

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 20.10.2009
SEC(2009) 1390 окончателен

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

Придружителен документ към

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА

относно рамка на ЕС за трансгранично управление на кризи в банковия сектор

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

{COM(2009) 561 окончателен}
{SEC(2009) 1389}
{SEC(2009) 1407}

1. В КАКВО СЕ СЪСТОИ ПРОБЛЕМЪТ, КОЙ Е НАЙ-СИЛНО ЗАСЕГНАТ И ЗАЩО Е НЕОБХОДИМА ПУБЛИЧНА НАМЕСА?

В хода на настоящата финансова криза на тежко изпитание бе подложена способността на органите да управляват кризи както на национално, така и на трансгранично равнище. Финансовите пазари в рамките на ЕС са до такава степен интегрирани, че последиците за кредитните институции от проблеми, случващи се в една държава-членка, невинаги могат да бъдат овладени и изолирани и националните сътресения могат бързо да се пренесат към предприятия и пазари в други държави-членки.

Въпреки че дейността на трансграничните банки е силно интегрирана (вследствие на което линиите на дейност и вътрешните услуги са дълбоко взаимосвързани и не могат да се разделят ефективно съобразно географските граници на държавите-членки), управлението на кризи при банките е все още на национално равнище. В резултат на това при настъпване на фалит на трансгранична банка финансовите надзорници и други органи (за разрешаване на проблеми на банки) се концентрират единствено върху оперативната дейност, осъществявана в рамките на съответните им територии. Това може да усложни трансграничното сътрудничество и да доведе до неефективни и вероятно конкурентни подходи на разрешаване на проблеми на банките, както и до неоптимални резултати на равнище ЕС.

Един от най-важните проблеми, свързани с усилията за поддържане на финансова стабилност, е способността на органите да действат предварително (**ранна намеса**¹) или да овладяват кризисните ситуации (**да разрешават проблеми**²) на банките. Участието на органи може да бъде от съществена значимост за поддържане на стабилността на цялата финансова система, за защита на депозитите на физически и юридически лица и за поддържане на непрекъснатостта на платежните системи и други основни финансови услуги.

Въпреки че редица европейски надзорни органи разполагат с инструменти за намеса при банкова криза, наличните инструменти могат да се различават в отделните държави-членки или в някои случаи могат въобще да не съществуват. Тези различия и пропуски, включително различия в законодателството между отделните държави-членки и/или липса на законодателна/институционална основа в някои държави, биха могли да усложнят и дори да възпрепятстват ефективното трансгранично справяне с една банкова криза. Ако различните органи се намесват по различно време, стремят се към различни цели и използват различни инструменти и мерки с различни критерии за определяне на тяхното приложение съгласно тяхното собствено разбиране на проблема, е твърде вероятно резултатите да не са оптимални.

¹ Ранна намеса: ранни коригиращи действия на банкови надзорници (напр. увеличение на частния капитал, промяна на линиите на дейност, продажба на активи), които имат за цел отстраняване на нередностите в банките и по този начин са насочени към подпомагане на банките да възстановят нормален режим на работа и да избегнат необходимостта от оздравителни мерки.

² Разрешаване на проблемите на банка: реорганизация на банки в затруднение (в административен или съдебен процес), което е насочено към поддържане на финансовата стабилност, непрекъснатост на банковите услуги и възобновяване на жизнеспособността на банката. В допълнение към традиционните техники за реорганизация, разрешаването на проблемите на банките използва специфични инструменти (напр. „мостови“ банки, принудително сливане, подпомагано придобиване, частична разпродажба на активи) за постигане на горните цели. Процесът се управлява от орган за разрешаване на проблемите на банките, който може да е различен в отделните държави-членки (централна банка, финансов надзорник, схема за гарантиране на депозити, финансово министерство, специален орган).

На равнище ЕС не съществува законодателство, което регулира разрешаването на проблеми на банките. Освен въвеждането на минимален набор от насочени към оздравяването на дадена банка правомощия за надзорните органи³, заедно с някои скорошни промени в Директивата за капиталовите изисквания (правила относно предупреждаването на други органи при спешни случаи, координирането на надзорни дейности и размяната на информация при спешни случаи) и установяването на процедури за ликвидация и реорганизация на кредитни институции с клонове в други държави-членки, не съществува рамка на ЕС, която да разпорежда как и при какви условия следва да действат органите в случай на криза, възникваща в трансгранична банка. Управлението на кризи почти изцяло се регулира от национални закони.

Различните подходи и инструменти, както и конфликтите на интереси между органите вероятно ще доведат до неефективно предотвратяване и разрешаване на кризи и няма да постигнат оптимални резултати на равнище ЕС. Това от своя страна може да породи по-скъпоструващи последици за гражданите и данъкоплатците на ЕС, тъй като гарантирането на ликвидността на трансгранични банки със системно значение може да е изключително скъпо в сравнение с разходите за навременно и ефективно разрешаване на проблеми на банките⁴. Според последните оценки на МВФ⁵ свързаното с кризата обезценяване на активи, което е настъпило на глобално равнище, ще достигне 4,1 трилиона USD до 2010 г., като се очаква световната банкова индустрия да понесе около две трети от загубите, половината от които (или 1,4 трилиона USD, което отговаря на 9 % от БВП на ЕС) сега се приписват на европейски банки.

Поради широкото въздействие на големите банки върху финансовия сектор и икономиката като цяло една криза в голяма международна банка ще засегне много широк спектър от заинтересовани страни в ЕС, в това число:

- финансови институции, изправени пред затруднения, включително техните акционери и служители;
- устойчиви финансови институции, които са зависими от финансовата стабилност;
- потребители на финансови услуги, включително вложители, инвеститори, пенсионери и нефинансови дружества, МСП;
- публични органи, включително надзорници, централни банки и финансови министерства;
- данъкоплатци.

Съобщението относно „Рамка на ЕС за разрешаване на проблемите на банките“, което настоящата оценка на въздействието придружава, представя преглед на проблемите в разгледаните области, свързани с мерки за ранна намеса и разрешаване на проблемите на банките. То предлага цели на политиката и цялостен подход, но на този етап не предлага конкретни изчерпателни политически решения. Поради това настоящата оценка на въздействието се фокусира основно върху определянето на проблема и необходимостта от и целите на действието на равнище ЕС в тази област. С оглед на консултативния характер на съобщението възможностите за политика са разгледани

³ В член 136 от Директивата за капиталовите изисквания (Директива 2006/48/ЕО).

⁴ Ефективни трансгранични споразумения следва да гарантират резултат, който е оптимален на равнище ЕС, вземайки предвид интересите на заинтересованите страни във всички държави-членки и по този начин свеждайки до минимум цялостните разходи.

⁵ МВФ, Реагиране на финансовата криза и измержване на системния риск (Доклад относно световната финансова стабилност), април 2009 г.

само в най-общ смисъл. Евентуални последващи предложения за политика, които възникнат в резултат на тази консултация, ще са предмет на допълнителна и по-цялостна оценка на въздействието на подходящия етап.

2. ОПРАВДАНО ЛИ Е ДЕЙСТВИЕ НА РАВНИЩЕ НА ЕС ВЪЗ ОСНОВА НА ПРИНЦИПА НА СУБСИДАРНОСТ?

В тази област е необходимо действие на европейско равнище с оглед на високата степен на интеграция на банковия пазар в рамките на ЕС. Системите за справяне с банкови кризи са все още на национално равнище и не са достатъчно пригодени за справяне с трансгранични проблеми. Вероятно е координирането при такива обстоятелства да бъде усложнено и преследваните от всеки орган цели да се различават. Вследствие на това правната рамка не е в състояние да гарантира, че критични проблеми, възникващи в трансгранична банкова група, ще бъдат решавани ефективно, навременно и в достатъчна степен чрез ефикасни споразумения за сътрудничество.

Утвърждаването на нова рамка чрез въвеждането на стимули, необходими за насърчаване на трансгранично сътрудничество, е задача, която може да се предприеме най-ефективно на европейско равнище (това важи най-вече по отношение на преодоляване на различията между националните рамки за разрешаване на проблемите на банките и обявяването в несъстоятелност, както и споразуменията за споделяне на тежестта).

3. ЦЕЛИ

От гледна точка на ЕС, общите цели на действието на равнище ЕС биха били:

- поддържане на финансова стабилност и доверие в банките, избягване на ефекта на доминото;
- свеждане до минимум на загубите за обществеността като цяло и особено за данъкоплатците;
- укрепване на вътрешния пазар на банкови услуги.

В контекста на ранната намеса специфични цели биха били:

- разработване на инструменти и задвижващи механизми за разкриване на проблеми в банки и намеса на ранен етап;
- гарантиране на ефективно сътрудничество между национални финансови надзорници, отговорни за трансгранични банки в кризисни ситуации.

За разрешаването на проблемите на банки специфичните цели биха били:

- разработване на инструменти и задвижващи механизми за гарантиране на реорганизиране и разрешаване на проблемите на трансгранични банки по навременен и устойчив начин;
- подобряване на сътрудничеството между национални органи за разрешаване на проблемите на банки с цел предоставяне на оптимални решения на равнище ЕС;
- установяване на сигурност и предсказуемост около разрешаването на проблеми на банките за всички заинтересовани страни;

- гарантиране на непрекъснатост на основни банкови услуги по време на процеса на разрешаване на проблемите на банките.

4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКА

За целите на настоящата оценка на въздействието анализът на вариантите е ограничен до обща оценка на въвеждането на нова рамка и алтернативните възможности. Разгледани са и няколко области, които могат да се ръководят от нова рамка — но без изказване на предпочитание или предлагане на някакви конкретни мерки. Списъкът с вариантите на политика не е окончателен и, в случай че изникнат допълнителни възможности в резултат на консултацията със заинтересованите страни, те могат да бъдат оценени на по-късен етап, когато Комисията ще направи конкретни предложения.

Общи съображения по отношение на необходимостта от нова рамка за разрешаване на проблемите на банки

Отправната точка на съобщението е, че е необходима рамка на равнище ЕС за разрешаване на проблемите на банки. Тя следва да обръща внимание на недостатъците, които са били установени в голям мащаб като част от определянето на проблема и да бъде устроена по такъв начин, че да изпълнява общопризнат набор от цели относно начина за преодоляване на затрудненията на банки. Тази възможност е сравнена с две други възможности. Първата от тях представлява основният сценарий, според който трансграничното сътрудничество за разрешаване на проблемите на банки би зависело от доброволните споразумения, установени в Меморандума за разбирателство от 2008 г., заедно с нововъведените правила в Директивата за капиталовите изисквания, с които се създават колегиуми за трансгранични банкови групи, нови задължения за предупреждаване и обмен на информация и разпоредби за съвместно вземане на решения. Втората възможност би била намаляване на размера на трансграничните банкови групи с цел по-ефективно управление на кризи съгласно текущите национални схеми. Преимуществовата и недостатъците на тази втора възможност са оценени, като се подчертава фактът, че една такава възможност би изисквала промяна в Договора и би повишила цените на банковите услуги.

Ранна намеса

Разгледани са възможности, свързани с три обширни области на политика: възможности за преодоляване на различията между начините, по които се въвеждат мерки от надзорните органи, възможности за преодоляване на различията между инструментите и възможности за преодоляване на разминаването между националните отговорности и глобалния характер на банковата дейност.

По отношение на въвеждането на мерки от надзорните органи са разгледани две алтернативи на основния сценарий. Едната би включила хармонизиране на минимален набор от показатели за ранно предупреждение и разработване на рамка за обща оценка като средство за улесняване на сътрудничеството по такъв начин, че да позволи съвместни реакции, но да поддържа достатъчна степен на гъвкавост и свобода на действие. Втората алтернатива би включила разработване на набор от напълно автоматични задвижващи механизми, които да определят момента, в който е необходимо да се предприемат мерки за надзор — с цел предоставяне на ясна (но недискреционна) рамка, съгласно която да се провеждат координирани надзорни действия.

По отношение на различията между инструментите за ранна намеса, извън основния сценарий са разгледани две възможности. Едната би добавила към инструментите,

изброени в член 136 от Директивата за капиталовите изисквания, допълнителни инструменти, които в момента не са достъпни за органите във всички държави-членки — като правомощия за изискване на предаването на план за възстановяване, планове за съкращаване на дейността като предохранителна мярка срещу евентуален фалит на банкова група или засилени правомощия на ръководствата на банките. Разгледаната алтернатива се изразява в споразумение за единен набор от напълно хармонизирани инструменти за ранна намеса. Тази втора възможност има преимуществото, че един такъв подход би премахнал различията между органите, но и недостатъка, че би могло да е много трудно тя да бъде приложена с оглед на основните различия между надзорните и правните системи.

По отношение на разминаването между националните отговорности и глобалния характер на банковата дейност, основният сценарий би включил позоваване на Меморандума за разбирателство от 2008 г., въпреки че планираните промени на устройството на надзорните органи биха придали по-активна роля на Европейския банков орган, чието създаване предстои. Алтернативна възможност би се изразила в надграждане върху скорошните промени, но също и в разработване на правила, които биха задължили надзорните органи да взимат съвместни решения въз основа на обща оценка и общ план за възстановяване, предадени за групата като цяло от дружеството майка.

Разрешаване на проблемите на банки

Разгледани са възможности за справяне с набелязаните проблеми в следните пет обширни области на политика: инструменти и задвижващи механизми за разрешаване на проблемите на банки, разминаването между отговорността на националните органи и глобалния характер на банковата дейност, по-обширни пречки (дружествено право, законова уредба относно несъстоятелността) пред разрешаването на проблемите на банки, финансиране на трансграничното разрешаване на проблемите и непрекъснатост на банковите услуги.

По отношение на инструментите и задвижващите механизми за разрешаване на проблемите на банки е обърнато внимание на разработването на минимален набор от инструменти (правомощия за организиране на придобиване от страна на купувач от частния сектор, за прехвърляне на активи и пасиви към „мостова“ банка или „добра“/„лоша“ банка, подпомагана продажба на част от дейността на купувач от частния сектор, или национализация), чието предназначение е да позволят бърза и ефективна намеса от страна на органите за разрешаване на проблемите. Такива инструменти биха допълнили съществуващи национални инструменти (което би било по-лесен начин на действие, но би запазило различията/несъответствията между националните инструменти) или като друга възможност би могло да се разработи набор от общи инструменти за всички национални органи, който да се използва при еднакви условия (което означава, че биха били необходими обширни промени на националното законодателство относно разрешаването на проблеми на банките).

По отношение на разминаването между националните отговорности и глобалния характер на банковата дейност е обърнато внимание на разработването на споразумения за сътрудничество между органите за разрешаване на проблеми (въз основата на набор от законово обвързващи задължения), както и между съдебни органи (съдилища и синдици). Това би могло да включва координационна рамка за сътрудничество и обмен на информация (подкрепена от нови правила на ЕС), или (по-амбициозен вариант) по-организирана координация на национални процедури във връзка с дружества в дадена група от главен синдик или ликвидатор. Също така е

разгледана възможността, както и свързаните с нея предизвикателства, за ангажиране на орган на ЕС (вероятно новия Европейски банков орган) с участие в разрешаването на проблеми на трансгранична институция.

По отношение на възможностите за преодоляване на по-обширните пречки е обърнато внимание на това дали е необходимо изменение на дружественото право с цел да се позволи на органите за разрешаване на проблемите да надхвърлят определени права на акционерите (като подлежат на съответните механизми за компенсация и обезщетение) и дали законите за несъстоятелност също могат да бъдат изменени с цел да се позволи разрешаването на проблемите на банка в затруднение съгласно специална процедура, или за справяне с разрешаването на проблемите на групата като цяло. Също така е обърнато внимание на това дали за осъществяването на интегрирана реорганизация или ликвидация на трансгранична група е необходим отделен и самостоятелен режим на несъстоятелност за трансгранични банкови групи, заменящ националните режими. Този подход също би довел до значителни предизвикателства.

По отношение на възможностите за подпомагане на финансирането на трансгранично разрешаване на проблемите са разгледани няколко евентуални варианта, които не са взаимно изключващи се, включително лансирането на решения за финансиране от частния сектор чрез приспособяване на дружественото право и законовата уредба относно несъстоятелността, въвеждането на рамка за улесняване на вътрешногруповата прехвърляемост на активи след започването на производство по несъстоятелност, изследването на приложимостта за използване на схеми за гарантиране на депозити извън тяхната традиционна функция на „касички“ и разработването на процедури за публично финансиране чрез споразумение за ясни процедури за споделяне на тежестта.

Накрая, по отношение на политиките за подпомагане на непрекъснатостта на банковите услуги са разгледани възможни мерки за подпомагане на прилагането на някои инструменти за разрешаване на проблемите на банките. Те включват промени в дружественото право и законовата уредба относно несъстоятелността с цел гарантиране на непрекъснато предоставяне на услуги в случай на разделяне на банка (в резултат на разрешаване на проблемите, включващо „мостова“ банка или частична разпродажба на активи); краткосрочно ограничаване на правата за прекратяване, за да се осигури на органа за разрешаване на проблемите необходимото време за прехвърляне на части от дейността към друго дружество (като „мостова“ банка), както и координирано налагане на мораториум в цялата банкова група.

Настоящата оценка на въздействието е в допълнение към Съобщението на Комисията, което е с консултативен характер и е отворено по отношение на възможни варианти, които биха могли да бъдат преследвани. Ако Комисията реши да направи конкретни предложения за политика, ще бъде необходима допълнителна оценка.