje lastništva in uspešnosti pri restrukturiranju nedonosnih posojil, ki jih imajo družbe za upravljanje, prek podatkovnega vozlišča na evropski ravni bi vlagateljem in platformam za transakcije omogočilo učinkovitejše konkuriranje za sredstva teh družb in pravilnejše določanje cen nedonosnih posojil. Poleg tega se lahko družbe za upravljanje, kadar je ustrezno, združijo v prizadevanjih za vzpostavitev skupne platforme za transakcije na evropski ravni. Ker številne družbe za upravljanje take platforme vzpostavijo same, da bi olajšale prodajo in dosegle širši krog vlagateljev, bi se lahko ta prizadevanja združila, da bi se vzpostavila enotna platforma za transakcije, namenjene prodaji s strani sodelujočih družb za upravljanje. S tem bi se lahko še dodatno izboljšalo sodelovanje z ustreznimi tretjimi ponudniki storitev.

**Koristi mrežnega pristopa so odvisne od stopnje homogenosti in števila nacionalnih družb za upravljanje.** Prvič, vsaka nacionalna družba za upravljanje bi morala biti ustrezno organizirana, da bi se zagotovila učinkovitost znotraj mreže. Razlike v zasnovi družb za upravljanje, njihovih postopkih, praksah itd. bi lahko imele pomembne negativne učinke na morebitno sodelovanje med temi družbami. Komisija bo zato dejavno spodbujala pravilno izvajanje načrta za ustanovitev družb za upravljanje v zvezi s temi vidiki. Drugič, bolj omejeno število nacionalnih družb za upravljanje bi lahko zaviralo nekatere pozitivne mrežne učinke, ki bi lahko izhajali iz okrepljenega sodelovanja med takimi družbami. Kljub temu bi bilo še vedno koristno, če bi se družbe za upravljanje povezale s podatkovnim vozliščem na evropski ravni. Nato bi ga lahko uporabile za medsebojno usklajevanje in sodelovanje, da bi si izmenjevale dobre prakse in informacije o vlagateljih, dolžnikih in skrbnikih. Družbe za upravljanje bi lahko dobile boljši pregled nad razlikami pri uspešnosti v smislu izterjave v državah članicah, pri čemer bi bilo mogoče s primerjavo uspehov in pomanjkljivosti v teh jurisdikcijah priti do različnih spoznanj.

**Komisija je pripravljena države članice podpreti pri ustanavljanju nacionalnih družb za upravljanje – če to želijo[[30]](#footnote-31) – in bo preučila, kako bi bilo mogoče razvijati sinergije in sodelovanje z vzpostavitvijo evropske mreže nacionalnih družb za upravljanje[[31]](#footnote-32)**, skupaj z obstoječimi nacionalnimi družbami za upravljanje, Evropsko centralno banko in Evropskim bančnim organom. Če bi več držav članic prevzelo pobudo, bi se lahko mreža gradila postopoma, odvisno od tega, kako hitro in v kakšnem obsegu bi bile banke prizadete v različnih državah članicah.

# Okviri za insolventnost, izterjavo dolgov in prestrukturiranje dolgov

**Kratkoročno Komisija poziva Evropski parlament in Svet, naj hitro dosežeta dogovor o zakonodajnem predlogu[[32]](#footnote-33) za minimalna harmonizacijska pravila v zvezi** **s pospešenim izvensodnim uveljavljanjem pravic iz zavarovanja s premoženjem**, ob popolni izključitvi potrošnikov iz tega postopka. Čeprav je Svet zagotovil pogajalski mandat, se medinstitucionalna pogajanja še vedno niso začela. Glede na to, da bi ta ukrep pomagal pri okrevanju, saj bi MSP olajšal dostop do bančnih kreditov, bi moralo biti njegovo sprejetje prednostna naloga.

**Dokončana je bila primerjalna analiza sistemov za izterjavo posojil (ki je bila del akcijskega načrta Sveta o slabih posojilih iz leta 2017)**[[33]](#footnote-34)**.** V okviru tega so bili zbrani podatki o stopnji in hitrosti poplačljivosti, s katerima se banke srečujejo v praksi, ko poskušajo izterjati nedonosna posojila v državah članicah. Rezultati navedene analize omogočajo kratek pregled posledic insolventnosti v smislu zamud in poplačila vrednosti v nacionalnih postopkih z vidika izterjave bančnih posojil. Evropski bančni organ je v odziv na prošnjo Komisije za nasvet zbral podatke bank v vseh državah članicah, ki so jih prispevale prostovoljno, izboljšal reprezentativnost vzorca in skupaj z nacionalnimi pristojnimi organi povečal kakovost podatkov. Končno poročilo zagotavlja najrazličnejše koristne podatke, vključno s stopnjami poplačljivosti, trajanjem izterjave in stroški izterjave po državah in skupinah sredstev, čeprav so bili podatki nekaterih držav članic manj reprezentativni.

**Primerjalna analiza omogoča boljšo oceno učinkovitosti pravnega okvira v državah članicah z vidika dolžnikov, ki niso poravnali obveznosti ali so insolventni, v razmerju do bančnih posojil.** Kot je navedeno v akcijskem načrtu o nedonosnih posojilih iz leta 2017, bi bilo treba v priporočilih za posamezne države nameniti večji poudarek izboljšanju insolvenčnih okvirov, zlasti v državah, kjer prevladujejo visoke ravni nedonosnih posojil.

**Komisija bo glede na izkušnje s primerjalno analizo in dostopnost podatkov skrbno preučila, ali je primerno, da bi se primerjalna analiza insolventnosti izvajala pogosteje**[[34]](#footnote-35)**.** V akcijskem načrtu za unijo kapitalskih trgov je bil predlagan ukrep, s katerim bi lahko zbiranje podatkov postala redna praksa (na podlagi obveznosti poročanja), da bi se ti rezultati vključili v evropski semester. Posebna pozornost bo namenjena preprečitvi nepotrebnega obremenjevanja bank.

**Tudi prenos Direktive (EU) 2019/1023 o okvirih preventivnega prestrukturiranja**[[35]](#footnote-36) **bi moral prispevati k preprečevanju kopičenja nedonosnih posojil.** Z okrepitvijo okvirov preventivnega restrukturiranja bi se zagotovilo, da se ukrepi sprejmejo, preden bi podjetja prenehala odplačevati svoja posojila, kar bi prispevalo k zmanjšanju tveganja za nastanek nedonosnih posojil v cikličnih recesijah in ublažilo negativni učinek na finančni sektor. Hkrati bi bilo treba neuspešna podjetja, ki nimajo možnosti preživetja, čim hitreje likvidirati. Države članice sprejmejo in objavijo zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo, do 17. julija 2021[[36]](#footnote-37).

**Mehanizem za okrevanje in odpornost bo spodbudil in podprl reforme za zmanjšanje nedonosnih posojil, zlasti za izboljšanje učinkovitosti nacionalnih insolvenčnih okvirov ter upravnih in sodnih sistemov, med drugim z naložbami v krepitev zmogljivosti.** To bo še zlasti pomembno za države članice, katerih potrebe po reformah na teh področjih so bile opredeljene v priporočilih za posamezne države za leti 2019 in 2020 v okviru evropskega semestra.

**Rezultati primerjalne analize so tudi eden od elementov, ki bi jih bilo treba upoštevati pri pripravi zakonodajnega ali nezakonodajnega ukrepa za ciljno usmerjeno zbliževanje nacionalnih nebančnih insolvenčnih okvirov na podlagi novega akcijskega načrta za unijo kapitalskih trgov.** Z ukrepi, predlaganimi v okviru take pobude, bi se obravnavali vidiki postopkov v primeru insolventnosti, opredeljeni kot ovire za čezmejne naložbe. Kot je bilo napovedano v akcijskem načrtu za unijo kapitalskih trgov iz leta 2020, si bo Komisija prizadevala za ciljno usmerjeno uskladitev ali zbližanje ključnih vidikov insolvenčnega materialnega prava, kot so sprožilci za začetek postopka v primeru insolventnosti, razvrščanje terjatev, zahtevki za izpodbijanje pravnih dejanj, identifikacija in sledenje premoženja, ki je del stečajne mase, ter vrednotenje sredstev. Komisija se bo med drugim oprla tudi na rezultate predhodne primerjalne študije o insolvenčnem materialnem pravu v EU v letu 2016, ki je razkrila ogromne razlike med nacionalnimi insolvenčnimi okviri in opozorila na vprašanja, ki bi jih moral zakonodajalec EU upoštevati[[37]](#footnote-38), ter bo sodelovala s skupino neodvisnih strokovnjakov. Novembra 2020 je bila objavljena začetna ocena učinka[[38]](#footnote-39); sledilo bo javno posvetovanje, skupina strokovnjakov pa se bo lotila tudi tehničnega dela.

# Reševanje vprašanja nedonosnih posojil po pandemiji COVID-19 na podlagi okvirov EU za upravljanje bančnih kriz in državno pomoč

## Preventivni ukrepi javne podpore v razmerah COVID-19

**Čeprav je bančni sektor EU na splošno v veliko boljšem položaju kot leta 2008, morebitne posledice krize zaradi COVID-19 za sektor pa se blažijo z več ukrepi politike, sta različna obseg nacionalnih odzivov politike na posledice pandemije in tudi stopnja resnosti takih posledic med gospodarskimi sektorji.** Posledično razpoložljive analize kažejo skupno odpornost bančnega sektorja EU na pretrese, ki jih povzroča pandemija[[39]](#footnote-40) [[40]](#footnote-41), iz njih pa izhaja tudi, da bodo ob poslabšanju razmer nekatere banke morda morale ukrepati[[41]](#footnote-42).

**Organi bodo zato morda morali biti sposobni posredovati, da bi preprečili ovire za okrevanje gospodarstva po pandemiji COVID.** Tržne rešitve bi morale ostati prvo in glavno orodje za reševanje vprašanja nedonosnih posojil, zato je namen strategije, določene v tem sporočilu, olajšati take rešitve in v celoti izkoristiti možnosti, ki jih ponujajo. Če obstajajo znaki, da bi lahko učinki pandemije povzročili težave bankam in vzbudili pomisleke glede finančne stabilnosti, ki presegajo zmogljivosti razpoložljivih tržnih rešitev, okvira Unije za upravljanje bančnih kriz[[42]](#footnote-43) in državno pomoč[[43]](#footnote-44) omogočata, da se v takih izrednih okoliščinah zagotovi preventivna javna podpora, da se omogoči neprekinjeno kreditiranje realnega sektorja, podpre okrevanje in ublažijo socialne posledice krize.

**Kot je Komisija priznala v sporočilu iz marca 2020[[44]](#footnote-45), imajo banke ključno vlogo pri obravnavanju učinkov krize zaradi COVID-19, tako da ohranjajo tok kreditov v gospodarstvo. Podpora bančnemu sektorju naj bi spodbudila neprekinjeno financiranje gospodarske dejavnosti v EU.** Številne države članice so v svojih odzivih politike za podporo realnemu sektorju (z moratoriji, poroštvi itd.) banke posredno obvarovale pred morebitnimi kreditnimi izgubami. Podobno bi bila neposredna preventivna javna podpora držav članic bankam, ki bi bile brez pretresa zaradi COVID-19 sicer trdne, namenjena zmanjšanju končnih stroškov za davkoplačevalce in morebitnih posledic za realni sektor. Hkrati bi uporaba okvirov Unije za upravljanje bančnih kriz in državno pomoč zagotovila, da morebitna podpora ostane ciljno usmerjena in omejena ter ne bi pomenila, da bi se z javnimi sredstvi reševale banke, ki so se že pred krizo zaradi COVID-19 srečevale s težavami glede sposobnosti preživetja. Za institucije, ki propadajo ali bodo verjetno propadle, okvir Unije za krizno upravljanje določa vrsto instrumentov, vključno z reševanjem s sredstvi upnikov.

**Preventivni ukrepi držav članic za podporo likvidnosti ali kapitalu imajo lahko različne oblike kot alternativne ali dopolnilne rešitve.** Kapitalska podpora je lahko v obliki neposredne kapitalske injekcije, uresniči pa se lahko tudi na podlagi drugih vrst ukrepov, ki lahko pomagajo ohraniti kanal kreditiranja. Natančneje, Komisija je v svojem načrtu za ustanovitev družb za upravljanje že potrdila možnost uporabe preventivnih ukrepov za financiranje prenosa nedonosnih posojil na družbo za upravljanje, če imajo take transakcije enake cilje kot kapitalske injekcije in izpolnjujejo enake pogoje, kot v primeru shem za zaščito sredstev, tj. državnih poroštev za portfelj sredstev v bilanci stanja banke. Zato je mogoče sheme za zaščito sredstev izvajati tudi kot preventivne ukrepe na podlagi direktive o sanaciji in reševanju bank[[45]](#footnote-46), ob upoštevanju ustreznih zaščitnih ukrepov, potrebnih za zagotovitev skladnosti z veljavnimi pravnimi zahtevami, kot je pojasnjeno v načrtu za ustanovitev družb za upravljanje.

## Uporaba preventivnih ukrepov na podlagi direktive o sanaciji in reševanju bank ter okvira za državno pomoč

**Okvir Unije za krizno upravljanje določa vrsto instrumentov za institucije, ki propadajo ali bodo verjetno propadle, vključno z reševanjem z zasebnimi sredstvi delničarjev in upnikov.** Praviloma se to uporabi za vsako banko, ki za ohranitev uspešnega poslovanja, likvidnosti ali solventnosti potrebuje izredno javnofinančno pomoč. Vendar se v direktivi o sanaciji in reševanju bank priznava obstoj izjemnih primerov, v katerih potreba po izredni javnofinančni pomoči še ne pomeni, da se institucija razglasi za institucijo, ki propada ali bo verjetno propadla. Izjeme so navedene v točkah (i) do (iii) člena 32(4)(d) direktive o sanaciji in reševanju bank. Natančneje, vložek lastnega kapitala v solventno institucijo ali nakup kapitalskih instrumentov od solventne institucije za odpravo kapitalskega primanjkljaja, ugotovljenega pri stresnih testih, pregledih kakovosti sredstev ali enakovrednih preizkusih, ne pomeni samodejno, da bo institucija razglašena za institucijo, ki propada ali bo verjetno propadla, če se s tem začasno odpravi resna motnja v gospodarstvu države članice in ohrani finančna stabilnost.

**Ukrep se lahko dodeli samo solventnim bankam.** Pogoj glede solventnosti mora oceniti pristojni organ, izpolnjen pa mora biti ob dodelitvi ukrepa.

**Komisija meni, da se lahko izjema iz člena 32(4)(d)(iii) direktive o sanaciji in reševanju bank uporabi med krizo zaradi COVID-19.** Ta izjema bi se lahko uporabila za banke, ki so finančno uspešne, vendar morda čutijo posledice dogodka na ravni celotnega sistema, kot je kriza na ravni EU ali kriza na ravni države članice. Cilj te določbe je omogočiti državam članicam, da institucijam zagotovijo začasno kapitalsko rezervo za obvladovanje zelo neugodnih razmer, da se poveča zaupanje v bančni sektor in okrepi finančna stabilnost. Komisija je v začasnem okviru za ukrepe državne pomoči v podporo realnemu sektorju[[46]](#footnote-47) že priznala, da je kriza zaradi COVID-19 resna motnja v gospodarstvu, ki lahko spada na področje uporabe sporočila o bančništvu iz leta 2013[[47]](#footnote-48). Ukrepi, sprejeti za odpravo tako resne motnje v gospodarstvu, so lahko zajeti z izjemo iz direktive o sanaciji in reševanju bank.

**Obseg ukrepa podpore je treba določiti na podlagi stresnega testa ali enakovrednega preizkusa.** Kot je določeno v členu 32(4)(d) direktive o sanaciji in reševanju bank, je ukrep omejen na solventne institucije, zanj pa je potrebna končna odobritev v skladu z okvirom Unije za državne pomoči v skladu z ustaljeno prakso Komisije. Metodologijo, ki se uporabi, morajo določiti organi, ki izvajajo stresni test ali enakovredni preizkus. Obdobje veljavnosti stresnega testa ali enakovrednega preskusa je načeloma 1 leto. Komisija praviloma domneva, da so računovodski izkazi institucij pravilni. Kljub temu lahko v posameznem primeru od pristojnega organa zahteva nadaljnja preverjanja ob dodelitvi državne pomoči, da se potrdi neobstoj skritih verjetnih ali nastalih izgub (npr. povezanih z napačnimi razvrstitvami ali nezadostnim oblikovanjem rezervacij za posojila na presečni datum stresnega testa)[[48]](#footnote-49). Za bančno unijo je ECB dokončala analizo ranljivosti že julija 2020. Rezultati take analize bi lahko bili izhodišče za oceno kapitalskih primanjkljajev, ki bi pripeljali do ukrepov podpore v skladu s členom 32(4)(d)(iii) direktive o sanaciji in reševanju bank[[49]](#footnote-50). Podobni preudarki bi veljali za stresne teste, na primer stresni test na ravni EU leta 2021, ali preizkuse, ki jih nacionalni pristojni organi ali ECB morda izvedejo v skladu z enako ali podobno metodologijo[[50]](#footnote-51).

**Z vidika državne pomoči se državna poroštva za portfelj sredstev v bilanci stanja banke in prenosi nedonosnih posojil na javno financirano družbo za upravljanje štejejo za ukrepe za oslabljena sredstva, ki so urejeni s smernicami Komisije o državni pomoči bankam[[51]](#footnote-52).** Natančneje, da je cena prenosa nedonosnega posojila skladna z veljavnimi pravili o državni pomoči, praviloma ne sme preseči realne ekonomske vrednosti (REV), ki bi morala odražati osnovno dolgoročno ekonomsko vrednost sredstev na podlagi osnovnih denarnih tokov in širšega časovnega okvira[[52]](#footnote-53), kar morajo oceniti neodvisni strokovnjaki.

**Komisija bo preučila, ali bi bilo mogoče uporabiti poenostavljen pristop za določitev realne ekonomske vrednosti.** Pri tem se bodo upoštevali zahteve glede povečanja kapitala in pokrivanja izgub, računovodski standardi, ki jih uporabljajo banke, in ocena njihove politike oblikovanja rezervacij s strani nadzornih organov.

# Sklepne ugotovitve

**Odvisno od stanja in hitrosti gospodarskega okrevanja ter postopnega opuščanja podpornih ukrepov za podjetja in gospodinjstva bi se lahko kakovost sredstev bank – in s tem njihova zmožnost kreditiranja – zaradi krize ob izbruhu COVID-19 poslabšala.** Zgodovina nas uči, da se je reševanja vprašanja nedonosnih posojil najbolje lotiti zgodaj in z odločnim ukrepanjem, ob hkratnem zagotavljanju zanesljivega varstva potrošnikov, da lahko bančni sektor opravi svojo vlogo pri podpiranju okrevanja gospodarstva.

**Na podlagi ukrepov, ki jih je Svet predstavil leta 2017, so potrebni nadaljnji strukturni ukrepi za rešitev vprašanja morebitnega srednjeročnega kopičenja nedonosnih posojil.** V tem sporočilu je predstavljena vseevropska strategija za predvidevanje prihodnjega kopičenja nedonosnih posojil v bilancah stanja bank ob hkratnem zagotavljanju visoke ravni varstva potrošnikov. Strategija je osredotočena na zmanjševanje tveganj (tj. z zgodnjim reševanjem vprašanja nedonosnih posojil, da se tako prepreči morebitno ponovno kopičenje v bilancah stanja bank v prihodnosti) in s tem na zagotovitev, da so banke zmožne podpreti okrevanje gospodarstva. Ta nov pristop temelji na ukrepih, ki so jih finančni ministri potrdili leta 2017, pri čemer so dokončno oblikovani nekateri elementi, ki se še niso izvajali. Ti ukrepi bi se uporabili kot podlaga za nadaljnje ukrepe. Vsi ti ukrepi bi se dopolnjevali in bi imeli večji učinek, če bi se izvajali skupaj.

**Komisija je pripravljena podpreti države članice z instrumentom za tehnično podporo** med drugim na naslednjih področjih: (i) razvoj nacionalnih strategij v zvezi z nedonosnimi posojili; (ii) krepitev zmogljivosti nadzornih organov za spopadanje z naraščanjem nedonosnih posojil; (iii) ustanovitev nacionalne družbe za upravljanje v skladu z načrtom za ustanovitev družb za upravljanje in dobrimi praksami; (iv) razvoj in izboljšanje arhitekture za upravljanje nadzorniških podatkov ter prizadevanje za inovacije na področju nadzorniške tehnologije ter (v) krepitev okvirov za izterjavo dolgov, insolventnost in prestrukturiranje dolgov.

**Komisija poziva Evropski parlament, Svet in države članice, naj zagotovijo usklajeno izvajanje strategije za reševanje vprašanja nedonosnih posojil na ravni Unije in nacionalni ravni.** Poziva k hitremu sprejetju ukrepov, ki so že bili predlagani. To vključuje predlog direktive o skrbnikih kreditov, kupcih kreditov in poplačilu iz naslova zavarovanja s premoženjem. Komisija poziva tudi h konstruktivni podpori pri izvajanju ukrepov, predstavljenih v tem sporočilu, in k proaktivnemu pristopu držav članic pri odpravi morebitnih pomanjkljivosti v nacionalnih okvirih. Tako bi se banke lažje pripravile na čim učinkovitejše obvladovanje morebitnega povečanja nedonosnih posojil.

**Medtem ko so ukrepi strukturne politike sprejeti za gospodarstvo kot celoto, imata okvira Unije za upravljanje bančnih kriz in državno pomoč instrumente za reševanje konkretnih težav, ki se lahko v bančnem sektorju pojavijo zaradi COVID-19.** Natančneje, ukrepi preventivne dokapitalizacije se lahko uporabijo za uspešne banke, da se odzovejo na morebitne posledice COVID-19 in da lahko bančni sektor ostane del rešitve za izhod iz krize.

1. COM(2020) 169 final. [↑](#footnote-ref-2)
2. Spremembe so začele veljati 26. junija 2020, dovolj zgodaj za finančno poročanje bank o 2. četrtletju. Glej Uredbo (EU) 2020/873 glede nekaterih prilagoditev zaradi pandemije COVID-19 (UL L 204, 26.6.2020, str. 4). [↑](#footnote-ref-3)
3. Uredba (EU) št. 575/2013 o bonitetnih zahtevah za kreditne institucije in investicijska podjetja (UL L 176, 27.6.2013, str. 1). [↑](#footnote-ref-4)
4. Glej <https://eba.europa.eu/eba-reactivates-its-guidelines-legislative-and-non-legislative-moratoria>. [↑](#footnote-ref-5)
5. Evropska komisija, Jesenska gospodarska napoved 2020.

Glej: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\_20\_2021](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sl/ip_20_2021). [↑](#footnote-ref-6)
6. V ta namen bi bilo treba sprejeti ukrepe na nacionalni ravni in na ravni Unije, kakor je ustrezno. [↑](#footnote-ref-7)
7. Svet ECOFIN, „Akcijski načrt za reševanje problema slabih posojil v Evropi“, julij 2017. [↑](#footnote-ref-8)
8. COM(2018) 135 final – 2018/063 (COD). [↑](#footnote-ref-9)
9. COM(2020) 409 final. [↑](#footnote-ref-10)
10. SWD(2018) 72 final. Ta dokument je bil del svežnja ukrepov Komisije, s katerimi se izvajajo njene pristojnosti na podlagi akcijskega načrta Sveta iz leta 2017. Skupaj so ga pripravili Komisija, Evropska centralna banka (ECB), Evropski bančni organ (EBA) in Enotni odbor za reševanje (SRB). V njem so pojasnjeni ključni dejavniki uspeha in dopustna zasnova takih državno financiranih družb za upravljanje, ki je v skladu s pravnim okvirom EU, zlasti direktivo o sanaciji in reševanju bank ter uredbo o enotnem mehanizmu za reševanje, ki sta v celoti veljavni in s katerima se omejuje posredovanje države, in pravili o državni pomoči. [↑](#footnote-ref-11)
11. Glej COM(2018) 135 final. [↑](#footnote-ref-12)
12. Best practices in relation to relief measures offered to consumers and businesses in the context of the COVID-19 crisis (Dobre prakse v zvezi z ukrepi pomoči, ki so potrošnikom in podjetjem na voljo med krizo zaradi COVID-19), 14. julij 2020.

Glej: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/200714-best-practices-mitigate-impact-pandemic_en.pdf>. [↑](#footnote-ref-13)
13. Kreditne institucije, ki jih neposredno nadzoruje ECB. [↑](#footnote-ref-14)
14. Ta delež kaže obseg sredstev, ki jih je banka zadržala za kritje izgub iz posojil. Vir: ECB. Zaradi nerazpoložljivosti podatkov o oblikovanju rezervacij za posojila je bila stopnja oblikovanih rezervacij za EU izračunana z upoštevanjem oslabitev in nedonosnih posojil za vse dolžniške instrumente (posojila in dolžniške vrednostne papirje). [↑](#footnote-ref-15)
15. Vir: ECB. [↑](#footnote-ref-16)
16. „The EU banking sector: First insights into the COVID-19 impacts“ (Bančni sektor EU: prvi vpogled v posledice izbruha COVID-19), Tematska opomba Evropskega bančnega organa, EBA/REP/2020/17, <https://eba.europa.eu/covid-19-placing-unprecedented-challenges-eu-banks>. [↑](#footnote-ref-17)
17. *Opombi:* Podatki se nanašajo na domače kreditne institucije ter podrejene družbe in podružnice pod tujim nadzorom.

\* Podatki za posamezne sektorje za EU, Finsko, Malto (tj. za 2. četrtletje 2019 in 2. četrtletje 2020) in Švedsko (tj. za 2. četrtletje 2019) niso na voljo. Podatki za posamezne sektorje (tj. skupna izpostavljenost do gospodinjstev in nefinančnih korporacij) so za Bolgarijo, Nemčijo in Madžarsko na voljo le kot knjigovodske vrednosti.

\*\* Podatki o oblikovanju rezervacij za posojila za Švedsko (tj. za 2. četrtletje 2019) ter Bolgarijo, Nemčijo, Madžarsko in EU niso na voljo. V teh primerih podatki temeljijo na oslabitvah za vse dolžniške instrumente (tj. posojila in dolžniške vrednostne papirje). Podatki za Madžarsko (tj. za 2. četrtletje 2020) niso na voljo. [↑](#footnote-ref-18)
18. Glej smernice Evropskega bančnega organa z naslovom Guidelines on management of non-performing and forborne exposures (Smernice za upravljanje nedonosnih in restrukturiranih izpostavljenosti), EBA/GL/2018/06. [↑](#footnote-ref-19)
19. COM(2018) 0135 final – 2018/063 (COD). [↑](#footnote-ref-20)
20. Nedonosna posojila so del širšega nabora nedonosnih izpostavljenosti. Na primer, poleg posojil bi lahko take izpostavljenosti vključevale še druge dolžniške instrumente, kot so dolžniški vrednostni papir, predujem in vloga na vpogled. [↑](#footnote-ref-21)
21. COM(2020) 282 final in COM(2020) 283 final. [↑](#footnote-ref-22)
22. Zagotovljeno bi bilo, da je tako sodelovanje/usklajevanje skladno s protimonopolnimi pravili EU, zlasti kar zadeva izmenjave zaupnih informacij. [↑](#footnote-ref-23)
23. Evropsko podatkovno skladišče je del pobude za podatke o listinjenih vrednostnih papirjih na ravni posameznega posojila, ki jo je vzpostavila ECB. Zagotavlja centraliziran repozitorij listinjenj za zbiranje, potrjevanje in razširjanje podrobnih in standardiziranih podatkov po skupinah sredstev na ravni posameznega posojila za listinjene vrednostne papirje in zasebne portfelje celotnih posojil v Evropi. Za vlagatelje in druge udeležence na trgu shranjuje podatke na ravni posameznega posojila in ustrezno dokumentacijo. Ima ozko ciljno usmerjen mandat in ne sme konkurirati svojim deležnikom, ki so večinoma evropske banke. [↑](#footnote-ref-24)
24. Pozneje bi se lahko preučilo, v kakšnih okoliščinah bi bile banke (in drugi lastniki podatkov) pripravljene deliti tudi informacije pred trgovanjem o nedonosnih posojilih. [↑](#footnote-ref-25)
25. Podatki o tekoči izterjavi bi se lahko izmenjali v obliki predloge za podatke EBA o nedonosnih posojilih ali predloge ESMA za listinjenje nedonosnih posojil. O teh portfeljih bi se lahko poročalo enako kot o portfeljih listinjenj, tako da bi bila potrebna zelo omejena prilagoditev obstoječi podatkovni infrastrukturi. [↑](#footnote-ref-26)
26. Podatki bi morali biti tudi anonimizirani v smislu Splošne uredbe o varstvu podatkov (GDPR). V uvodni izjavi 26 Splošne uredbe o varstvu podatkov je pojasnjeno, kdaj se lahko podatki štejejo za anonimne. [↑](#footnote-ref-27)
27. Tretji steber baselskega okvira določa celovit sklop zahtev glede javnega razkritja, katerih namen je udeležencem na trgu zagotoviti zadostne informacije za oceno pomembnih tveganj in kapitalske ustreznosti banke, ki deluje na mednarodni ravni. [↑](#footnote-ref-28)
28. Na primer, poročanje o stopnjah poplačljivosti in časovnem okviru izterjave po regiji NUTS 3, vrsti posojilojemalca (podjetje, posameznik) in skupini sredstev (npr. nezavarovana, zavarovana s stanovanjsko ali poslovno nepremičnino za različna razmerja med vrednostjo posojila in vrednostjo zastavljenih nepremičnin). [↑](#footnote-ref-29)
29. Sporočilo Komisije z naslovom Unija kapitalskih trgov za ljudi in podjetja – nov akcijski načrt, COM(2020) 590 final. Glej ukrep 11/B. [↑](#footnote-ref-30)
30. V načrtu za ustanovitev družb za upravljanje je pojasnjeno, kako je mogoče ustanoviti družbo za upravljanje v skladu s sedanjim okvirom za krizno upravljanje in pravili o državni pomoči, vendar se ista načela lahko uporabljajo tudi za sheme za zaščito sredstev, ki jamčijo za nedonosna posojila. Komisija je pripravljena svetovati državam članicam, ki imajo v zvezi s tem konkretna vprašanja. [↑](#footnote-ref-31)
31. Zagotovljeno bi bilo, da je taka mreža skladna s protimonopolnimi pravili EU, zlasti kar zadeva izmenjavo zaupnih informacij. [↑](#footnote-ref-32)
32. COM(2018) 0135 final – 2018/063 (COD). [↑](#footnote-ref-33)
33. Report on the benchmarking of national loan enforcement frameworks (Poročilo o primerjalni analizi nacionalnih okvirov za izterjavo posojil), EBA/Rep/2020/29. [↑](#footnote-ref-34)
34. Tovrstne informacije niso nadzorniške informacije. Hkrati bo treba kakršno koli obveznost poročanja bank do pristojnih organov, tudi če ni nadzorniško poročanje v strogem pomenu besede, oceniti ob upoštevanju bremena, že naloženega z obstoječimi zahtevami glede nadzorniškega poročanja. [↑](#footnote-ref-35)
35. Direktiva (EU) 2019/1023 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. junija 2019 o okvirih preventivnega prestrukturiranja, odpustu dolgov in prepovedih opravljanja dejavnosti ter ukrepih za povečanje učinkovitosti postopkov glede prestrukturiranja, insolventnosti in odpusta dolgov ter o spremembi Direktive (EU) 2017/1132 (Direktiva o prestrukturiranju in insolventnosti). [↑](#footnote-ref-36)
36. V skladu s členom 34(2) imajo države članice, ki se pri izvajanju te direktive soočajo s posebnimi težavami, možnost največ enoletnega podaljšanja obdobja izvajanja. Države članice Komisijo uradno obvestijo o potrebi po uporabi te možnosti do 17. januarja 2021 (nekatere države članice so za tako podaljšanje že zaprosile). [↑](#footnote-ref-37)
37. Na voljo na: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/insolvency_study_2016_final_en.pdf> [↑](#footnote-ref-38)
38. Glej <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12592-Enhancing-the-convergence-of-insolvency-laws->. [↑](#footnote-ref-39)
39. Tematska opomba Evropskega bančnega organa, EBA/REP/2020/17. [↑](#footnote-ref-40)
40. Analiza ECB glede ranljivosti zaradi COVID-19, <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ssm.pr200728~7df9502348.en.html>. [↑](#footnote-ref-41)
41. Analiza ECB glede ranljivosti zaradi COVID-19. [↑](#footnote-ref-42)
42. Direktiva 2014/59/EU o vzpostavitvi okvira za sanacijo ter reševanje kreditnih institucij in investicijskih podjetij (UL L 173, 12.6.2014, str. 190) in Uredba (EU) št. 806/2014 o določitvi enotnih pravil in enotnega postopka za reševanje kreditnih institucij in določenih investicijskih podjetij v okviru enotnega mehanizma za reševanje in enotnega sklada za reševanje (UL L 225, 30.7.2014, str. 1). [↑](#footnote-ref-43)
43. Okvir, vzpostavljen s členi 107, 108 in 109 PDEU ter ureditvami in vsemi akti Unije, vključno s smernicami, sporočili in obvestili, pripravljenimi ali sprejetimi na podlagi člena 108(4) ali člena 109 PDEU. [↑](#footnote-ref-44)
44. Sporočilo Komisije z naslovom Začasni okvir za ukrepe državne pomoči v podporo gospodarstvu ob izbruhu COVID-19, 2020/C 91 I/01, in poznejše spremembe. [↑](#footnote-ref-45)
45. Direktiva 2014/59/EU o vzpostavitvi okvira za sanacijo ter reševanje kreditnih institucij in investicijskih podjetij (UL L 173, 12.6.2014, str. 190). [↑](#footnote-ref-46)
46. Sporočilo Komisije – Začasni okvir za ukrepe državne pomoči v podporo gospodarstvu ob izbruhu COVID-19, 2020/C 91 I/01, in poznejše spremembe. [↑](#footnote-ref-47)
47. Sporočilo Komisije o uporabi pravil o državni pomoči za podporne ukrepe v korist bank v okviru finančne krize od 1. avgusta 2013 dalje, UL C 216, 30.7.2013, str. 1. [↑](#footnote-ref-48)
48. Odbitek se ne bi zahteval za izgube, knjižene med presečnim datumom enakovrednega preizkusa in datumom ukrepa, če je mogoče razumno sklepati, da so računovodski izkazi pravilni in da ni skritih verjetnih ali nastalih izgub, če je institucija solventna in če se razumno domneva, da so bile verjetne ali nastale izgube v celoti pokrite iz zasebnih sredstev, ne da bi to pomenilo kršitev praga solventnosti. Če pristojni organ odkrije skrite verjetne ali nastale izgube, ki so posledica napačnih razvrstitev ali nezadostnega oblikovanjem rezervacij na presečni datum stresnega testa ali enakovrednega preizkusa, bi jih bilo treba odšteti od zneska preventivne dokapitalizacije. [↑](#footnote-ref-49)
49. Analiza ranljivosti ni enaka stresnemu testu ali pregledu kakovosti sredstev, pač pa bi se lahko štela za enakovreden preizkus. [↑](#footnote-ref-50)
50. Pri vsakem novem stresnem testu ali enakovrednem preizkusu bi bilo treba za namene opredelitve scenarijev upoštevati okoliščine, ki prevladujejo ob njegovi izvedbi. [↑](#footnote-ref-51)
51. Kot je določeno v sporočilu o oslabljenih sredstvih: Sporočilo Komisije o obravnavanju oslabljenih sredstev v bančnem sektorju Skupnosti, UL C 72, 26.3.2009, str. 1. [↑](#footnote-ref-52)
52. Glej odstavek 40 sporočila o oslabljenih sredstvih. [↑](#footnote-ref-53)