Становище на Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 575/2013 по отношение на минималното покритие за загуби за необслужвани експозиции“

[COM(2018) 134 final – 2018/0060 (COD)]

„Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно лицата, обслужващи кредити, купувачите на кредити и събирането на обезпеченията“

[COM(2018) 135 final – 2018/0063 (COD)]

(2018/C 367/09)

Докладчик: **Juan MENDOZA CASTRO**

Консултация	Съвет на Европейския съюз, 24.4.2018 г.; Европейски парламент, 19.4.2018 г.
Правно основание	член 114 и член 53, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“
Приемане от секцията	27.6.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	11.7.2018 г.
Пленарна сесия №	536
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	145/0/2

1. **Заключения и препоръки**

Пакет относно необслужваните кредити

1.1. ЕИСК приветства пакета документи на Комисията, основен елемент в активните усилия на ЕС за справяне с продължаващия проблем с необслужваните кредити и от основно значение за напредъка към банковия съюз.

1.2. Финансовите институции на ЕС постигнаха напредък както по отношение на качеството на кредитните портфейли, така и по отношение на общия обем от необслужвани кредити; необходими са обаче допълнителни мерки на равнището на ЕС, за да се предотврати натрупването на необслужвани кредити в бъдеще.

1.3. Всеки сравнителен анализ от страна на ЕС по отношение на необслужваните кредити следва да отчита факта, че банките в някои държави са се възползвали от значителна по размер държавна помощ в ранния етап от кризата (2008—2012 г.), докато други не са имали тази възможност поради промените в правилата относно държавните помощи.

1.4. ЕИСК обръща внимание на социалните последствия от финансовата криза по отношение на изключването, социалната справедливост и пречките за завършването на вътрешния пазар.

1.5. Премахването на обезценени дългове от сметките на финансовите институции е жизненоважно, за да се избегнат последствията от свръхзадлъжняване в бъдеще. ЕИСК също така призовава за отговорно кредитиране от страна на кредитните институции.

Задължителни пруденциални предпазни механизми

1.6. ЕИСК изразява съгласие с прилагането на задължителни пруденциални предпазни механизми като превантивна мярка, за да се гарантира достатъчно високо равнище на обезпеченост за кредитни загуби по бъдещи необслужвани кредити.

1.7. ЕИСК отчита основанието за предложението на Комисията, като добавя, че предпазните механизми биха били обосновани с оглед различните цели, преследвани от счетоводната рамка, свързана с пруденциалното регулиране.

1.8. ЕИСК трябва обаче да отбележи също и, че:

— Универсалният подход не отчита съществуващите все още разлики в гражданското право между държавите членки и продължителността на процедурите в гражданските съдилища;

— Графикът за обезпечаването на нови необслужвани кредити може да принуди банките да ги продадат бързо, вместо да изчакат финансово затрудненото дружество/предприятие да възвърне жизнеспособността си.

1.9. Комисията би трябвало да вземе предвид по възможност конкретните обстоятелства на по-малките и специализирани дружества с по-опростена структура на активите.

1.10. ЕИСК смята, че МСФО 9 трябва да бъде задължителен за всички банки в ЕС.

1.11. ЕИСК предлага да се направи анализ на конкретното въздействие с цел да се установи потенциалното въздействие на предложения регламент върху банките, върху отпускането на кредити на домакинствата, върху МСП и върху растежа на БВП.

1.12. ЕИСК отбелязва, че ЕЦБ вече публикува приложението си, без да вземе предвид правилата на първи стълб, които ще бъдат издадени от Парламента/Съвета/Комисията, и без да изчака насоките на Европейския банков орган (ЕБО).

Разработване на вторични пазари

1.13. ЕИСК признава, че Комисията предлага отговор на много проблеми с разпокъсаните вторични пазари за необслужвани кредити в ЕС, и подчертава конкретните предложения в този аспект. Смята обаче, че регулаторите не трябва да насърчават продажбата на необслужвани кредити.

1.14. Предложенията на ЕИСК относно последствията от прехвърлянето на кредити са следните:

— Защита на потребителите: като цяло ЕИСК приветства предложенията на Комисията. Органите трябва да обърнат внимание на конкретни мерки и препоръки за защита на правата на длъжниците;

— Защита на работниците: компетентните органи трябва да отчитат мобилността и защитата на работниците от дружествата, участващи в прехвърляния на фирми, съгласно правото на ЕС и националното право.

Ускорено извънсъдебно изпълнение по обезпеченията

1.15. ЕИСК подчертава в положителен смисъл правото на справедлив съдебен процес в национален съд, ако е необходимо и ако се ограничи прилагането на тази процедура, както е предложена в директивата.

1.16. В много държави членки процесът на правоприлагане вече е ефикасен. Решението на проблема с необслужваните кредити се състои основно в укрепването на съдебните процедури в целия ЕС.

2. **Предложения на Европейската комисия**

2.1. На 14 март Комисията представи предложение за регламент ([1]) за изменение на Регламент (ЕС) № 575/2013 по отношение на минималното покритие за загуби за необслужвани експозиции заедно с предложение за директива ([2]) относно лицата, обслужващи кредити, купувачите на кредити и събирането на обезпеченията.

([1]) COM(2018) 134 final — Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 575/2013 по отношение на минималното покритие за загуби за необслужвани експозиции.

([2]) COM(2018) 135 final — Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно лицата, обслужващи кредити, купувачите на кредити и събирането на обезпеченията.

2.2. И двете предложения бяха придружени от работни документи на службите на Комисията и оценки на въздействието и в същия ден Комисията публикува и втория си доклад ([3]) относно напредъка по намаляване на необслужваните кредити в Европа и подробен план ([4]), предоставящ технически насоки за създаването на национални дружества за управление на активи (ДУА).

2.3. Тези предложения са важна част от усилията на Комисията за укрепване на европейския икономически и паричен съюз (ИПС) и са от основно значение за завършването на банковия съюз. Преодоляването на проблема с високото равнище на необслужваните кредити и необслужваните експозиции и с евентуалното им натрупване в бъдеще е неразделна част от усилията на Съюза за допълнително редуциране на рисковете в банковата система и за стимулиране на банковото кредитиране за предприятията и гражданите.

2.4. В предложението за регламент Комисията предлага да се създаде задължителен пруденциален предпазен механизъм, като се установят общи минимални равнища на покритие за новоотпуснатите кредити, които престават да бъдат обслужвани, с цел да се предотврати бъдещо прекомерно натрупване на необслужвани кредити с недостатъчно покритие за загуби в счетоводните баланси на банките и да се улесни тяхното преструктуриране.

2.5. В предложението за директива Комисията има за цел да повиши ефективността на процедурите по събиране на вземанията чрез въвеждането на обособена обща процедура за ускорено извънсъдебно изпълнение по обезпеченията (УИИО). Предложението насърчава и разработването на вторични пазари за необслужваните кредити чрез хармонизиране на изискванията и създаване на единен пазар за обслужването на кредити и прехвърлянето на банкови заеми на трети страни в целия ЕС.

3. **Общи бележки**

3.1. ЕИСК приветства пакета документи на Комисията, основен елемент в активните усилия на ЕС за справяне с продължаващия проблем с необслужваните кредити ([5]) и от основно значение за напредъка към банковия съюз.

3.2. Предвид факта, че платежоспособността и стабилността във финансовата система са от основно значение за ЕС, огромният обем от необслужвани кредити, натрупани в банките на някои държави членки по време на кризата и последвалата рецесия, е вреден за финансовата система като цяло и пагубен за икономиката и в някои случаи е създал сериозни разходи на данъкоплатеца.

3.3. През последните години финансовите институции на ЕС постигнаха напредък както по отношение на качеството на кредитните портфейли, така и по отношение на общия обем от необслужвани кредити, които обаче остават на високото равнище от 813 милиарда евро бруто ([6]). Банките и надзорните органи имат необходимите инструменти да намалят броя на неизплатените или обезценените заеми, но са необходими допълнителни мерки на равнището на ЕС, за да се предотврати тяхното натрупване в бъдеще.

3.4. ЕИСК отбелязва, че банките в някои държави се възползваха от значителна по размер държавна помощ в ранния етап от кризата (2008—2012 г.), докато други нямаха тази възможност поради промените в правилата относно държавните помощи за финансовия сектор. Поради тази причина всеки сравнителен анализ на необслужваните кредити следва да отчита тези разлики.

3.5. ЕИСК обръща внимание на социалните последствия от финансовата криза по отношение на изключването, социалната справедливост и пречките за завършването на вътрешния пазар. В някои държави членки необслужваните кредити са отражение на това колко сериозно са засегнати семейства и предприемачи от МСП, включително това да бъдат застрашени от загуба на домовете си или да станат обект на възбрана.

3.6. Отписването на обезценени дългове от сметките на финансовите институции е жизненоважно, за да се избегнат последствията от свръхзадлъжняване в бъдеще, а планът на ЕКОФИН трябва да допринася за постигането на тази цел. ЕИСК също така призовава за отговорно кредитиране, което ще изисква от кредитните институции да отделят повече внимание на потребностите и положението на своите индивидуални кредитополучатели и да търсят финансовия инструмент, който е най-подходящ за всеки от тях ([7]).

([3]) COM(2018) 133 final — Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета и Европейската централна банка — Втори доклад относно напредъка по намаляване на необслужваните кредити в Европа.

([4]) SWD(2018) 72 final — Подробен план за създаване на национални дружества за управление на активи (ДУА) — Работен документ на службите на Комисията, придружаващ Съобщението на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета и Европейската централна банка — Втори доклад относно напредъка по намаляване на необслужваните кредити в Европа.

([5]) Заключения на Съвета относно плана за действие за справяне с необслужваните кредити в Европа (11 юли 2017 г.).

([6]) Данни от таблицата на риска на ЕБО за четвъртото тримесечие на 2017 г.

([7]) Становище на ЕИСК относно „Кредитът и социалното изключване в обществото на изобилието“ (ОВ C 44, 16.2.2008 г., стр. 74).

4. **Конкретни бележки**

4.1. ***Задължителни пруденциални предпазни механизми***

4.1.1. ЕИСК изразява съгласие с прилагането на задължителни пруденциални предпазни механизми като превантивна мярка, за да се гарантира достатъчно високо равнище на обезпеченост за кредитни загуби по бъдещи необслужвани кредити.

4.1.2. За да се намалят необслужваните кредити и необслужваните експозиции ([8]), предложеното изменение на Регламента за капиталовите изисквания (РКИ) включва поетапен график за обезпечените (до осем години) и необезпечените (две години) кредити.

4.1.3. Основанието за предложението на Комисията е ([9]):

— Признаването на загубите по кредитните експозиции може да не е винаги адекватно от пруденциална гледна точка, която има различен обхват и цели;

— Очаква се МСФО 9 ([10]) да постигне много по-голямо съответствие с пруденциалните стандарти, отколкото МСС 39 ([11]), и да допринесе за разрешаването на проблема със закъсненията при формирането на провизии и недостатъчния им размер, тъй като в него е възприет принципът на „очакваната загуба“. Новият стандарт обаче все още оставя свобода на преценка при оценяването на необслужваните кредити и основните обезпечения, а оттам и при определянето на провизии;

— Пруденциалното регулиране дава правомощия на банковия надзорен орган да влияе върху нивото на провизиране на дадена банка (включително по отношение на необслужваните кредити) в границите на приложимата счетоводна рамка и да изисква конкретни корекции при изчисляването на собствения капитал на тази банка. Задължителни мерки и изисквания обаче могат да се прилагат единствено от надзорния орган за всеки случай поотделно в зависимост от индивидуалните обстоятелства на банката (известни като мерки по втори стълб);

— Персонализираните надзорни мерки за оценка на всеки конкретен случай от компетентния надзорен орган са подходящи за справяне с конкретните рискове, свързани с необслужваните кредити, на отделните банки.

4.1.4. ЕИСК добавя, че предпазните механизми биха били обосновани с оглед различните цели, преследвани от счетоводната рамка, свързана с пруденциалното регулиране.

4.1.5. ЕИСК трябва обаче да отбележи също и, че:

— Предложеният регламент, който следва универсален подход, не отчита съществуващите все още разлики в гражданското право между държавите членки и продължителността на процедурите в гражданските съдилища;

— Графикът за обезпечаването на нови необслужвани кредити може да принуди банките да ги продадат бързо, вместо да изчакат финансово затрудненото дружество/предприятие да възвърне жизнеспособността си. Това би могло да намали вероятността да се разреши преструктуриране на дълга и да се даде втори шанс на предприемачите, с потенциално високо отрицателно социално въздействие и отрицателно въздействие върху съотношението на заетост;

— Според един анализ ([12]) има вероятност по-малките и специализирани дружества с по-опростена структура на активите да бъдат по-сериозно засегнати от паралелното въвеждане на МСФО 9 и пруденциалните предпазни механизми за необслужваните експозиции. Комисията следва да обмисли дали е необходимо да се доуточни предложението, за да се разреши този проблем.

([8]) Определение на Европейския банков орган (ЕБО): „Необслужвана експозиция е всяка експозиция, която е просрочена 90 дни или е малко вероятно да бъде изплатена без реализация на обезпечението, дори да не е призната за неизплатена или обезценена. Неизплатените и обезценени експозиции съгласно член 178 от РКИ и съответно приложимата счетоводна рамка винаги се считат за необслужвани. Освен това всяка експозиция към длъжник трябва да се счита за необслужвана, когато 90-дневното ѝ просрочие достигне 20 % от останалия размер на общата балансова експозиция към този длъжник („теглещ ефект“). Общата необслужвана експозиция се дава съгласно сумата от необслужвани кредити, необслужвани дългови ценни книжа и необслужвани задбалансови позиции“.

([9]) Консултативен документ относно задължителните предпазни механизми.

([10]) Международен стандарт за финансово отчитане. В сила от 1.1.2018 г.

([11]) Международни счетоводни стандарти.

([12]) Eurofinas: отговор до Европейската комисия по повод на консултацията относно задължителни пруденциални предпазни механизми.

4.1.6. Въпреки че предложените предпазни механизми може да смекчат разликите в обезпечаването, произтичащи от приемането на различни счетоводни рамки (МСФО 9 в противовес на националните общоприети счетоводни принципи ([13])), ЕИСК смята, че МСФО 9 трябва да бъде задължителен за всички банки в ЕС.

4.1.7. ЕИСК предлага да се направи конкретен анализ, който ще има за цел да установи потенциалното въздействие на предложения регламент върху банките, върху отпускането на кредити на домакинствата, върху МСП и върху растежа на БВП.

4.1.8. Други рискове може да предизвикат сходни проблеми с тези на необслужваните кредити, и по-специално рисковете, свързани с тежки сложни деривати и отнети активи от ниво 2 и ниво 3. С оглед на това ЕИСК счита, че тези рискове следва да бъдат включени в списъка с приоритети за намаляване на риска.

4.1.9. ЕИСК отбелязва, че ЕЦБ вече е издала приложението си, без да вземе предвид правилата на първи стълб, които ще бъдат издадени от Парламента/Съвета/Комисията, и без да изчака завършването на насоките на ЕБО (които все още се обсъждат). Това би могло да наруши по-добрите принципи на регулиране. Следователно приложението на ЕЦБ относно необслужваните кредити следва да бъде адаптирано към бъдещата рамка на първи стълб относно необслужваните кредити, за да продължи да се гарантира съгласуваността на европейските правила.

4.2. ***Мерки за доразвиване на вторичните пазари за необслужвани кредити***

4.2.1. В ЕС сделките на вторични пазари са сравнително малко ([14]). Причините включват: разпокъсано регулиране; законодателни ограничения върху държателите на някои класове активи, върху обхвата за участие на обслужващи предприятия и върху видовете инвеститори (в някои случаи единствено други банки могат да обслужват или купуват необслужвани кредити); и различни мнения относно икономическите перспективи между местните банки и чуждестранните инвеститори. ЕИСК счита, че Комисията предлага отговор на много от тези проблеми.

4.2.2. Едно от ключовите предизвикателства за пазара на необслужвани кредити е липсата на висококачествени данни относно необслужваните кредити, което води до информационни асиметрии. ЕИСК приветства образците за данни, които имат за цел предоставяне на единни и стандартизирани данни за необслужвани кредити.

4.2.3. ЕИСК обаче счита, че регулаторите не трябва да насърчават продажбата на необслужвани кредити, защото управляването на обезценени кредити в рамките на банките би могло да предполага по-висока стойност чрез тяхното възстановяване, отколкото цените, събрани от продажбата им.

4.2.4. ЕИСК подчертава и подкрепя следните аспекти от предложението на Комисията:

— **Лица, обслужващи кредити**. Валидните за целия Съюз правила определят конкретни изисквания и процедури за издаване, отказ или отнемане на лиценз (членове 5 — 7), включително „достатъчно добра репутация, чисто свидетелство за съдимост и към настоящия момент да не са обект на производство по несъстоятелност“. Те обхващат още: регистъра (член 8), договорните отношения с кредитора (член 9), дейностите, възложени на външни подизпълнители (член 10) и трансграничното обслужване (членове 11 и 12);

— **Купувачи на кредити**. Кредиторът предоставя цялата необходима информация относно договора за кредит (член 13) съгласно технически стандарти, които ще бъдат разработени от ЕБО (член 14) и които не могат да бъдат подлагани на допълнителни изисквания, освен предвидените с националните мерки за транспониране (член 15). Те могат да изпълняват кредита пряко (член 18) или да го прехвърлят (член 19);

— **Лицата, обслужващи кредити, кредитните институции или техните дъщерни дружества**, които играят активна роля при операциите, свързани с необслужвани кредити, са включени в член 16;

— **Надзор**. Важен аспект, защото той изисква за прилагането на същите правила в целия ЕС, надзорна роля на компетентните национални органи и административни наказания (членове 20 — 22);

([13]) Общоприети счетоводни принципи.
([14]) KPMG: 100 милиарда евро, по-малко от 10 % от необслужваните кредити.

— **Защита на данните**. Условие за прехвърлянето на кредит е „зачитането на правата на кредитополучателя и спазването на правилата за защита на личните данни в съответствие със законите, уреждащи договорите за кредит“ (член 5, параграф 1, буква в).

4.2.5. *Защита на потребителите*

— ЕИСК смята, че е важно да се осигури висока степен на защита на потребителите в областта на финансовите услуги.

— В този смисъл високо оценява общия принцип на предложението, а именно „защитата да е една и съща, независимо от това кой притежава или обслужва кредита и от действащия правен режим в държавата членка на купувача или на лицето, обслужващо кредити“; по-специално трябва да се спазват Директивата за ипотечните кредити ([15]), Директивата за потребителските кредити ([16]) и Директивата за неравноправните договорни клаузи ([17]);

— ЕИСК подчертава и задълженията на кредитора към потребителя в случай на изменения на договора за кредит (член 34);

— ЕИСК отбелязва, че прехвърлянето на кредит означава, че длъжникът трябва да се занимава с нефинансово предприятие, което има различен персонал, различни методи на работа и различна цел. Поради това би трябвало националните органи да обръщат внимание на мерките и препоръките за защита на правата на длъжниците, както прави Бюрото за финансова защита на потребителите в САЩ ([18]).

4.2.6. *Защита на работниците*.

Във всички случаи на прехвърляне на кредит на външни дружества компетентните органи трябва да отчитат мобилността и защитата на работниците от дружествата, участващи в такива прехвърляния, съгласно правото на ЕС и националното право.

4.3. ***Ускорено извънсъдебно изпълнение по обезпеченията (УИИО)***

4.3.1. ЕИСК подчертава в положителен смисъл, задължението на държавите членки да гарантират, че кредитополучателят — стопански субект има право да оспори използването на механизма за ускорено извънсъдебно изпълнение по обезпеченията пред национален съд (член 28). Това следва адекватно да защитава основното право на гражданите и дружествата на справедлив процес ([19]), особено в случай на несправедливи и неправомерни условия на договор.

4.3.2. Въпреки това ЕИСК отбелязва съмненията, изразени от някои държави членки, че подобен инструмент може значително да ускори процеса по изпълнение в тези държави членки, в които процедурите в съда вече се разглеждат в кратки срокове; въпреки че извънсъдебните процедури може да са от полза за кредитора, решението на проблема с необслужваните кредити се състои основно в укрепването на съдебните процедури в целия ЕС.

4.3.3. Във всеки случай ЕИСК подчертава положително съдържащите се в предложението ограничения върху прилагането на УИИО. Първо, включени са само споразумения, сключени между кредиторите и кредитополучателите. Освен това следните са изрично изключени:

— потребители, ангажирани в непрофесионални дейности ([20]);

— дружества с нестопанска цел;

— финансовите обезпечения ([21]); и

— жилищен недвижим имот, където е основният адрес на пребиваване на кредитополучателя — стопански субект ([22]).

([15]) Директива 2014/17/ЕС (ОВ L 60, 28.2.2014 г., стр. 34).
([16]) Директива 2011/83/ЕС (ОВ L 304, 22.11.2011 г., стр. 64).
([17]) Директива 93/13/ЕИО (ОВ L 95, 21.4.1993 г., стр. 29).
([18]) https://www.consumerfinance.gov/about-us/newsroom/consumer-financial-protection-bureau-reminds-mortgage-servicers-of-legal-protections-for-consumers-when-transferring-loans.
([19]) Харта на Основните права на Европейския съюз, член 47.
([20]) Директива 2008/48/ЕО относно договорите за потребителски кредити, член 3, буква а).
([21]) Директива 2002/47/ЕО относно финансовите обезпечения, член 2, параграф 1, буква а).
([22]) „Финансовата криза, която доведе до фалит много собственици, принудени да препродават на безценица придобитите от тях недвижими имоти“. Становище на ЕИСК относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно договорите за кредити за жилищни имоти“ (ОВ C 318, 29.10.2011 г., стр. 133).

4.4. ***Подробен план за дружества за управление на активи (ДУА)***

Правила за държавна помощ

4.4.1. ЕИСК е съгласен с Комисията, че ДУА бяха важна част от решенията за намаляване на нивото на дълга в счетоводните баланси на банките в някои държави членки, особено след настъпването на финансовата криза. Той обаче е съгласен също и, че в случая на обществено подкрепяните или гарантирани механизми, те може да допринесат и за възникването на рискове за финансовата стабилност, включително потенциалното засилване на отрицателната взаимовръзка между банковия сектор и държавния дълг (sovereign feedback loop).

4.4.2. Поради тази причина ЕИСК подкрепя съгласуваността с правната уредба на ЕС, и по–специално Директивата за възстановяване и преобразуване на банки (ДВПБ) ([23]) и Регламента за Единния механизъм за преструктуриране (РЕМП) ([24]).

4.4.3. На практика почти всички национални ДУА са се възползвали от държавна помощ под някаква форма, включително: гаранции за покриване на загуби или за гарантиране на финансиране за ДУА (в резултат на това ДУА може да получат „държавна“ оценка, така че ценните книжа на ДУА да бъдат, например, допустими като обезпечения по репо сделки); купуването от ДУА на активи над пазарната им стойност (стойността, която един инвеститор би платил) в резултат на дългосрочния им подход към икономическата стойност — превишението на икономическата стойност над пазарната стойност съставлява държавната помощ и изисква одобрение на равнището на банката от Европейската комисия; и рекапитализацията от правителството на банките, които участват в схемите за ДУА ([25]).

4.4.4. Дори когато е била позволена някаква форма на държавна помощ, най-новите правила на ЕС по принцип изискват като минимум подчиненият дълг на дадена банка да бъде включен в споделянето на загубите (да бъде обезценен или преобразуван в капитал), така че всяка тежест на рекапитализация да бъде най-малкото споделена между публичния и частния сектор.

Брюксел, 11 юли 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

([23]) Директива 2014/59/ЕС.
([24]) Регламент (ЕС) № 806/2014 (ОВ L 225, 30.7.2014 г., стр. 1).
([25]) KPMG.