



Брюксел, 23 ноември 2020 г.
(OR. en)

13091/20

Междуинституционални

досиета:

2010/0207(COD)
2011/0295(COD)
2015/0270(COD)
2016/0360(COD)
2016/0361(COD)
2016/0362(COD)
2016/0363(COD)
2016/0364(COD)
2018/0060(COD)
2018/0063(COD)
2020/0066(COD)

LIMITE

EF 296
ECOFIN 1067
CCG 48
DRS 35
CODEC 1177
JAI 991
JUSTCIV 127
COMPET 569
EMPL 518
SOC 720

ДОКЛАД

От:	Председателството
До:	Комитета на постоянните представители
Относно:	Доклад на председателството за напредъка в укрепването на банковия съюз

Доклад на председателството за напредъка в укрепването на банковия съюз

I. Въведение

Съгласно заключенията на Съвета относно **пътна карта с оглед на приключване изграждането на банковия съюз**, приети от Съвета на 17 юни 2016 г. (док. 10460/16, „пътната карта от юни 2016 г.“), по време на германското председателство Съветът продължи да работи за укрепването на банковия съюз, както и да следи напредъка в областта на намаляването на риска.

Обсъжданията, проведени през декември 2019 г. в рамките на **Еврогрупата и на срещата на върха на държавите от еврозоната** (заседание в разширен формат), подчертаха необходимостта работата по всички елементи на по-нататъшното укрепване на банковия съюз да продължи въз основа на консенсус с цел тези въпроси да бъдат разгледани отново през юни 2020 г.

Предвид факта, че банковият съюз беше създаден в отговор на финансовата криза, при всяка по-нататъшна работа следва да се имат предвид основните ръководни принципи на банковия съюз, т.е. да бъде прекъсната залегалата в основата на кризата отрицателна връзка между банките и държавата, като се гарантира, че банковият сектор в еврозоната и ЕС като цяло е сигурен и надежден и че нежизнеспособните банки се реструктурират, без да се прибегва до парите на данъкоплатците, с минимално въздействие върху реалната икономика и при запазване на финансовата стабилност на равнището на ЕС и на държавите членки.

През юни 2020 г., в разгара на пандемията от COVID-19, Еврогрупата в разширен формат отбеляза, че създаването на банковия съюз значително е допринесло за осигуряването на по-устойчив банков сектор, и изрази единното мнение, че кризата е засилила необходимостта да бъде завършено изграждането на банковия съюз. Заместниците на министрите бяха приканени във възможно най-кратък срок да подновят работата за **по-нататъшното укрепване на банковия съюз в цялостен аспект**.

Въз основа на този цялостен подход германското председателство изготви работната програма на **работна група ad hoc „Укрепване на банковия съюз“** („Работната група ad hoc“, док. 5006/16), която **в рамките на четири неформални заседания при германското председателство** обсъди на техническо равнище елементите, считани за основни с оглед на укрепването на банковия съюз, а именно:

- мерки за подобряване на управлението на кризи,
- по-голяма интеграция на банковия сектор на ЕС и въпроса за баланса между държавата на произход и приемащата държава,
- регулаторно третиране на експозициите към държавни дългови инструменти, и
- технически обсъждания на характеристиките на европейската схема за застраховане на депозитите (ЕСЗД) въз основа на т.нар. хибриден модел.

Тези обсъждания нямат отношение към резултатите от политическите преговори за по-нататъшното укрепване на банковия съюз.

Работната програма на Работната група ad hoc беше тясно съгласувана с тези на Работната група на високо равнище за ЕСЗД и на Експертната група на Комисията по банково дело, плащания и застраховане.

Настоящият доклад за напредъка обобщава актуалното състояние, обсъдено на посочените по-горе четири заседания, и е изготвен под ръководството на германското председателство, като са взети предвид изразените от членовете на Работната група ad hoc становища. Целта му е да се осигури приемственост и да се улесни работата на следващото председателство. Той не следва да се счита за обвързващ за делегациите, тъй като представя оценката на председателството за резултатите от проведените обсъждания¹.

Докладът е в три части: Раздел II е най-обширната част от доклада и в нея са представени посочените по-горе елементи, които са от първостепенно значение за укрепването на банковия съюз. Раздел III включва прегледа на рамката за управление на банкови кризи и застраховане на депозитите, а раздел IV обхваща мониторинга върху намаляването на риска, по-специално действията за справяне с необслужваните кредити.

II. Елементи, считани за основни с оглед на укрепването на банковия съюз

II.1 Рамка за управление на кризи

Председателството посвети две работни заседания на обсъжданията на въпроса за укрепването на рамката за управление на кризи за банките. На **първото заседание на 13 юли** обсъжданията се съсредоточиха върху:

- **взаимодействието между надзорните правомощия съгласно Директивата за капиталовите изисквания (ДКИ) и правомощията за ранна намеса съгласно Директивата за възстановяване и реструктуриране на банките (ДВПБ), и**

¹ Напредъкът, постигнат на по-ранен етап, е представен в докладите, изготвени от нидерландското (док. 10036/16), словашкото (док. 14841/16), малтийското (док. 9484/17), естонското (док. 14808/17), българското (док. 9819/18), австрийското (док. 14452/18), румънското (док. 9729/19 ADD1), финландското (док. 14354/19 REV1) и хърватското (док. 8335/20 ADD1) председателство.

- въпроси, свързани с **механизмите, използвани за оценката дали банките са проблемни или има вероятност да станат проблемни (FOLTF)**, и би ли било целесъобразно те да се съгласуват с механизмите за обявяване в несъстоятелност, предвидени в националните уредби относно несъстоятелността.

Освен това председателството представи неофициален документ, в който са отразени основните постановки, считани за полезни при обсъждането на бъдещи изменения в йерархията на кредиторите (например прозрачност и предвидимост за кредиторите). Целта на този документ беше да подготви почвата за по-подробно обсъждане на целевите изменения на йерархията на кредиторите в рамките на септемврийското заседание на Работната група ad hoc.

Взаимодействие между надзорните правомощия съгласно ДКИ и правомощията за ранна намеса съгласно ДВПБ

Що се отнася до взаимодействието между надзорните правомощия съгласно ДКИ и **правомощията за ранна намеса съгласно ДВПБ**, повечето държави членки считат, че е целесъобразно да се отстрани припокриването между съответните регулаторни уредби, което може да застраши правилното използване на инструментите. Бяха изразени различни мнения по въпроса дали ако тези мерки бъдат определени като мерки за ранна намеса съгласно ДВПБ, използването им може да има влошаващо въздействие, и дали от определянето им като такива могат да произтекат задължения за публично оповестяване съгласно Регламента относно пазарната злоупотреба (РПЗ). На това заседание Комисията поясни, че от гледна точка на задълженията по РПЗ няма разлика между надзорни мерки и мерки за ранна намеса. Освен това държавите членки в по-голямата си част се противопоставиха на идеята да бъдат определени количествени механизми за правомощията за ранна намеса или да бъде въведена ясно обособена йерархична стълбица, като вместо това подкрепиха предоставянето на по-голяма свобода на преценка на надзорните органи. Една държава членка призова да се изяснят различните възможни резултати от начините на прилагане както на мерките за ранна намеса, така и на надзорните правомощия, чрез разработване на сценарии, с които да се определят областите за потенциално рационализиране.

Повечето участници обаче заявиха подкрепа за мерки, с които да се приведе в съответствие инструментариумът, намиращ се на разположение на надзорните органи. Поради това повечето държави членки считат, че обединяването на надзорните мерки и правомощията за ранна намеса в Регламента за единния надзорен механизъм (Регламента за ЕНМ) и ДКИ е разумен начин да се продължи напред. Беше изтъкнато също, че е важно да се осигури координация между надзорните органи и органите за реструктуриране. ЕЦБ и няколко държави членки подкрепиха идеята да се отстрани припокриването между мерките за ранна намеса и надзорните мерки, като се заличат от ДВПБ мерките за ранна намеса, включени в ДКИ и Регламента за ЕНМ, тъй като това би довело до малко промени и внасяне на яснота за взаимодействието с органа за реструктуриране.

По отношение на единния надзорен механизъм (ЕНМ) беше изразена обща подкрепа в полза на предоставянето на Европейската централна банка (ЕЦБ) на пряко приложимо правно основание за упражняването на надзорни правомощия и правомощия за ранна намеса. В този смисъл ЕЦБ посочи, че изменението на Регламента за ЕНМ може да доведе до забавяне в сравнение с изменението на ДВПБ и Регламента за Единния механизъм за реструктуриране (РЕМП), по време на което ЕЦБ ще продължи да не разполага с пряко приложимо правно основание. Поради необходимостта от бързо решаване на този въпрос ЕЦБ изрази становището, че по-ефективното решение може да се състои в изменение на Регламента за Единния механизъм за реструктуриране (РЕМП) предвид факта, че измененията на РЕМП могат да бъдат приети съгласно обикновената законодателна процедура, за която не се изисква единодушие (за разлика от измененията на Регламента за ЕНМ).

Председателството отбеляза мнението на мнозинството държави членки, че надзорните мерки и правомощията за ранна намеса **следва да се обединят** в рамките на Регламента за ЕНМ/ДКИ. Техническата работа за своевременно изготвяне на законодателно предложение ще се извърши от Комисията.

Взаимодействие между определянето като FOLTF и националните механизми за обявяване в несъстоятелност

Общото мнение по този въпрос беше, че ще е необходимо да се хармонизират националните механизми за обявяване в несъстоятелност, за да се избегнат неясни положения, при които банка с отрицателна оценка на обществения интерес се обявява като FOLTF, но не отговаря на критериите за несъстоятелност съгласно националната уредба в тази област. За някои държави членки обаче хармонизирането на националните механизми за обявяване в несъстоятелност би породило съществени затруднения от конституционен и практически характер, поради което те не го смятат за осъществим вариант.

Въпреки това някои държави членки изказаха мнение, че този въпрос може да бъде решен чрез прилагане на национално равнище на новия член 32б от ДВПБ2. Този член въвежда задължение банките, които са обявени за FOLTF, но чието преструктуриране не е в обществен интерес, да се „ликвидират по обичайния ред в съответствие с приложимото национално право“.

В това отношение повечето участници се съгласиха, че позоваването на понятието „ликвидация“ в тази разпоредба **ще гарантира, че проблемните банки ще напуснат пазара**, въпреки че се запазват разногласия във връзка с процедурите и сроковете, в които ще трябва да се извърши излизането от пазара. По-специално много държави членки изразиха мнението, че не трябва да има никакъв автоматизъм между определянето като FOLTF и откриването на обичайно производство по несъстоятелност, особено като се има предвид, че FOLTF предполага и ситуации, при които банката „има вероятност да стане проблемна“, т.е. без да изпадне в несъстоятелност, или определянето като FOLTF въобще не е свързано с въпроса за несъстоятелността. Въпреки това повечето държави членки изказаха мнението, че трябва да бъдат изяснени правните понятия, които не са определени прецизно в член 32б от ДВПБ2, като например значението на „ликвидация“. Някои държави членки изтъкнаха също възможни взаимодействия между FOLTF и отнемането на лиценз за банкова дейност и посочиха, че дискреционното правомощие за такова отнемане може да се разглежда като полезно допълнение в това отношение. ЕЦБ поясни, че условията за отнемане на лиценз също не са хармонизирани с условията за FOLTF. За решаването на този въпрос ще е необходимо изменение на правната рамка.

Председателството заключи, че обстойните обсъждания по въпроса за FOLTF и критериите за започване на процедура по несъстоятелност следва да се разглеждат като част от евентуална реформа на рамката за управление на кризи. Държавите членки изразиха задоволство, че от страна на Комисията ще бъде извършена по-нататъшна техническа работа за своевременно изготвяне на законодателно предложение.

На **второто заседание на 18 септември** обсъжданията на Работната група ad hoc се съсредоточиха върху:

- **йерархията на кредиторите и**
- **рамката за управление на кризи за по-малките банки.**

Целеви изменения в йерархията на кредиторите

Повечето държави членки бяха на мнение, че би било полезно да се възприеме **целенасочен подход** към хармонизирането на **йерархията на кредиторите**. Подобен подход беше предложен от председателството в неговия неофициален документ с цел да се избегнат значителни промени в режимите на несъстоятелност, чийто обхват може да надхвърли въпросите, свързани с банките. Вместо това подходът е насочен към хармонизиране на областите от значение за целите на реструктурирането на банките, като се обръща специално внимание на принципа за справедливо третиране на кредиторите.

Сред държавите членки обаче има разногласия по въпросите кои конкретни области ще изискват хармонизиране и какво да представлява хармонизираният подход, по-специално що се отнася до реда на депозитите и задълженията, изключени от споделянето на загуби.

По отношение на **реда на депозитите** повечето държави членки се обявиха за „умерено“ общо предимство на вложителите въз основа на подход по редове. При умерено общо предимство на вложителите всички вземания на вложителите са с по-висок ранг от вземанията на обикновените необезпечени кредитори. Освен това при режима на предимство на вложителите по редове гарантираните депозити са с по-висок ранг от отговарящите на условията депозити за физически лица и МСП над нивото на покритие на схемите за гарантиране на депозитите (СГД), но останалите депозити продължават да бъдат с по-висок ранг от други първостепенни задължения². Във връзка с това държавите членки подчертаха, че е важно да се запази първостепенният ред на гарантираните депозити, който осигурява достатъчно финансиране, за да могат националните СГД да изпълняват основните си функции. По отношение на „другите депозити“ (например големи корпоративни депозити и неотговарящи на условията депозити) повечето държави членки не коментираха въпроса дали те следва да са с по-висок ранг от първостепенните задължения, както предполага умереното общо предимство на вложителите, или да имат еднакъв ранг с тях.

Няколко държави членки обаче се противопоставиха на виждането за предимство на вложителите по редове. Те препоръчаха подход, при който всички гарантирани и негарантирани депозити са с еднакъв ранг (ранг *pari passu*) на основанието, че това би увеличило финансовия обхват на СГД с цел финансиране на други мерки освен изплащането, като елемент на режим на ЕС за организирана ликвидация, чиято цел е създаването на инструмент за управление на кризи за банки, които не отговарят на критерия за обществен интерес.

² Този подход беше предложен от ЕЦБ в нейното становище от 8 март 2017 г. (CON/2017/6).

Обсъжданията на въпроса за **реда на задълженията, изключени от споделянето на загуби**, и тяхното взаимодействие с други задължения от рода на депозитите и обезпечените задължения се оказаха трудни. Държавите членки посочиха редица проблеми, които си струва да бъдат обсъдени допълнително. Що се отнася например до данъчните задължения, някои държави членки изразиха опасения дали тези задължения ще бъдат изплатени преди гарантираните депозити или вземанията на СГД. В този контекст много държави членки посочиха, че биха предпочели да се хармонизират само някои, но не и всички такива задължения. Беше подкрепена идеята да се групират изключените задължения според причините за изключването. Други държави членки пожелаха да се възприеме подход на ниво група и подкрепиха процедура за реструктуриране, основана на подхода за една входна точка, що се отнася до реда на вътрешногруповите задължения.

Председателството отбеляза мнението на повечето държави членки, че по-нататъшната работа във връзка с йерархията на кредиторите следва да бъде целенасочена, със специален акцент върху анализа на това редът на кои задължения, изключени от споделянето на загуби, следва да бъде хармонизиран. Председателството смята, че е необходима още техническа работа във връзка с реда на задълженията, изключени от споделянето на загуби, в т.ч. по въпроса как може този ред да се прилага в съчетание с умерено общо предимство на вложителите, основано на подход по редове, което е предпочитаният вариант за редица държави членки. Комисията потвърди намерението си да продължи техническата работа на тази основа.

Рамка за управление на кризи за по-малките банки

Обсъждането на структурата на рамката за управление на кризи за по-малките банки се проведе въз основа на четири документа:

- представяне от Единния съвет за реструктуриране (ЕСП) на възприетия от него подход към оценката на обществения интерес;
- неофициален документ на председателството относно специален ликвидационен режим за банки, които са FOLTF, но имат отрицателна оценка на обществения интерес („режим на ЕС за ликвидация на банки“);
- съвместен неофициален документ на FI, FR и NL, в който се разглеждат целенасочени мерки за подобряване на рамката за управление на кризи за всички банки, включително оценката на обществения интерес и контрола върху държавните помощи;
- представяне от Европейския форум на застрахователите на депозити относно неговия практически опит с теста за най-ниски разходи.

Настоящата рамка за управление на кризи включва две нива: органът за реструктуриране предприема действия само когато реструктурирането на съответната банка е в обществен интерес, а във всички останали случаи се процедира съгласно националното производство по несъстоятелност, което позволява на национално равнище да се следват различни начини на действие. Следователно изборът между ликвидация съгласно националните режими за несъстоятелност и реструктуриране съгласно режима на реструктуриране зависи от резултата от оценката на обществения интерес. С оглед на това ЕСП даде различни пояснения за подхода си към **оценката на обществения интерес** в рамките на Единния механизъм за реструктуриране:

- Първо, ЕСП е органът за реструктуриране по отношение на 128 банки/банкови групи, включително най-големите банки, извършващи дейност в банковия съюз, банките от системно значение и някои трансгранични групи. За тези банки ЕСП общо взето очаква и планира да бъдат използвани инструменти за реструктуриране, а не ликвидация съгласно съответните национални режими за несъстоятелност.
- Второ, при оценката на обществения интерес се вземат предвид обстоятелствата към момента, в който банката е проблемна или има вероятност да стане проблемна, т.е. ЕСП отчита и икономическата среда и оценява въздействието на реструктурирането спрямо несъстоятелността към този конкретен момент, като повторно оценява въздействието на несъстоятелността на банката върху целите на реструктурирането.
- Трето, разликите в националните производства по несъстоятелност могат да доведат до различни резултати при оценката на обществения интерес. Ето защо хармонизирането на тези производства би било много полезно в това отношение.
- Накрая ЕСП обясни, че се планира допълнителна работа по специфични области в сътрудничество с националните органи за реструктуриране. Основният акцент ще бъде поставен върху събитията, обхващащи цялата система, усъвършенстването на критичните функции, анализа на регионално равнище и защитата на гарантираните депозити.

ЕСП поясни, че предвид големия брой банки в Европейския съюз, който възлиза на близо 3 000, ликвидацията съгласно националните режими за несъстоятелност е „базовият сценарий“ за голям брой банки в повечето държави членки в случай на криза.

За тези банки председателството предложи в неофициалния си документ „**режим на ЕС за ликвидация на банките**“, който включва специални ликвидационни инструменти и би позволил хармонизираното използване на интервенциите, извършвани от СГД, освен изплащането (т.е. операции по закупуване на активи и поемане на задължения), въз основа на ясно определена методология за критерия за най-ниски разходи. Държавите членки са на различни мнения по ключовия въпрос за въвеждането на режим на ЕС за ликвидация на банките по отношение на тези от тях, които имат отрицателна оценка на обществения интерес: някои държави членки, ЕЦБ и ЕСП смятат, че има полза от този подход, защото според тях действащите правила съгласно ДВПБ не са подходящи за по-малките банки, приемащи депозити. Тези държави членки и ЕЦБ посочиха по-специално, че може да се окаже трудно тези банки да бъдат включени в обхвата на рамката за реструктуриране, тъй като повечето от тях може да нямат достъп до капиталовите пазари или достъпът им до тях да е ограничен, поради което не покриват минималното изискване за собствен капитал и приемливи задължения (МИСКПЗ) в достатъчна степен за възприемане на стратегия за реструктуриране. Те смятат, че въвеждането на режим на ЕС за ликвидация на банките би позволило да се възприеме пропорционален подход, който същевременно би гарантирал неутралност по отношение на различните бизнес модели.

Други държави членки обаче припомниха основополагащата цел на банковия съюз, а именно „*да гарантира, че всички видове институции подлежат на реструктуриране, независимо от техния мащаб и взаимосвързаност*“ (заклучения на Съвета ECOFIN, декември 2010 г.) Тези държави членки изразиха мнение, че всички инструменти, необходими за улесняване на реструктурирането на банките, включително по-малките от тях, вече са въведени с инструментариума за реструктуриране (например продажбата на стопанска дейност или инструментите на мостовите банки). За да могат тези инструменти да се прилагат на практика за по-малките банки, тези държави членки подкрепиха **едно по-широко тълкуване на оценката на обществения интерес**, както е предложено в съвместния неофициален документ на FI, FR и NL, което съответства в по-голяма степен на становището, изразено от някои държави членки, че дори и изпадането на малки банки в несъстоятелност може да крие рискове за финансовата стабилност, непрекъснатостта на критичните функции, защитата на депозитите и достъпа до тях. Впоследствие останалата част от банките с отрицателна оценка на обществения интерес следва да подлежат на ликвидация съгласно националните режими за несъстоятелност, без възможност за използване на интервенции, различни от изплащане (т.е. операции по закупуване на активи и поемане на задължения), финансирани от националната СГД. ЕСП в качеството си на орган за реструктуриране, отговорен за прилагането на оценката на обществения интерес по отношение на най-големите и системно най-значимите банки и някои трансгранични групи, извършващи дейност в банковия съюз, поясни, че стратегията за реструктуриране по отношение на почти всички банки, попадащи в обхвата на неговите правомощия, е реструктуриране, а не несъстоятелност съгласно националните режими. ЕСП поясни също, че сегашният режим осигурява достатъчна гъвкавост за адекватна реакция във всички ситуации.

Що се отнася до **критерия за най-ниски разходи**, почти всички държави членки се съгласиха, че е необходима по-подробна методология с оглед на по-ефективното осигуряване на равнопоставени условия на конкуренция в ЕС, както се предлага в неофициалния документ на председателството. Някои държави членки обаче изразиха загриженост във връзка с включването на непреките разходи, дори ако към тях се приложат тавани и обективни критерии, определени в рамките на всеобхватна методология. Те смятат, че включването на непреките разходи още повече би усложнило методологията. Те заявиха също така, че включването на разходни елементи от този вид всъщност е продиктувано от целта да се даде възможност за по-широко използване на средствата на СГД за защита на вземания, различни от гарантираните депозити, и вероятно ще окаже отрицателно въздействие върху средствата на СГД. Освен това някои държави членки подкрепиха въвеждането на ранг *pari passu* за всички депозити (гарантирани и негарантирани), тъй като това би разширило възможностите на СГД да финансират операции по закупуване на активи и поемане на задължения. Редица държави членки обаче смятат, че това би навредило на целта за защита на средствата, с които разполагат СГД. Те посочиха, че привилегираният ред на СГД е предварително условие за тяхното подходящо и надеждно рефинансиране, като по този начин се запазва надеждността на системата.

Що се отнася до **управлението**, повечето държави членки бяха на мнение, че въвеждането на нови инструменти, като операции по закупуване на активи и поемане на задължения, изисква публични административни правомощия, които могат да бъдат предоставени на публичен орган на национално равнище (например националният орган за реструктуриране). ЕСП добави, че категорично би имало полза от възлагането на правомощията за административна ликвидация на централен публичен орган на ЕС с европейски средства, като се извличат поуки от опыта на САЩ. Беше отбелязано също, че трябва да се избегне дублирането на експертен опит по причини, свързани с ефективността. Някои държави членки изказаха опасения във връзка с участието на ЕСП, докато финансовите средства на СГД остават национални. Те се обявиха против всякакво участие на ЕСП при вземането на окончателното решение, тъй като според тях правомощието за вземане на решения следва да е на равнището, на което се поемат разходите. Други държави членки обаче подкрепиха идеята за по-активна роля на ЕСП. Според тях, в случай че бъде въведена подробна методология за критерия за най-ниски разходи, би било желателно да има централен европейски орган, който да упражнява координация и надзор върху последователното ѝ прилагане.

Представянето от Европейския форум на застрахователите на депозити беше посветено на техническите аспекти на **критерия за най-ниски разходи, предвиден в член 11, параграф 6 от Директивата относно схемите за гарантиране на депозитите** („алтернативни мерки“). Критерият обичайно включва: i) прогноза за резултата от производството по несъстоятелност и загубите, които трябва да бъдат понесени от СГД; ii) оценка на разходите за всяка налична алтернативна мярка; и iii) избор на най-осъществимата мярка въз основа на стъпки i) и ii). Европейският форум на застрахователите на депозити отбеляза в заключение, че методологията за критерия за най-ниски разходи следва да бъде прецизна и справедлива. Освен преките разходи следва да се вземат предвид и непреките. Беше посочено, че първостепенният приоритет на гарантираните депозити и на вземанията на СГД се ползва с твърдата подкрепа на почти всички СГД в ЕС, тъй като гарантира минимални загуби за тях. В този контекст Европейският форум на застрахователите на депозити добави също, че в отсъствието на първостепенен приоритет оценката на съпоставителния сценарий в много случаи би била значително по-неточна поради необходимостта да се вземе предвид по-широка извадка от вземания.

Председателството взе под внимание обсъжданията между държавите членки. Общото мнение беше, че актуалното състояние на банковия съюз не е удовлетворително и рамката трябва да бъде изменена чрез въвеждане или на отделен набор от правила за банките с отрицателна оценка на обществения интерес, или на по-широка интерпретация на оценката на обществения интерес, или на комбинация от двете.

Комисията потвърди, че всички тези въпроси ще бъдат разгледани като част от предстоящия преглед на рамката за управление на кризи и застраховане на вложителите (вж. раздел 3).

II.2 Пазарна интеграция

На **третото заседание на Работната група ad hoc на 12 октомври** председателството представи два варианта за постигане на по-добра интеграция на банковия пазар на ЕС. Групата обсъди начините за по-гъвкаво разпределение на капитала в рамките на банковите групи в банковия съюз, като същевременно се въведат подходящи предпазни мерки за приемащите държави. Председателството отбеляза, че в случай на неблагоприятно събитие ще трябва да се гарантира предоставянето на капитал на дъщерните дружества в приемащите държави, независимо къде е бил държан преди това в рамките на групата.

В неофициалния документ на председателството се разглеждат два възможни варианта за постигане на тази цел. Вариант 1 включва въвеждане на **дерогация във връзка с трансграничните капиталови изисквания, съчетано със законови гаранции** (искане за рекапитализация) за дъщерните дружества. Това би гарантирало рекапитализация на дъщерното дружество от предприятието майка, ако наличието на предварително определени отключващи фактори показва, че финансовото състояние на предприятието майка или на дъщерното дружество се влошава. Вариант 2 включва въвеждането на **каскаден механизъм**, с който в текст от ниво 1 се определя (*ex ante*) споделянето на загубите в рамките на банковата група в случай на реструктуриране или ликвидация чрез обичайно производство по несъстоятелност.

Въз основа на съвместен неофициален документ група от 12 държави членки, подкрепени от други държави членки, подчерта значението на баланса между държавата по произход и приемащата държава и на постигнатите неотдавна споразумения по този въпрос. Те изтъкнаха по-специално важната роля на индивидуалните пруденциални изисквания за защитата на вложителите и финансовата стабилност, за привеждането в действие на схемите за реструктуриране и микро- и макропруденциалната политика, както и за осигуряването на равнопоставени условия на конкуренция и финансирането на реалната икономика. Поради това тези държави членки препоръчаха да бъдат проучени непруденциалните пречки пред пазарната интеграция.

По време на обсъжданията стана ясно, че макар някои държави членки да приемат вариант 1 като осъществима основа за по-нататъшни обсъждания, при условие че се постигне приемлив баланс между по-гъвкаво движение на капитала и подходящи предпазни мерки, много държави членки смятат предвидените в този вариант предпазни мерки за недостатъчни да разсеят опасенията им. Бяха изразени опасения по-специално във връзка с ефективността на механизъм за право на иск, особено в моменти на криза, когато той би бил по-малко приложим. Тези държави членки поставиха под въпрос ползата от предоставянето на максимална гъвкавост по отношение на разпределението на капитала.

Колкото до вариант 2, държавите членки подчертаха неговата сложност, дългосрочния хоризонт на прилагането му и необходимите потенциални предпоставки (т.е. хармонизиране на йерархията на кредиторите). Една държава членка изрази резерви срещу въвеждането според нея на асиметрична подкрепа, която е предвидено да се предоставя предимно от предприятието майка в полза на дъщерните дружества, а не обратното. Същевременно групата от 12 държави членки отбеляза факта, че вариант 2 поставя важния въпрос за споделянето на тежестта между кредиторите на дадена банкова група, което е основен проблем в баланса между държавата по произход и приемащата държава.

Освен това някои държави членки посочиха, че предметът на обсъжданията трябва да се разшири и да обхване не само капитала, но и мерките за ликвидност и реструктуриране, за да се внесе повече яснота относно въздействието на различните варианти. Тези и други държави членки поясниха, че за подобряване на пазарната интеграция могат да бъдат приложени други, по-постъпателни мерки въз основа на съществуващите възможности и анализ на причините, поради които те не се използват на практика (например дерогациите за ликвидност). Една държава членка предложи в пруденциалните съотношения на дъщерните предприятия да бъдат внесени целенасочени изменения с цел по-добро отчитане на вътрешногруповите капиталови потоци, вътрешното МИСКПЗ и ликвидността; освен това би могло методологията на стълб 2 да се изясни, за да се възнагради географската диверсификация в рамките на групата. ЕЦБ се позова на публикацията от Андреа Енриа и Едуард Фернандес-Боло в личен блог, посветена на насърчаването на трансграничната интеграция на банковите групи в банковия съюз, която съдържа конкретни предложения за по-ефективно разпределение на ликвидни ресурси между банковите групи, като същевременно, според авторите, се предоставят подходящи гаранции за приемащите органи.

Председателството взе под внимание мненията, изразени по време на обсъждането, информира Работната група на високо равнище на заседанието си от 13 ноември и насърчи извършването на допълнителна техническа работа/преглед, за да направи оценка на пречките пред използването на действащите разпоредби (по-специално дерогациите за ликвидността).

II. 3. Третиране на рисковете, свързани с държавни ценни книжа

Регулаторното третиране на експозициите към държавни дългови инструменти (RTSE) беше обсъдено на заседанието на 12 октомври. По искане на председателя Комисията представи въздействието на различни варианти за прилагане на капиталовите изисквания, изчислени въз основа на актуализирани данни от ЕБО за периода до второто тримесечие на 2020 г. Повечето варианти се основаваха на концентрационния риск.

Целта на капиталовите изисквания е да се намали държавният риск както чрез постепенното въвеждане на рискови тегла за експозиции над определени прагове на концентрация, така и чрез едновременното стимулиране на диверсификацията на портфейла от държавни дългови инструменти. Изготвеният от Комисията анализ на въздействието показва, че въз основа на наличните данни общото равнище на експозициите на банките към държавни дългови инструменти се е увеличило. Анализът показва също, че от трите разгледани параметризации на RTSE калибриранятия на Базелския комитет и на Икономическия и финансов комитет оказват най-ниско въздействие върху капитала от първи ред на съвкупно равнище, докато въздействието на калибрирането в регламента за облагане на концентрацията на експозиции към държавен дълг (SCCR) е значително по-голямо.

От регулаторна гледна точка държавите членки изразиха разнопосочни мнения за капиталовите изисквания, които са добре известни. Някои настояха работата да продължи и различните варианти за коригиране на държавния риск чрез капиталови изисквания (концентрационен и кредитен риск) да останат предмет на обсъждане. Те подчертаха, че работата в тази област е от ключово значение за постигането на по-нататъшен напредък по завършването на банковия съюз и че тези активи действително носят риск, който следва да се третира като риска на всички други активи в пруденциалната рамка. Тези държави членки изтъкнаха, че пруденциалното третиране на рисковете, свързани с държавни дългови инструменти, може да бъде разработено по такъв начин, че да е управляемо и да не оказва въздействие върху финансовата стабилност. Това пролича и от анализа на Комисията, тъй като до второто тримесечие на 2020 г. различните калибрания показват умерено въздействие на COVID-19.

Останалите държави членки се противопоставиха на капиталовите изисквания или не бяха склонни да се въвеждат промени. Някои заявиха, че всички инициативи в областта на RTSE следва да са тясно хармонизирани с международните стандарти, предложени от Базелския комитет по банков надзор. Тези държави членки подчертаха рисковете, които въвеждането на регулаторно третиране на експозициите към държавни дългови инструменти може да породи по време на криза, особено при незавършен банков съюз. Други заявиха, че не е уместно тази тема да продължи да се обсъжда, докато не се преодолеят последиците от кризата с COVID-19, защото се опасяват, че тези обсъждания могат да отправят противоречиви послания към банковия сектор, който играе важна роля за общата подкрепа на реалната икономика. Някои от държавите членки, които се противопоставят на капиталовите изисквания, посочиха също, че разглежданият подход не следва да води до разграничаване на държавите членки въз основа на кредитния риск.

Освен това някои държави членки извън еврозоната и други с по-малки и по-слабо развити капиталови пазари изразиха опасения, свързани със способността на банковите им системи да диверсифицират позициите си от експозиции към държавни дългови инструменти и с въздействието на евентуални промени върху пазарите им на държавни облигации и финансовата стабилност. Няколко държави членки отново категорично се противопоставиха на неблагоприятното въздействие, което евентуални промени в RTSE, дори и плавно прилагани, биха имали върху държавния дълг, като отбелязаха също, че тези опасения придобиват още по-голямо значение с оглед на пазарните условия вследствие на пандемията от COVID-19. Някои биха подкрепили единствено преразглеждане на основаните на риска вноски в ЕСЗД, като настояха, че ще трябва да се установи график и подходяща последователност на всички елементи, необходими за завършването на банковия съюз. Въпреки това според държавите членки, които подкрепиха RTSE, основаните на риска вноски, калибрани с оглед на държавния риск, сами по себе си са недостатъчни.

Комисията се съгласи, че ще е необходима още работа за преодоляване на ограниченията на данните, особено за малките банки, и за проверка на въздействието на публичните гаранционни схеми по банковите заеми.

Председателството отбеляза, че държавите членки остават на различни мнения относно регулаторното третиране на експозициите към държавни дългови инструменти.

Председателството изтъкна също необходимостта да бъде оценено въздействието на предложенията върху по-малките пазари и банки, включително за държавите членки извън еврозоната, и изрази съгласие, че ще е необходим допълнителен анализ, който да послужи за основа на бъдещите обсъждания. Този анализ ще обхване и въздействието на предложенията върху възможностите на държавите членки за финансово маневриране при евентуална бъдеща криза, подобна на кризата с COVID-19. Председателството посочи, че вероятно ще е необходимо специално да бъдат събрани данни за целите на по-нататъшния анализ. Някои държави членки обаче не бяха склонни да направят това в сегашната ситуация поради факта, че това ще доведе до оперативно натоварване на банките. Председателството прикани Комисията, съвместно с Европейския банков орган, да продължи анализа си, като вземе предвид посочените по-горе съображения.

II.4 ЕСЗД

Събиране на данни от Комисията

На **12 октомври** Работната група ad hoc направи преглед на **събирането на данни, извършено за целите на разработването на методология за изчисляване на основаните на риска вноски по ЕСЗД**. Комисията представи преглед на последното събиране на данни, което приключи през февруари 2020 г. Събраните данни са непълни по отношение на някои показатели. Въпреки това те ще съставляват важна основа за бъдещата техническа работа и ще спомогнат за провеждането на информиран дебат за спецификата на методологията, включително метода на агрегиране и избора на показатели за риска.

По време на срещата някои държави членки например повдигнаха конкретни въпроси относно набора от показатели за риска, посочени в анализа на Комисията. Някои държави членки зададоха въпроса дали действащото минимално изискване за собствен капитал и приемливи задължения (МИСКПЗ) може да бъде взето предвид при изчислението при наличие на такава разнородност в размера на банките. Други държави членки и институции също поставиха въпроси, свързани с методологията, например относно законосъобразността на методологията на Европейския банков орган предвид решението на Общия съд на ЕС за вноските в Единния фонд за реструктуриране, определени от ЕСП. Освен това някои държави членки изтъкнаха необходимостта от включване на специфични за всяка държава показатели за риска, като например показатели, разработени въз основа на рейтингите на държавите. . Някои държави членки подчертаха, че ако бъде взето решение в такъв смисъл, това може да бъде само алтернатива и в никакъв случай да не допълва третирането на експозициите към държавни дългови инструменти. Председателството отбеляза в заключение, че би било важно да се прецени доколко е технически осъществимо да се вземат предвид допълнителни показатели, тъй като един по-широк набор от показатели би могъл да подобри цялостния анализ.

Комисията подчерта значението на текущата работа по събирането на данни и свързаното с това осигуряване на качеството, като например докладваните данни за МИСКПЗ. След като приключи, Комисията ще започне оценката на техническата осъществимост, включително като тества потенциални нови показатели, без да предопределя избора, който ще бъде направен на политическо ниво или на нивото на конкретната политика и ще зависи също от цялостната структура на банковия съюз.

Председателството прикани Комисията да вземе предвид исканията на държавите членки при представянето на бъдещия си анализ на концепцията за методологията за изчисляване на вноските, основани на риска.

Проучване на Комисията за хибридният модел

На **19 ноември** Работната група ad hoc обсъди параметрите на „хибридният модел“ за ЕСЗД, който първоначално беше представен от австрийското председателство през юли 2018 г.

Хибридният модел е изграден около идеята за наличието едновременно на централен фонд и капацитет за задължително кредитиране между националните СГД. Централният фонд предоставя ликвидна подкрепа на СГД бенефициер, след като последната е изчерпала средствата си („схема за подпомагане на ликвидността“). Ако в момента, в който е необходима интервенция, централният фонд е изчерпан, ЕСП от името на централния фонд ще може да заеме средства от националните СГД чрез механизъм за задължително кредитиране. Хибридният модел би могъл да има различен вид в зависимост от политическите решения за калибрирането на няколко параметъра, като например разпределението на средствата между централния фонд и националните СГД или размера на таваните за ликвидната подкрепа. Комисията представи резултатите от **проучване**, чието начало бе поставено на заседанието на Работната група ad hoc през юли.

Като цяло проучването показва противоречиви мнения на респондентите по почти всички разгледани характеристики, поради което са необходими допълнителни технически обсъждания. Повечето въпроси, повдигнати в контекста на този модел, не се различават от въпросите, възникнали във връзка с първоначалния модел. Държавите членки отбелязват също, че позицията им по различните проектни характеристики ще зависи от възможното бъдещо развитие на цялостната правна рамка за управление на кризи и по-специално функционирането на СГД. Колкото до крайната цел, някои държави членки подчертават значението на една пълноценна ЕСЗД (т.е. взаимоспомагателен фонд с пълно покритие на загубите, както е предвидено в предложението на Комисията от 2015 г.). Други държави членки заявяват, че вземането на политически решения за характеристиките на един общ модел на застраховане на депозитите зависи от мерките за по-нататъшно намаляване на риска, като припомним пътната карта от юни 2016 г. и факта, че проектните характеристики на хибридният модел не могат да заменят намаляването на риска.

Мненията на държавите членки за разпределението на средствата между централния фонд и националните СГД са разделени. Почти по равен брой държави членки се изказват в полза на един от трите налични варианта, а именно: i) голям централен фонд и ограничена национална СГД, ii) ограничен централен фонд и големи национални СГД и iii) равномерно разпределение на средствата. Освен това една държава членка отбелязва, че разпределението на ресурсите между централния фонд и националните СГД ще зависи в голяма степен от покритието на временно високите салда, както и от третирането в новата рамка на субектите, които не попадат в обхвата на РКИ.

Почти всички държави членки се изказват в полза на въвеждането на горна граница на задължителното кредитиране с оглед на защитата на финансовия капацитет; малко повече от половината държави членки подкрепят въвеждането на таван за централния фонд.

По отношение на кредитните условия повечето държави членки заявяват подкрепа за въвеждането на лихвени проценти по заемите, отпускани от централния фонд. Държавите членки са на различни мнения относно падежа на заемите, като повечето клонят към падеж над 5 години.

Що се отнася до обхвата на интервенцията, няколко респонденти изразяват предпочитание към ограничен обхват, съсредоточен върху изплащането и приноса към реструктурирането, докато други настояват за по-широк обхват. Някои от тези държави членки предлагат финансирането на мерки да бъде включено както в член 11, параграф 3, така и в член 11, параграф 6 от Директивата относно схемите за гарантиране на депозитите („предотвратяване на несъстоятелност“, „алтернативни мерки“), докато други са против включването на мерки за предотвратяване на несъстоятелност. Според една държава членка, включването на такива мерки ще затрудни още повече постигането на политически компромис за ЕСЗД. По въпроса за институционалните защитни схеми (ИЗС), признати за СГД, становищата на държавите членки също са разделени. Само малък брой държави членки изтъкват, че мерките за предотвратяване на несъстоятелност на ИЗС следва да се покрият от ЕСЗД. Няколко държави членки са на мнение, че различното естество и ниският рисков профил на ИЗС могат да бъдат отразени чрез дисконтови фактори във вноските в ЕСЗД. С оглед на основната функция на ИЗС, която е определена в член 113, параграф 7 от РКИ, и на „принципа на неутралност по отношение на разходите“³, в писмените си коментари една държава членка се изказва в полза на изключването на ИЗС от обхвата на хибридният модел или на допускането на изключения, които отразяват конкретното им положение.

³ „Основен принцип е, че на никой от етапите на ЕСЗД общите разходи за банковия сектор не следва да се увеличават в сравнение с текущите задължения по Директивата относно СГД от 2014 г.“. Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейската централна банка, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Към завършването на банковия съюз“ от 24 ноември 2015 г.

По време на дискусиата, посветена на субектите извън обхвата на РКИ, държавите членки изразиха две основни становища: Част от тях подкрепят включването на тези субекти (някои от които при определени условия) с цел да не се допуска дискриминация сред вложителите на вътрешния пазар и да се избегне двустепенна система. Други държави членки призовават за стриктно привеждане в съответствие на обхвата с ЕНМ за целите на регулаторната последователност и равното третиране. Що се отнася до националните права на избор и преценка, малко повече от половината участници в проучването са подкрепили финансирането по линия на схемата за подпомагане на ликвидността.

Становищата на държавите членки са разделени по въпроса за възможните начини за споделяне на загубите. Някои посочват, че хибридният модел може да бъде само междинен етап по пътя към изграждането на пълноценна ЕСЗД (със 100 % покритие на загубите). Други заявяват, че хибридният модел не следва да води до взаимно гарантиране под никаква форма, или споделянето на загубите следва да е обвързано с ясни условия или политически решения.

Председателството взе под внимание мненията, изразени по време на обсъждането, и информира Работната група на високо равнище на заседанието от 24 ноември.

III. Преглед на рамката за управление на банкови кризи и застраховане на депозитите от Комисията

На заседанието от **19 ноември** Комисията представи пътната карта за прегледа на рамката за управление на банкови кризи и застраховане на депозитите, публикувана на 11 ноември. Разглеждат се трите законодателни акта на ЕС, които към момента са в сила — ДВПБ, РЕМП и Директивата относно схемите за гарантиране на депозитите (ДСГД). Въз основа на прегледа и цялостната оценка на въздействието Комисията възнамерява да представи конкретно законодателно предложение преди четвъртото тримесечие на 2021 г.

Някои от държавите членки, ЕЦБ и ЕСП подкрепиха прегледа. Други държави членки обаче изразиха опасения и поставиха въпроси. Една държава членка например изрази съжаление, че правилата за държавната помощ не са били включени в прегледа и настоя това все пак да бъде направено. Друга държава членка подчерта, че е важно да се поддържа рамка за СГД, която да гарантира най-малко същото равнище на защита на вложителите, което се осигурява от действащата рамка. Освен това една държава членка изрази съмнение дали обхватът на мандатите, определени в ДВПБ/РЕМП/ДСГД, е достатъчно широк, за да покрие толкова всеобхватна инициатива. В отговор на въпроса как да се включи в цялостната работа общ механизъм за застраховане на депозитите, Комисията обясни, че в оценката на въздействието ще бъде разгледано и създаването на общ механизъм за застраховане на депозитите като част от завършването на банковия съюз.

Председателството взе под внимание дискусията по прегледа на рамката за управление на банкови кризи и гарантиране на депозитите.

IV. Мониторинг на напредъка в областта на намаляването на риска — действия за справяне с необслужваните кредити в Европа

На заседанието на Работната група ad hoc от 19 ноември председателството представи общ преглед на действията за решаване на проблема с необслужваните кредити в Европа. В изпълнение на плана за действие на Съвета ECOFIN от 2017 г. за справяне с необслужваните кредити⁴ Комисията представи пакет за необслужваните кредити през март 2018 г. Регламентът за пруденциалния предпазен механизъм беше приет от съзаконодателите и влезе в сила през април 2019 г.⁵ ЕЦБ, ЕБО, ЕСП и ЕССР също допринесоха за различни елементи от плана за действие в рамките на своята компетентност. Държавите членки от своя страна поеха инициативи и осъществиха важни стъпки на национално равнище.

⁴ <https://www.consilium.europa.eu/bg/press/press-releases/2017/07/11/conclusions-non-performing-loans/>

⁵ Регламент (ЕС) 2019/630 на Европейския парламент и на Съвета от 17 април 2019 г. за изменение на Регламент (ЕС) № 575/2013 по отношение на минималното покритие за загуби за необслужвани експозиции, ОВ L 111/4, 25.4.2019 г.

Въпреки постигнатото, в някои държави членки делът на необслужваните кредити остава висок и все още се наблюдават различия между отделните държави членки и банки. Освен това някои ключови елементи от плана за действие за необслужваните кредити от 2017 г. още не са изпълнени. Важно е да се отбележи, че предложението за директива относно лицата, обслужващи кредити, и купувачите на кредити все още се обсъжда в Европейския парламент. Тъй като изпълнението на тази директива би могло значително да подпомогне преодоляването на последиците от кризата с COVID-19, съзаконодателите следва да започнат тристранните срещи възможно най-скоро. Наред с това ЕБО приключи сравнителния анализ на режимите за несъстоятелност и принудително изпълнение по заеми. Резултатите от сравнителния анализ следва да стимулират целеви реформи на нормативната уредба в областта на принудителното изпълнение по заеми в държавите членки, както е предвидено в плана за действие от 2017 г.

С оглед на въздействието на пандемията от COVID-19 върху икономиката и възможното увеличаване на просрочените задължения и необслужваните кредити, през декември Комисията ще публикува съобщение, в което ще представи нова стратегия и действия за справяне с необслужваните кредити. Предвид изложеното по-горе това съобщение ще включва целенасочени мерки в две области: i) по-нататъшно развитие на вторичните пазари на необслужвани активи и ii) предлагане на реформи на нормативната уредба относно несъстоятелността и събирането на вземания. В стратегията се предвижда също премахването на регулаторните пречки пред закупуването на необслужвани кредити, както и на други препятствия пред развитието на вторичните пазари на необслужвани кредити. Друга мярка от инструментариума за справяне с необслужваните кредити може да бъде създаването на национални дружества за управление на активи. Необходимо е също да се подобри качеството на данните за необслужваните активи и тяхната съпоставимост.

Германското председателство приканва Корепер да вземе под внимание настоящия доклад с оглед постигането на по-нататъшен напредък в работата.

Португалското председателство се приканва въз основа на постигнатия напредък да поеме и да продължи работата за укрепване на банковия съюз в различните работни направления, договорени в пътната карта от юни 2016 г.