



Брюксел, 25 ноември 2021 г.
(OR. en)

13965/21

LIMITE

EF 347
ECOFIN 1098
CODEC 1483

Междуинституционално досие:
2015/0270(COD)

ДОКЛАД

От: Председателството
До: Делегациите
Относно: Укрепване на банковия съюз
— Доклад на председателството за напредъка

Резюме

Обсъжданията относно укрепването на банковия съюз в работната група на Съвета по време на словенското председателство бяха съсредоточени върху елементите на рамката за управление на кризи и застраховане на депозитите.

Според някои държави членки **анализът на ЕБО на капацитета на банките от ЕС за достъп до финансиране за реструктуриране** подкрепя идеята, че настоящата рамка за реструктуриране е непълна, тъй като тя не възпрепятства въвличане в споделянето на загубите на отговарящи на условията депозити над лимита на гаранцията. Други държави членки изтъкнаха факта, че в техните юрисдикции дори много малки банки неотдавна са били в състояние да емитират приемливи за целите на МИПЗ инструменти. Тези държави членки подчертаха значението на МИПЗ за предотвратяване на използването на тези депозити при разпределянето на тежестта. Като цяло държавите членки подкрепиха по-нататъшния **анализ на капацитета на банките да емитират МИПЗ и на свързаните с това разходи**.

Що се отнася до предложението да се даде възможност за достъп до предоставено от сектора финансиране на реструктурирането, за да се предотврати въвличане в споделянето на загубите на отговарящи на условията депозити над лимита на гаранцията, с цел да се намали използването на помощ за ликвидация, се оформиха три групи държави членки. Няколко държави членки не подкрепиха предложението. Те сметоха, че изискването за МИПЗ е достатъчна защитна мярка, която може да бъде установена във всички случаи, за да се предотврати въвличането на депозити в споделянето на загуби или не сметоха, че е необходимо то да се предотврати. Широко разпространено мнение сред тези държави членки беше, че ангажиментите за финансиране на СГД не следва да се разширяват. В допълнение към това следва да се запази свръхприоритетът на гарантираните депозити/СГД. Предложените алтернативни решения по отношение на рисковете за финансовата стабилност, свързани с въвличането в споделянето на загубите на отговарящи на условията депозити над лимита на гаранцията, включваха повишаване на осведомеността на вложителите относно възможността за включване на негарантираните депозити в споделянето на загуби и повишаване на прозрачността за финансовото състояние на банките, за да се оцени тази възможност. Тези държави членки се противопоставиха на възможностите за финансиране, които биха наложили промени в условието за праг от 8% от общите задължения и собствения капитал. Други държави членки обаче подкрепиха предложението. Според тях липсата на достъп до фондове за реструктуриране или СГД, където е необходимо, е подкопало доверието в рамката за реструктуриране. Тези държави членки подкрепиха по-честото използване на прехвърляния на активи и пасиви при реструктурирането на банки. За да се разшири обхватът, така че да се включат СГД във финансирането на прехвърлянията, те подкрепиха промените в йерархията на кредиторите. Някои държави членки в тази група сметоха за приемлива и възможността да преразгледат прага от 8% от общите задължения и собствения капитал като вариант за финансиране. Трета, по-малка група държави членки, признаха съществуването на някои от посочените проблеми на настоящата рамка. Те възприеха като приемливи някои от предложените решения, при условие че са изпълнени определени строги условия. Тези държави членки заявиха, че за тях е приемливо да се използват стратегии за прехвърляния, финансирани от СГД, но не и да се променя прагът от 8% от общите задължения и собствения капитал.

Според някои държави членки, **за да се намали използването на помощта за ликвидация като алтернатива на МИПЗ и предоставено от сектора финансиране при реструктуриране**, не е необходимо да се променят стимулите, а по-скоро да се отстранят пропуските, които понастоящем позволяват използването на алтернативите. Други държави членки признаха, че част от проблемите произтичат от недостатъците на настоящата рамка. Сред тях са недостатъчен достъп до предоставено от сектора финансиране при реструктуриране или липса на достатъчно широко определение на ООИ. Налице са обаче съществени различия в мненията относно начините за разрешаване на тези проблеми.

При обсъждането на **евентуалното хармонизиране на процедурите по ликвидация на банките**, по-голямата част от държавите членки подкрепиха дихотомията „реструктуриране срещу ликвидация“ в рамката на ДВПБ. Някои от тях се съгласиха, че по отношение на резултатите и използваните инструменти може да се предвиди по-продължителна рамка, но не изразиха непременно съгласие с идеята, че отправна точка следва да бъде рамката за ликвидация. В този дух държавите членки изразиха широка подкрепа за централното място на ООИ в рамката за реструктуриране, а други изразиха мнение, че тя следва да бъде разширена, така че да включи повече банки в реструктурирането. Някои държави членки подкрепиха използването на инструменти и правомощия за реструктуриране в процедурите по ликвидация, като същевременно се спазва принципът на пропорционалност. Други обаче установиха, че обичайното производство по несъстоятелност, което е в сила в техните юрисдикции, предвижда достатъчно стабилни рамки за организирано излизане от пазара на банките. Те се противопоставиха на по-нататъшното хармонизиране на националните рамки за ликвидация или на прилагането на инструменти, подобни на тези за реструктуриране, в националните им рамки за ликвидация. Държавите членки изразиха широка подкрепа за прецизирането на определението за ликвидация в ДВПБ и на целта за излизане от пазара след отрицателна ООИ. Те обаче изразиха различни мнения относно това какво следва да произтече от излизането от пазара. Повечето държави членки се съгласиха по принцип, че отнемането на лиценза на банка, която е проблемна или има вероятност да стане проблемна, следва да не е автоматично. Не беше изразена подкрепа по отношение на предложението за използване на организираното излизане от пазара на дадена банка като допълнителна изрична цел за реструктуриране. Държавите членки счетоха, че правомощията на компетентните органи/органите за реструктуриране да работят с банки, които са проблемни или има вероятност да станат проблемни, като цяло са достатъчни.

1. Въведение

В съответствие със 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, „Пътна карта от 2016 г.“), Съветът продължи работата си, насочена към укрепване на банковия съюз.

Постигнатият в Съвета напредък по укрепването на банковия съюз беше представен в доклади за напредъка, изготвени от нидерландското председателство (док. 10036/16), словашкото председателство (док. 14841/16), малтийското председателство (док. 9484/17), естонското председателство (док. 14808/17), българското председателство (9819/18), австрийското председателство (док. 14452/18), румънското председателство (док. 9729/19 ADD 1), финландското председателство (док. 14354), хърватското председателство (док. 8335/20 ADD 1), германското председателство (док. 13091/20) и португалското председателство (док. 9311/21). Това докладване е в съответствие с мандата на работна група „Финансови услуги и банков съюз“ на Съвета (док. 8728/21, „работна група на Съвета“).

През юни 2019 г. председателят на Еврогрупата отново изтъкна в писмото си до Среца на върха на държавите от еврозоната, че ще бъде необходима допълнителна техническа работа, за да се установи преходен план за стабилен банков съюз, като се спазват всички елементи от пътната карта от 2016 г. Тази работа следва да включва пътна карта за започване на политически преговори относно Европейска система за застраховане на депозитите (ЕСЗД). Еврогрупата в разширен формат възложи на работна група на високо равнище по ЕСЗД да продължи работата в тази област и редовно да докладва.

През юни 2021 г. по време на срещата на върха на държавите от еврозоната в разширен формат лидерите потвърдиха пълната си ангажираност за приключване на изграждането на банковия съюз и приканиха Еврогрупата в разширен формат да постигне съгласие, без забавяне и въз основа на консенсус, по поетапен и обвързан със срокове работен план относно всички оставащи елементи, необходими за постигането на тази цел.

Наред с това Европейската комисия работи по прегледа на уредбата за управление на банкови кризи и за застраховане на депозитите (УБКЗД) в съответствие с работната програма на Комисията за 2021 г. Прегледът е съсредоточен върху три законодателни текста на ЕС: Директивата за възстановяване и реструктуриране на банките (ДВПБ), Регламента за Единния механизъм за реструктуриране (РЕМП) и Директивата относно схемите за гарантиране на депозитите (ДСГД). В началото на 2021 г. Комисията проведе две обществени консултации – една обща и една целева– за да събере мненията на заинтересованите страни за опита им с УБКЗД, въведена след световната финансова криза. От консултациите стана ясно, че е налице консенсус, сред респондентите, че уредбата представлява подобрение в сравнение с положението преди световната финансова криза и целите ѝ са до голяма степен постигнати. В отговорите обаче се открийа и някои области, в които е необходимо подобрение.

На заседанието на Съвета по икономически и финансови въпроси през юли 2021 г. Комисията потърси повече яснота относно позициите на държавите членки и посочи, че предвижда преглед на уредбата за управление на кризи като част от по-широкообхватен работен план за приключване изграждането на банковия съюз.

Следвайки подхода на предишните председателства (в най-скорошен план този на германското и португалското председателство) и успоредно с политическите обсъждания, провеждани в Работната група на високо равнище на Еврогрупата относно ЕСЗД по всички елементи на стабилното състояние на банковия съюз, словенското председателство продължи дискусиите относно укрепването на банковия съюз. На 25 октомври 2021 г. се проведе неформална видеоконференция на членовете на работната група на Съвета. Целта на срещата беше да се представи неотдавнашният отговор на ЕБО на поисканото от Комисията становище относно финансирането при реструктуриране и несъстоятелност и да се обсъди, въз основа на два неофициални документа на председателството, 1) достъпът до финансиране при реструктуриране, включването на депозитите в споделянето на загуби и използването на държавна помощ и 2) хармонизиран режим за ликвидация на банките. Анализът на ЕБО представлява количествен анализ, свързан с въпросите, обсъдени в първия неофициален документ на председателството. Дискусията беше съсредоточена върху ситуации след обявяването на наличие на проблеми или вероятност от възникване на проблеми.

Председателството информира Работната група на високо равнище по ЕСЗД за обсъжданията в работната група на Съвета на заседанието на Работната група на високо равнище от 15 ноември 2021 г.

Настоящият доклад за напредъка обобщава обсъжданията в работната група на Съвета и взема предвид становищата на членовете на работната група. Той обаче беше изготвен под ръководството на председателството. Докладът има за цел да осигури приемственост с постиженията на предишните председателства и да улесни работата на предстоящото председателство. Той не следва да се счита за обвързващ, тъй като представя оценката на председателството за резултатите от обсъжданията.

2. Отговор на ЕБО на поканата на Комисията за представяне на становище относно финансирането при реструктуриране и несъстоятелност

В контекста на прегледа на УБКЗД Комисията поиска от ЕБО да представи целево техническо становище относно възможните източници на финансиране (вътрешни и външни) за справяне с неплатежоспособността на банките при реструктуриране и несъстоятелност, включително относно условията за достъп до външно финансиране. ЕБО анализира вътрешния капацитет на банките в ЕС за поемане на загуби, потенциалното включване на вложители в споделянето на загуби при реструктуриране, както и капацитета на банките за достъп до механизми за финансиране на реструктурирането въз основа на описателни статистически данни, базирани на счетоводните отчети на банките, които дават възможност да се оцени и съпостави незначителното въздействие от прилагането на различните варианти за действие, и използва подход на моделиране, за да симулира сценарий на банкова криза. Отговорът съдържа и оценка на трудностите, пред които съобщават, че са изправени малките и средните банки при емитирането на приемливи за целите на МИПЗ инструменти.

Някои държави членки посочиха, че виждат сериозни недостатъци в това необезпечени депозити да участват в споделянето на загуби и че считат настоящата рамка за реструктуриране за непълна, тъй като не изключва въвличането на тези депозити в споделянето на загуби, по-специално след като бъдат изчерпани повечето буфери на банката, което има вероятност да се е случило към момента на обявяване на проблеми или на вероятност от възникване на проблеми. Според няколко държави членки достъпът на малките банки до капиталовите пазари е труден. Други обаче изразиха задоволство от факта, че в техните юрисдикции, и по-специално по време на неотдавнашния период на благоприятни условия за финансиране, дори много малки банки са били в състояние да емитират приемливи за целите на МИПЗ инструменти. Те подчертаха значението на МИПЗ за предотвратяване на въвличането на депозити в разпределянето на тежестта.

Като цяло държавите членки изразиха подкрепа и насърчиха ЕБО да извърши по-нататъшен анализ на капацитета на банките да емитират МИПЗ и какви ще бъдат разходите за това. На срещата Комисията докладва резултатите от собствения си анализ, които засега сочат, че банките в редица държави членки не са емитирали приемливи задължения за целите на МИПЗ поради причини от преходно и/или структурно естество. Причините трябва да бъдат допълнително проучени.

3. Достъп до финансиране на реструктурирането, включване на депозити в споделянето на тежести и използване на държавна помощ

Първият неофициален документ се състои от две части. Първата е насочена към конкретни подобрения на рамката на ЕС за реструктуриране, като се предлага да се разшири защитата на отговарящите на условията депозити, така че да обхване и други видове депозити освен гарантираните в случаите, когато свързаното с тях задължително споделяне на загуби, което би било изискано, за да се достигне прагът от 8% от общите задължения и собствения капитал на банката, необходим за получаването на достъп до финансиране за реструктуриране, би довело до компромис между запазването на финансовата стабилност и достъпа до финансирани от сектора предпазни мрежи. Презумпцията в неофициалния документ е, че депозитите имат характеристики, които могат да ги разграничат от други банкови пасиви, които по принцип подлежат на споделяне на загуби. Те могат да бъдат важен канал за косвено разпространение на затрудненията. Друга презумпция е, че надеждността на рамката за реструктуриране зависи от това да се гарантира, че всички банки, които трябва да бъдат реструктурирани, могат да бъдат реструктурирани в тази рамка, и че това се прави чрез свеждане до минимум на достъпа до парите на данъкоплатците.

Предложението би било приложимо за банките като цяло, т.е. да не се ограничава до банки със специфични характеристики. Същевременно то ще укрепи неутралността на бизнес модела на настоящата рамка за реструктуриране: запазване на МИПЗ като първа защитна линия срещу използването на външно финансиране в случай на несъстоятелност на банка, но така, че да е пропорционално на структурата на банката за финансиране (и съответния състав на активите). Например малките и средните банки по принцип могат да не подлежат на изисквания относно МИПЗ на равнище, което гарантира, че прагът от 8% от общите задължения и собствения капитал ще бъде достигнат в случай на несъстоятелност. Предложението би било приложимо за всяка банка, в която: а) оценката на обществения интерес (ООИ) към момента на обявяване на наличието на проблеми или на вероятност от възникване на проблеми сочи, че целите за реструктуриране ще се запазят по-успешно чрез реструктуриране, отколкото чрез ликвидация; б) прагът от 8% за от общите задължения и собствения капитал може да бъде достигнат единствено чрез включване в споделянето на загубите на отговарящи на условията депозити над лимита на гаранцията; в) възможно е прилагането на инструмент за прехвърляне; и г) е гарантирано напускането на пазара от страна на банката. В такъв случай ще бъде налично финансиране от фондовете за реструктуриране и/или средства по линия на СГД.

Повечето държави членки считат МИПЗ за жизненоважна първа защитна линия. Няколко държави членки го считат и за достатъчно надеждна защита. Това се дължи на факта, че според тях включването на негарантирани депозити в споделянето на загуби по принцип не представлява проблем за финансовата стабилност (и една държава членка вече успешно го е направила). Други се съгласиха с презумпцията, че споделянето на загуби с участието на депозити следва по принцип да се избягва, но заявиха, че при всички случаи следва да се определи и да е възможно да се определи достатъчно за целта МИПЗ, по-специално под формата на подчинени инструменти, за да се предотврати такова споделяне на загуби, без да се застрашава многообразието на банковия бизнес модел в ЕС. Те не подкрепиха предложението, въпреки че някои от тях продължиха да го считат за възможен вариант, в случай че по-нататъшният анализ, както беше обсъдено в контекста на презентацията на ЕБО, покаже, че някои банки действително имат проблеми, свързани с капацитета им да емитират МИПЗ или с разходите за това. Според няколко държави членки предложението създава необосновано изключение или друго ниво на реструктуриране за конкретен бизнес модел на банките или го считат за несправедливо спрямо банките, които са изменили своите бизнес модели след въвеждането на правилата за МИПЗ през 2015 г. В контекста на предложените финансови решения някои държави членки подчертаха, че според тях средствата по линия на СГД следва да се използват предимно за изплащане на депозити. Други се противопоставиха и на промяна в йерархията на кредиторите, която ще бъде необходима за увеличаване на финансовите правомощия на СГД. Те се изказаха в подкрепа на запазването на свръхприоритета на гарантираните депозити/СГД.

Като алтернативни решения на компромиса те предложиха да се повиши осведомеността сред вложителите относно възможността за включване на негарантираните им депозити в споделянето на загуби, както и да се осигури още по-голяма прозрачност относно финансовите условия на банките, така че обществеността да може надеждно да оцени рисковете от споделянето на загуби. Друго предложение беше ранното обявяване на наличието на проблеми или на вероятност от възникване на проблеми от страна на неплатежоспособна банка, докато все още не е натрупала загуби. Държавите членки в тази група се противопоставиха на вариантите за финансиране, които биха наложили промени в условието за праг от 8% от общите задължения и собствения капитал, което те считат за неизменна част от рамката на ДВПБ.

Други държави членки считат, че е необходимо да се защитят депозитите, различни от отговарящите на условията депозити, от включване в споделянето на загуби над лимита на гаранцията и че е налице проблем, ако нито фондовете за реструктуриране, нито СГД са достъпни за финансиране на реструктурирането, когато това е необходимо. В някои случаи това може да направи невъзможно да се запазят финансовата стабилност и доверието на вложителите и същевременно да се защитят парите на данъкоплатците. Бяха посочени и възможните верижни ефекти върху финансовата стабилност, в случай че включването на депозитите в споделянето на загуби намали капацитета за погасяване на заемополучателите на банките. Освен това при реструктурирането, за разлика от ликвидацията, запазването на критичните функции поражда необходимост от запазване на стойността за целите на франчайзинга, което представлява друга причина за защитата на депозити, различни от гарантираните депозити, в режим на реструктуриране. Някои държави членки се изказаха в полза на защитата на депозитите, различни от тези на физическите лица, микропредприятията и МСП. В този смисъл бяха споменати корпоративните депозити. Друга идея беше да се определи обхватът на защитата въз основа на мотивите за прехвърляне на активи/пасиви, например необходимост от запазване на финансовата стабилност или запазване на ценни търговски отношения в зависимост от естеството на всеки отделен случай на реструктуриране. Въз основа на сходствата с вложителите една държава членка изложи аргументи за още по-широкообхватна защита (т.е. за включване на притежателите на облигации на дребно) и дори за защита при ликвидация.

Необходимостта от пропорционално равнище на МИПЗ за малките и средните банки беше посочена от някои като причина, поради която тези банки може да са лишени от достъп до финансиране на реструктурирането. Тези държави членки до голяма степен се съгласиха с идеята, че в такива случаи на реструктуриране инструментът, който следва да бъде избран, е прехвърлянето на активи/пасиви. За да се разширят възможностите за ангажиране на СГД във финансирането на прехвърлянията, те се застъпиха за промени в йерархията на кредиторите, които биха подпомогнали финансирането на такива прехвърляния. Някои държави членки в тази група призоваха за възможност за преразглеждане на прага от 8% от общите задължения и собствения капитал, например чрез замяната му с изискване всички приемливи за целите на МИПЗ задължения на банката да бъдат включени в разпределянето на тежестта. Една държава членка предложи също да се преразгледа максималната вноска на фонда за реструктуриране в размер на 5% от общите задължения и собствения капитал на банката, разрешена от ДВПБ.

Държавите членки бяха скептично настроени към идеята за разширяване на предварителното поемане на загуби от банките чрез разрешаване на това подлежащите на споделяне на загуби пасиви на дребно, които понастоящем не се числят към МИПЗ, да станат приемливи, за целите на планирането на реструктурирането, за прага от 8% от общите задължения и собствения капитал като допълнение към други възможности за финансиране.

ЕСЗД беше посочена като важен предпазен механизъм за осигуряване на ликвидност за СГД от някои държави членки, подкрепящи предложението, но и от някои от онези, които му се противопоставят. Във връзка с това беше посочена необходимост от съгласуване на отговорността за вземане на решения с разпределението на разходите между националното и централното равнище (така както в друг контекст е посочена необходимост от привеждане в съответствие на управлението в контекста на проблемите, които биха възникнали, ако МИПЗ се определи на централно равнище, но отговорността за финансирането (СГД) се носи на национално равнище). Други държави членки обаче предупредиха, че УБКЗД не следва да бъде свързвана с ЕСЗД и подчертаха необходимостта уредбата да функционира без общ предпазен механизъм за гарантиране на депозитите.

Между двете горепосочени групи държави членки се оформи по-малка група, която призна съществуването на някои от проблемите, залегнали в основата на неофициалния документ, и остана отворена за някои от предложените в него решения. Някои видяха полза от по-голямо диференциране на стратегиите за реструктуриране, по-специално между отворените и затворените банкови стратегии. Като предимство на този подход беше отчетен достъпът до реструктуриране за повече банки, но с по-пропорционално изискване за МИПЗ в сравнение с изискването в контекста на стратегията за открито споделяне на загуби. Тези държави членки заявиха, че могат да подкрепят предложението само ако са изпълнени определени условия. Например банките следва да напуснат пазара, да се адаптират условията за превантивни мерки, свързани със СГД, и да се предприемат мерки за премахване на алтернативите, които съществуват в настоящата рамка и които дават възможност на банките да изберат най-благоприятния начин за излизане от пазара, например чрез (не) подлагане на първостепенните кредитори на разпределяне на тежестта (вж. по-долу). По отношение на това кои депозити да бъдат защитени беше посочена необходимостта от хармонизиране на обхвата с йерархията на кредиторите при несъстоятелност, за да се избегне нарушаване на принципа за справедливо третиране на кредиторите. За тези държави членки би могло да е приемливо да се използват стратегии за прехвърляния, финансирани от СГД, но не и чрез промяна на прага от 8% от общите задължения и собствения капитал за целите на достъпа до фондовете за реструктуриране.

Дискусията продължи с разглеждане на използването на алтернативи на рамката за реструктуриране, така че да се получат сходни резултати (реструктуриране или ликвидация), но с различно разпределение на загубите между (първостепенните) кредитори на банките и използваните източници на финансиране, т.е. така наречените маршрути за заобикаляне. Правилата за държавна помощ за банките са важен елемент от рамката, на който се основават тези решения. През ноември 2020 г. Еврогрупата в разширен формат прикани Комисията да преразгледа рамката за държавна помощ за банките, очертана в Съобщението относно банковия сектор от 2013 г. Въпреки че този процес току-що започна, обсъждането се съсредоточи върху потенциала за подобрения на рамката за реструктуриране с цел намаляване на необходимостта от държавна помощ (помощ за ликвидация).

Налице е голямо съответствие между отношението на държавите членки към предложението и отношението им към използването на алтернативи на ДВПБ. Държавите членки постигнаха съгласие, че такива алтернативи съществуват. Несъгласие имаше по отношение на това дали използването им е обусловено от недостатъци в рамката, които следователно трябва да бъдат отстранени, за да се демотивира това използване. Някои държави членки не виждат необходимост от промяна на стимулите на рамката, а необходимост от отстраняване на пропуските, които понастоящем позволяват използването на алтернативи. Ако помощта за ликвидация остане, те поискаха разпределянето на тежестта при помощта за ликвидация да бъде уеднаквено с това при реструктуриране, за да се запазят еднаквите условия на конкуренция при банките.

Други държави членки счетоха, че е необходимо да се закрийт маршрутите за заобикаляне на мерките, но признаха, че част от проблема произтича от недостатъците на настоящата рамка, например недостатъчен достъп до предоставено от сектора финансиране при реструктуриране или липса на достатъчно широко определение за ООИ, за да се включат всички банки, в които би било необходимо реструктуриране. Съществуват обаче съществени различия в мненията относно начините за разрешаване на този проблем. Някои счетоха затварянето на маршрутите за заобикаляне и осигуряването на по-лесен достъп до финансиране чрез прехвърляния при реструктурирането за пряко свързани и поискаха достъпът до помощ за ликвидация и използването на алтернативни средства по СГД да бъдат значително намалени, след като финансирането за реструктуриране стане по-достъпно. Други заявиха, че увеличаването на предоставеното от сектора финансиране, както при реструктуриране, така и при ликвидация, би намалило решително необходимостта от използване на помощ за ликвидация.

Инструментите за прехвърляне, подобни на посочените в предложението (които следва да се използват във връзка с реструктурирането на банки), също могат да намалят разходите за публична интервенция в ликвидацията (като алтернативни мерки по СГД). Поради това чрез друга група въпроси държавите членки бяха попитани дали са съгласни с това, че когато става въпрос за съгласуване на разпределянето на тежестта между кредиторите при реструктуриране и ликвидация, алтернативните мерки по СГД следва да не бъдат предмет на същото привеждане в съответствие, както при помощта за ликвидация. Освен това държавите членки бяха запитани дали според тях е необходимо привеждане в съответствие извън рамката за държавна помощ и във връзка с кои елементи следва да се преустанови използването на алтернативи на ДВПБ.

Само няколко държави членки отговориха на въпроса дали по отношение на разпределянето на тежестта алтернативните мерки и помощите за ликвидация следва да се третира по един и същ начин, като в общи линии считат, че не следва. Някои от държавите членки, които не отговориха на въпроса, все пак подчертаха необходимостта от изясняване на взаимодействието на държавната помощ с алтернативните мерки по СГД, например разликата между третирането на превантивните мерки и алтернативните мерки в контекста на държавната помощ и между третирането на частните СГД спрямо публичните СГД, както и възможността за налагане на изисквания за споделяне на тежестта при алтернативните мерки.

Що се отнася до това какви други промени са необходими в рамките на ДВПБ, за да се приведат в съответствие стимулите между реструктурирането и ликвидацията, един от посочените проблеми беше стратегията за реструктуриране на ниво отделен субект, с която се създава основана на групата йерархия на кредиторите, която се различава от основаната на правния субект йерархия, приложима при несъстоятелност, което води до различно разпределяне на тежестта. Друга предложена идея беше изрично обвързване на използването на помощ за ликвидация и алтернативни мерки по СГД с излизането на дадена банка от пазара. Трета идея беше в алтернативните мерки по СГД да се въведе ограничение на ранга на прехвърляемите задължения, за да се предотврати прехвърлянето на облигации, което би могло да засегне равнопоставеността на притежателите на облигации.

4. Възможност за хармонизиране на процедурите по ликвидация на банките

Във втория си неофициален документ председателството разглежда взаимодействието на режима за възстановяване с процедурите по ликвидация на банките и концепцията за обичайно производство по несъстоятелност съгласно Директивата за възстановяване и реструктуриране на банките. Целта е още веднъж да се помисли за дихотомията между реструктурирането и ликвидацията, която беше заложена в рамката на ДВПБ при съставянето ѝ. Характеристиките на рамката бяха изградени около тази дихотомия, а предходните дебати във връзка с прегледа на УБКЗД показаха значителни различия в становищата на държавите членки по някои основни въпроси, свързани с обичайните процедури за ликвидация, приложими за банките. Неофициалният документ има концептуален характер и не съдържа отговори на практически въпроси, например по въпроса за финансирането на реструктурирането и ликвидацията и условията за достъп до него.

Отправната точка е, че е налице обществен интерес не само от реструктуриране, но и от ликвидация на банки: „разпръснатият“ фалит, който се предвижда за нефинансовите дружества, не е оптимална форма на ликвидация на банките поради отрицателното му въздействие върху финансовата стабилност. Поради това в неофициалния документ се предлага да се определят характеристиките на евентуална рамка за ликвидация, която да е обща за всички държави членки. Това би включвало i) подобро общо определение за ликвидация в ДВПБ, така че да е ясно кои национални производства по несъстоятелност попадат в обхвата на директивата; ii) ясно определени минимални характеристики и задействащи нормалната процедура за ликвидация на банките механизми; и iii) специални надзорни правомощия, приложими след обявяване на наличието на проблеми или на вероятност от възникване на проблеми и евентуално отнемане на лиценз.

Малко на брой държави членки се съгласиха, че е налице обществен интерес от ликвидация, но заявиха, че ако това е така, то банката следва да пристъпи към реструктуриране. Някои държави членки подкрепиха използването на определени инструменти и правомощия, свързани с реструктурирането, в процедурите по ликвидация и посочиха принципа на пропорционалност. Те останаха отворени към възможността за по-нататъшно разширяване на тези инструменти и процедури в ЕС поне ако се запази възможността за използване на обичайното производство по несъстоятелност. Някои посочиха, че е необходим допълнителен анализ, за да се установят конкретните пречки, които възпрепятстват използването на такива инструменти и процедури в техните юрисдикции. Други обаче установиха, че обичайното производство по несъстоятелност, което е в сила в техните юрисдикции, предвижда достатъчно стабилни рамки, които дават възможност за организирано излизане от пазара от страна на банките, които са проблемни или има вероятност да станат проблемни. Те се противопоставиха на по-нататъшното хармонизиране на националните рамки за ликвидация и на прилагането на инструменти, подобни на тези за реструктуриране, в националните им рамки за ликвидация. Цитираха правни, а понякога и конституционни пречки пред въвеждането на административни правомощия извън реструктурирането.

Концепцията за ООИ, използвана в настоящата рамка като разклонение, разделящо реструктурирането на дадена банка от нейната ликвидация, беше широко възприета от държавите членки като правилния подход. Дихотомията беше счестена за важна. Въпреки че според някои от тях настоящият подход за ООИ се нуждае от корекции, както беше изтъкнато и по време на предишни дебати в рамките на различни форуми, за да се гарантира последователност, предвидимост и прозрачност, тези държави членки подкрепиха разширяването на обхвата на реструктурирането в различна степен (за разлика от разширяването на обществения интерес, така че да обхване ликвидацията).

Прецизирането на определението за ликвидация в ДВПБ получи широка подкрепа, както и целта за излизане от пазара след отрицателна ООИ. Мненията за това какво следва да произтече от излизането от пазара обаче се различават. Необходим беше допълнителен анализ на това как да се състави ясен списък на процедурите във всяка юрисдикция, които се считат за ликвидация, и какви следва да бъдат общите механизми, задействащи процедурите по несъстоятелност. Беше изразена необходимост да се остави отворена възможността за съдебно производство, тъй като това понякога предлага предимства пред административния подход, например по отношение на правната сигурност, или възможността за координирана несъстоятелност за холдинги, което обхваща както банки, така и небанкови дружества. Що се отнася до връзката с отнемането на лиценз, повечето държави членки подчертаха, че е важно процедурата да продължи да бъде неавтоматична и да се запазят дискреционните правомощия на надзорните органи, чрез които се гарантира навременно, но организирано излизане от пазара. Няколко държави отбелязаха, че при тях отнемането на лиценз е единственото основание за обявяване в несъстоятелност на банките.

Предложението за включване на организираното излизане от пазара на дадена банка като изрична цел на реструктурирането, в допълнение към съществуващите пет цели на реструктурирането по член 31 от ДВПБ, беше посрещнато с общ скептицизъм. Според някои държави членки това е в противоречие с други цели на реструктурирането, и по-специално с някои стратегии за реструктуриране, т.е. отворено споделяне на загуби за банките. Други поставиха под въпрос необходимостта от това действие, тъй като понастоящем няма пречки органите за реструктуриране да управляват излизането на дадена банка от пазара. Беше отбелязано, че дори за много малките банки следва да е допустимо прилагането на съдебни мерки за реорганизация.

В неофициалния документ се предлага на компетентните органи/органите за реструктуриране да се предоставят допълнителни правомощия, които да се прилагат по отношение на банки, които са обявени за проблемни или има вероятност да станат проблемни и да бъдат ликвидирани. Това ще включва правомощия за назначаване на специално ръководство, прилагане на инструменти за продажба на стопанска дейност и за обособяване на активи, както и за започване на частична ликвидация с цел по-добро удовлетворяване на обществения интерес от законосъобразна процедура. Държавите членки обаче считат като цяло, че предвидените в настоящата рамка правомощия са достатъчни. Като алтернатива една държава членка предложи да се осигури по-добра координация между органите, когато дадена банка е на път да обяви, че е проблемна или има вероятност да стане проблемна. Това ще гарантира, че органът за реструктуриране ще бъде подготвен, когато компетентният орган обяви, че дадена банка е проблемна или има вероятност да стане проблемна.

5. Теми, свързани с намаляване на рисковете в банковия сектор

По време на словенското председателство започна работата по две законодателни предложения, които, след като бъдат приети, ще окажат значително въздействие върху намаляването на рисковете в банковата система на ЕС, а именно пакета за борба с изпирането на пари, представен от Комисията през юли, и пакета за капиталовите изисквания, представен през октомври. Председателството започна незабавно преговори в Съвета по двете предложения. Освен това директивата относно лицата, обслужващи кредити, и купувачите на кредити, която беше договорена между съзаконодателите по време на португалското председателство и има за цел да насърчи развитието на вторични пазари за необслужвани кредити, беше одобрена от Съвета на 9 ноември 2021 г. и ще влезе в сила до края на тази година.

6. Заключение бележки

Председателството приканва Съвета да вземе под внимание настоящия доклад с оглед постигането на по-нататъшен напредък в работата.

Френското председателство се приканва да се опре на постигнатия напредък и да продължи работата за укрепване на банковия съюз.
