



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 12.9.2012 г.
COM(2012) 510 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И
СЪВЕТА**

Пътна карта за създаване на банков съюз

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

Пътна карта за създаване на банков съюз

1. ВЪВЕДЕНИЕ

През последните четири години ЕС даде решителен отговор на икономическата и финансова криза. Икономическият и паричен съюз (ИПС) претърпя значителни подобрения, а понастоящем е в ход сериозна финансова програма за реформи, с която се изпълняват ангажиментите, поети в рамките на Г20 в отговор на финансовата криза, и която ще направи финансовите институции и пазари по-стабилни, по-конкурентоспособни и по-устойчиви¹.

Завършването на тази реформа на нормативната база на ЕС е от съществено значение, но не е достатъчно, за да посрещне успешно значими заплахи за финансовата стабилност в Икономическия и паричен съюз. Необходими са по-нататъшни стъпки за справяне със специфичните за еврозоната рискове, тъй като обединените отговорности в рамките на паричната политика в нея доведоха до тясна икономическа и финансова интеграция и повишиха възможността от трансгранично разпространяване на последиците в случай на банкови кризи; необходимо е да се прекъсне връзката между държавните дългове и банковите дългове, както и порочният кръг, който доведе до използването на над 4,5 трлн. EUR от парите на данъкоплатците за спасяване на банки в ЕС. Координацията между надзорните органи е от първостепенно значение, но кризата показва, че само координацията не е достатъчна, особено в контекста на единната валута, и че е необходимо решенията да бъдат вземани съвместно. Важно е също така да се ограничи нарастващата опасност от разпокъсване на банковите пазари на ЕС, което сериозно подкопава единния пазар на финансови услуги и понижава ефективното въздействие на паричната политика върху реалната икономика в цялата еврозона.

Ето защо Комисията призова² за създаването на банков съюз, който да постави банковия сектор на по-солидна основа и да възстанови доверието в еврото като част от по-дългосрочна визия за икономическа и финансова интеграция. Прехвърлянето на надзора над банките на европейско равнище е ключов елемент от този процес, който впоследствие трябва да бъде съчетан с други мерки, като например обща система за защита на депозитите, както и интегрирано управление на банкови кризи. Докладът от председателите на Европейския съвет, на Комисията, на Еврогрупата и на Европейската централна банка (ЕЦБ) от 26 юни 2012 г.³ одобри тази визия. От своя страна Европейският парламент препоръча действия в същата посока, например в своя доклад

¹ http://ec.europa.eu/internal_market/finances/policy/map_reform_en.htm

² http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/archives/2012/06/20120626_speeches_2_en.htm

³ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/131201.pdf

от юли 2010 г. относно трансграничното управление на кризи в банковия сектор⁴. Това бе потвърдено и на срещата на върха на еврозоната на 29 юни 2012 г.⁵

Подсигуряването на надзор и оздравяването на банките в еврозоната отговаря на високи стандарти и ще увери гражданите и пазарите, че всички банки подлежат на последователно пруденциално регулиране при спазване на високи общи стандарти. Ако банките изпаднат в затруднено положение в бъдеще, обществото следва да бъде уверено, че банките в затруднение ще бъдат реструктурирани или закрити, като същевременно разходите на данъкоплатците ще бъдат сведени до минимум. Тази бъдеща система ще спомогне за изграждането на необходимото доверие между държавите членки, което се явява предварително условие за въвеждането на общи финансови мерки за защита на вложителите и подкрепа на организираното оздравяване на проблемни банки.

Настоящото съобщение придружава две законодателни предложения, съответно за създаването на единен надзорен механизъм (ЕНМ) чрез възлагане на специфични задачи на ЕЦБ относно политиките в областта на пруденциалния надзор над кредитните институции и за изменения в регламента за създаване на Европейския банков орган (ЕБО)⁶. С тези законодателни предложения се прави първата важна стъпка, която качествено ще подобри финансовата стабилност и сигурност, особено в еврозоната. Настоящото съобщение поставя в контекст единния надзорен механизъм и указва по-нататъшните стъпки към създаване на банков съюз след тези първи предложения.

2. БАНКОВИЯТ СЪЮЗ И ЕДИННИЯТ ПАЗАР

Единният пазар на финансови услуги се основава на общи правила, които гарантират, че банките и другите финансови институции, които съгласно Договора се ползват от правата на свободно установяване и свободно предоставяне на услуги, са предмет на еквивалентни правила и подходящ надзор в ЕС.

Създаването на банковия съюз не трябва да застрашава единството и целостта на единния пазар, който продължава да е едно от най-големите достижения на европейската интеграция. В действителност банковият съюз се основава на приключването на програмата на реформата на нормативната уредба по същество, която е в ход за единния пазар („единната нормативна уредба“).

⁴ Резолюция на Европейския парламент от 7 юли 2010 г., съдържаща препоръки към Комисията относно трансграничното управление на кризи в банковия сектор (2010/2006 (INI))

⁵ „Комисията в скоро време ще представи предложенията въз основа на член 127, параграф 6 за единен надзорен механизъм. Молим Съвета да разгледа спешно тези предложения до края на 2012 г. Когато се създава ефективен единен надзорен механизъм с участието на ЕЦБ за банките в еврозоната ЕМС може, след обичайна процедура за вземане на решение, да получи възможност за пряка рекапитализация на банки. Тя ще разчита на подходящи изисквания, включително спазване на правилата за държавна помощ, които следва да бъдат специфични за всяка институция, специфични за всеки икономически отрасъл или за икономиката като цяло, и които ще бъдат оформени в Меморандум за разбирателство.“
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/131359.pdf

⁶ Регламент (ЕС) № 1093/2010.

Единният пазар и банковият съюз се подсилват взаимно. Трябва да продължи работата за укрепване на единния пазар във всички области, обхванати от предложения на Комисията.

Освен това в три области, които са от особено значение за банковия съюз, тази работа следва да бъде ускорена и до края на 2012 г. следва да бъде постигнато споразумение между съзаконодателите.

- Бяха предложени по-строги пруденциални изисквания за банките. С предложенията си относно капиталовите изисквания за банките (Директивата за капиталовите изисквания — „ДКИ4“⁷), Комисията започна процес на въвеждане в рамките на Европейския съюз на новите глобални стандарти за банковия капитал и ликвидност. Създаването на единен надзорен механизъм не следва да изисква съществени промени в предложените регламент и директива, въпреки че в ограничен брой области може да бъдат изискани някои подобрения, за да бъде отразено новото положение. На последните етапи от преговорите за ДКИ4 Комисията ще положи особени усилия, за да подсури, че договорените текстове са технически съвместими с предложениите регламент за създаване на единен надзорен механизъм, и ще работи с Европейския парламент и Съвета в тази посока. Това ще включва по-специално гаранцията, че всички разпоредби на предложената ДКИ4 може да бъдат прилагани оперативно както на национално равнище, така и от ЕЦБ.
- Обхватът на националните схеми за гарантиране на депозитите (СГД) беше разширен до хармонизирано ниво от 100 000 EUR на вложител за всяка институция, което е в сила от 31 декември 2010 г. През юли 2010 г. Комисията предложи⁸ по-нататъшни стъпки — хармонизиране и опростяване на защитените депозити, ускорено изплащане и подобряване на финансирането, по-специално чрез предварително финансиране на схемите за гарантиране на депозитите чрез вноски на банките и задължителен механизъм за взаимно отпускане на заеми между националните схеми в определени граници.
- Предложението на Комисията относно инструментите за възстановяване и оздравяване на банки в криза, прието на 6 юни 2012 г.⁹, е последното от поредицата предложения за мерки за укрепване на банковия сектор в Европа и за избягване на разпространението на неблагоприятните последици от евентуални бъдещи финансови кризи, които оказват отрицателно въздействие върху вложителите и данъкоплатците. За да се гарантира финансова стабилност, като същевременно акционерите и кредиторите на банките поемат пълния си дял от загубите и разходите за рекапитализация на банките, Комисията предложи обща рамка от правила и компетенции. Това ще помогне на държавите членки на първо място да предотвратят появата на банкови кризи, а ако все пак те възникнат — да ги управляват по правилен и ефективен начин. От държавите членки ще се изиска да създадат предварителен фонд за оздравяване на проблемни банки, финансиран чрез вноски от банките; включена е разпоредба за задължителен механизъм за отпускане на заеми между националните схеми — отново в ясно определени граници.

⁷ http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/new_proposals_en.htm

⁸ http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/guarantee/200914_en.pdf

⁹ http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management/index_en.htm

Тези разпоредби ще представляват обща основа в рамките на единния пазар, на която предложенията за банковия съюз могат да бъдат допълнително разработвани. Тази единна нормативна уредба е необходима за стабилността и целостта на вътрешния пазар на ЕС в областта на финансовите услуги. Тя предоставя обща основа, която позволява преминаване към банковия съюз без какъвто и да е риск от разпокъсване на единния пазар. Бързото извършване на оставащите реформи в областта на капиталовите изисквания, схемите за гарантиране на депозитите и оздравяването на банките от съзаконодателите до края на годината следователно са от първостепенно значение.

Освен това тези разпоредби трябва да се прилагат по един и същ начин в целия Съюз чрез съгласуван и сближен надзор над кредитните институции от страна на националните надзорни органи и ЕЦБ. Европейският банков орган (ЕБО) играе ключова роля за постигане на тези цели, по-специално чрез набор от инструменти и правомощия, предоставени от учредителния регламент (във връзка с нарушения на законодателството на ЕС, посредничество, задължителни технически стандарти, указания и препоръки). Поради това е много важно ЕБО да играе пълноценно своята роля в изграждането на обща нормативна база и култура на надзор в рамките на целия Съюз.

Освен това, за да се избегне раздалечаването на еврозоната от останалата част от ЕС, единната нормативна уредба следва да бъдат подкрепена от единни надзорни практики. Различията между указанията за надзор и надзорните подходи между държавите членки, участващи в единния надзорен механизъм, и останалите държави членки, крият риск от фрагментиране на единния пазар, тъй като банките биха могли да се възползват от различията и да извършват регулаторен арбитраж. ЕБО следва да разработи единни надзорни указания за допълване на единната нормативна уредба.

Всички мерки, приемани от ЕЦБ, например за уточняване на допълнителна информация относно начина, по който се извършва пруденциалният надзор в контекста на конкретната надзорна структура, създадена от единния надзорен механизъм, трябва да бъдат в съответствие с единната нормативна уредба, включително техническите стандарти, определени чрез делегирани актове, приемани от Европейската комисия. И накрая, следва да се отбележи, че днешното предложение поддържа настоящото равновесие между изпращащите и приемащите държави членки, в т.ч. по отношение на участието в колегии от надзорни органи.

Ефективното влияние и въздействие на единния надзорен механизъм върху оперативното функциониране на ЕБО ще бъде специално разгледано в предстоящия преглед относно функционирането на европейските надзорни органи (ЕНО), който Комисията трябва да представи до 2 януари 2014 г.¹⁰ В този контекст по-специално ще бъде проучено дали ролята на ЕБО по отношение на тестовете за устойчивост трябва да бъде укрепена, за да се избегне твърде голямата му зависимост от информация и принос от компетентните органи за оценка на реалната устойчивост на банковия сектор в Съюза.

Успоредно с това Комисията ще продължи да укрепва финансовата стабилност и да работи за подсигурирането на равнопоставеност в единния пазар на ЕС в областта на

¹⁰ В съответствие с член 81 от регламентите за създаване на европейски надзорни органи [Регламент (ЕС) № 1093/2010, Регламент (ЕС) № 1094/2010 и Регламент (ЕС) № 1095/2010]

банковото дело чрез контрол на държавните помощи и условията за икономическа помощ за приспособяване.

Ключови действия

Комисията призовава Съвета и Европейския парламент да постигнат споразумение до края на 2012 г. относно:

- i) приемането на предложенията за ДКИИ, които да станат приложими както в рамките на целия единен пазар, така и в контекста на единния надзорен механизъм;*
- ii) предложението за Директива относно схемите за гарантиране на депозити, представено от Комисията;*
- iii) предложението за Директива за възстановяването и оздравяването на банки.*

3. ПОСТИГАНЕ НА БАНКОВ СЪЮЗ

Както беше посочено от Комисията¹¹ преди заседанието на Европейския съвет от юни 2012 г. и в доклада на председателите на Европейския съвет, на Комисията, на Еврогрупата и Европейската централна банка от 26 юни 2012 г.¹², създаването на банковия съюз ще изисква допълнителна работа за изграждане на единен надзорен механизъм, обща система за гаранциите по депозитите и интегрирана рамка за управление на кризи. Създаването на единен надзорен механизъм е решаваща и важна първа стъпка.

3.1. Единен надзорен механизъм

Единният надзорен механизъм, който Комисията предлага днес, се основава на прехвърлянето на европейско равнище на конкретни, ключови надзорни задачи за банките в държавите членки от еврозоната. Запазвайки пълната си отговорност, ЕЦБ ще изпълнява своите задачи в рамките на единен надзорен механизъм, състоящ се от ЕЦБ и националните надзорни органи. Тази структура ще подsigури силен и последователен надзор в еврозоната, като в същото време ще използва по най-добрия начин конкретните познания и специфично ноу-хау на националните надзорни органи. Това ще гарантира, че надзорът отчита в най-голяма степен всички национални и местни условия, свързани с финансовата стабилност. Комисията също така предлага механизъм, който ще позволи на държавите членки, които не са приели еврото, но биха искали да участват в единния надзорен механизъм, да работят в тясно сътрудничество с ЕЦБ.

Съгласно единния надзорен механизъм ЕЦБ ще стане отговорна за надзора над всички банки в рамките на банковия съюз, спрямо които тя ще прилага единната нормативна уредба, приложима за целия единен пазар. Неотдавнашният опит показва, че трудностите, дори в относително малките банки, могат да окажат значително

¹¹ http://ec.europa.eu/europe2020/banking-union/index_en.htm

¹² http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/131201.pdf

неблагоприятно въздействие върху финансовата стабилност на държавите членки. Ето защо още от първия ден ЕЦБ ще бъде упълномощена да поеме надзора над всяка банка в еврозоната, ако вземе такова решение, по-специално ако банката получава публична подкрепа. За всички останали банки надзорът от страна на ЕЦБ ще бъде автоматично въведен поетапно: на 1 юли 2013 г. за най-важните европейски банки със системно значение и на 1 януари 2014 г. — за всички други банки. Следователно от 1 януари 2014 г. всички банки в еврозоната ще бъдат подложени на европейски надзор.

На ЕЦБ ще бъдат възложени ключови конкретни надзорни задачи, които са необходими, за да се гарантира откриване на рисковете, които застрашават жизнеспособността на банките. Тя ще бъде упълномощена да изисква от банките да предприемат необходимите коригиращи действия. ЕЦБ, наред с другото, ще бъде компетентният орган за издаване на лицензи за извършване на дейност като кредитна институция, за оценка на квалифицираното участие, за гарантиране на спазването на минималните капиталови изисквания, за гарантиране на адекватността на вътрешния капитал по отношение на рисковия профил на кредитната институция (т.нар. „мерки по стълб 2“), за упражняване на надзор на консолидирана основа и на надзорните задачи във връзка с финансовите конгломерати. ЕЦБ също така ще подsigури спазването на разпоредбите относно ливъриджа и ликвидността, ще прилага капиталовите буфери и ще предприема, в координация с оздравителните органи, мерки за ранна намеса, когато дадена банка е в нарушение или е на път да наруши регулаторните капиталови изисквания.

ЕЦБ ще получи необходимите разследващи и надзорни пълномощия за изпълнението на своите задачи. Националните надзорни органи ще участват активно в рамките на единния надзорен механизъм, за да се подsigури гладка и ефективна подготовка и изпълнение на надзорните решения, както и необходимата координация и информационен обмен относно проблеми от местно и европейско значение с оглед финансовата стабилност в Съюза и неговите държави членки.

Всички задачи, които не са изрично възложени на ЕЦБ, ще продължават да бъдат изпълнявани от националните надзорни органи. Така например националните надзорни органи остават отговорни за защитата на потребителите и борбата с прането на пари, както и за надзора над кредитните институции от трети държави, които откриват свои клонове или които извършват трансгранични услуги в държавата членка.

ЕЦБ трябва да е в състояние да изпълнява новите си надзорни функции при пълна независимост, като носи пълна отговорност за своите действия. Предложението на Комисията съдържа сериозни гаранции за отчетност, особено спрямо Съвета и Европейския парламент, за да се гарантира демократичната легитимност. Освен това в предложението се предвиждат редица организационни принципи, за да се гарантира ясно разграничаване между паричната политика и надзора. Така ще бъдат смекчени потенциални конфликти между различните цели на политиката, като в същото време ще бъде извлечена максимална полза от синергията. Всички подготвителни дейности и изпълнението на политическите мерки ще се извършват от органи и административни подразделения отделно от паричните функции чрез надзорен комитет, който следва да бъде създаден специално за тази цел в рамките на ЕЦБ.

Накрая, предложените изменения на регламента за ЕБО ще гарантират, че ЕБО може да продължи да изпълнява ефективно функциите си по отношение на всички държави членки. По-специално, ЕБО ще упражнява своите правомощия и ще изпълнява своите

задачи също и по отношение на ЕЦБ. Ще бъдат променени правилата за гласуване в рамките на ЕБО, за да се подсигури, че неговите структури за вземане на решение остават балансиранни и ефективни и че те отразяват позициите на компетентните органи на държавите членки, участващи в единния надзорен механизъм, както и на държавите членки извън него, като по този начин се запазва в пълна степен целостта на единния пазар. Измененията на правилата за гласуване са насочени към онези области, в които ЕБО взема решения със задължителна сила относно прилагането на единната нормативна база при разследване на нарушения на закона и при разрешаване на спорове. В други области наличните процедурни гаранции се смятат за достатъчни за подсигурирането на балансирано и ефективно вземане на решение в тези области. Така например проектните технически стандарти се представят за приемане от Комисията, а Комисията може да реши да не ги приема или да ги измени, по-специално когато те не съответстват в пълна степен на основните принципи на вътрешния пазар за финансови услуги. И накрая, беше въведена нарочна клауза на преглед в проекта за регламента за изменение на Регламент 1093/2010, така че да бъдат взети под внимание по-специално всякакви промени в броя на държавите членки, чиято валута е еврото, или чиито компетентни органи поддържат тясно сътрудничество, и да се провери дали в светлината на подобно развитие не са необходими допълнителни корекции на тези разпоредби, за да се гарантира, че решенията на ЕБО се вземат в интерес на запазването и укрепването на вътрешния пазар на финансови услуги.

Ключови действия

Комисията:

i) призовава Съвета спешно да разгледа и приеме предложението за Регламент на Съвета за възлагането на ЕЦБ на специфични задачи относно политиките, свързани с пруденциалния надзор над кредитните институции, като вземе под внимание становището на Европейския парламент;

ii) призовава Европейския парламент и Съвета спешно да разгледат и приемат предложението за изменение на Регламент (ЕС) № 1093/2010 за създаване на ЕБО.

Споразумение относно тези две предложения следва да бъде постигнато до края на 2012 г.

3.2. Следващи стъпки в управлението на банковите кризи

Глобалната финансова интеграция и единният пазар на ЕС дадоха възможност на банковите сектори в някои държави членки да надхвърлят многократно националния БВП, което доведе до създаването на институции, които са „прекалено големи, за да фалират“ и „прекалено големи, за да бъдат спасени“, съгласно съществуващите национални разпоредби. От друга страна опитът показва, че изпадането в несъстоятелност на дори относително малки банки може да причини трансгранични загуби за цялата система. Освен това банковата паника отвъд границите може да отслаби критично националните банкови системи, допълнително да причини вреди на

фискалните позиции на държавата, и да задълбочи проблемите, свързани с финансирането и на банките, и на държавите.

Засиленият надзор в рамките на банковия съюз ще спомогне за подобряване на устойчивостта на банките. Ако при все това възникне криза, е необходимо да се гарантира, че институциите могат да бъдат оздравени по надлежен начин и че вложителите могат да бъдат уверени, че техните спестявания са в безопасност.

В този контекст Комисията подчертава¹³, че банковият съюз трябва да включва по-централизирано управление на банковите кризи. Европейският парламент също призова за постигане на напредък в тази област. Необходимостта от „общи механизми за оздравяване на банките за гарантиране на депозитите на клиентите“ също беше посочена в доклада от председателите на Европейския съвет, на Комисията, на Еврогрупата и на Европейската централна банка от 26 юни 2012 г.¹⁴

Поради това Комисията предвижда по-специално да направи предложение за единен оздравителен механизъм, който ще ръководи оздравяването на банки и по-специално координацията на прилагането на оздравителните инструменти в рамките на банковия съюз. Този орган ще бъде по-ефективен от мрежа от национални оздравителни органи, особено в случаите на трансгранични фалити, като се има предвид необходимостта от бързина и надеждност при справянето с банкови кризи. Той ще бъде естествено допълнение към създаването на единен надзорен механизъм. Той ще доведе също до значителни икономии от мащаба и избягване на отрицателните външни ефекти, които могат да се получат от чисто национални решения. Той ще взема своите решения съгласно принципите за оздравяване, изложени в единната нормативна уредба, които отчитат най-добрите международни практики, и в пълно съответствие с разпоредбите на Съюза в областта на държавните помощи. По-специално акционерите и кредиторите следва да поемат свързаните с оздравяването разходи, преди да бъде отпуснато каквото и да било външно финансиране, и да бъдат намирани решения с участието на частния сектор вместо да бъдат използвани парите на данъкоплатците.

Освен това, въз основа на оценката на неговото функциониране, на единния оздравителен механизъм могат да бъдат възложени допълнителни задачи за координация по отношение на управлението на кризисни ситуации и оздравителните инструменти в банковия сектор, както е посочено в доклада, представен през юни 2012 г. от председателите на Европейския съвет, Комисията, ЕЦБ и Еврогрупата.

Ключови действия

След като бъде постигнато споразумение за съществуващите схеми за гарантиране на депозитите и за предложенията за възстановяване и оздравяване на банките, Комисията предвижда да предложи по-специално европейски оздравителен механизъм, който да оздравява банките и да координира прилагането на оздравителни инструменти спрямо банките в рамките на банковия съюз.

¹³ http://ec.europa.eu/europe2020/banking-union/index_en.htm

¹⁴ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/131201.pdf

4. СЛЕДВАЩИ СЪПКИ

Европейският съюз разполага със средства за отговор на настоящите слабости и за създаването на банков съюз като важна стъпка към един истински Икономически и паричен съюз.

Комисията призовава Европейският парламент и Съвета да:

- окажат пълна подкрепа на банковия съюз и да одобрят насоките и пътната карта, описани в настоящото съобщение;
- дадат най-голям приоритет в законодателния процес на действията, необходими за постигането на банков съюз;
- завършат колкото се може по-бързо и във всички случаи до края на годината постъпилите предложения относно:
 - схемите за гарантиране на депозитите;
 - лицензирането и осъществяването на дейността на кредитните институции и относно пруденциалния надзор върху кредитните институции и инвестиционните дружества (ДКИ);
 - пруденциалните изисквания за кредитните институции и инвестиционните посредници (РКИ);
 - рамката за възстановяване и оздравяване на кредитни институции и инвестиционни посредници;
 - възлагането на някои задачи на ЕЦБ, свързани с пруденциалния надзора над кредитните институции;
 - изменението на някои разпоредби на регламента за ЕБО.

С настоящото съобщение и придружаващите го законодателни предложения Комисията реагира бързо и отговорно във връзка с мандата, даден от Европейския съвет и държавните и правителствени ръководители на държавите от еврозоната в края на юни. Ред е на останалите институции да направят необходимото, за да се подсигури създаването на единен надзорен механизъм до 1 януари 2013 г.