



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 28.11.2016 г.
SWD(2016) 369 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаващ

**Предложение за РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА
СЪВЕТА**

**относно рамка за възстановяване и реструктуриране на централни контрагенти
и за изменение на регламенти (ЕС) № 1095/2010, (ЕС) № 648/2012 и (ЕС) 2015/2365**

{ COM(2016) 856 final }
{ SWD(2016) 368 final }

Обобщена оценка на въздействието

Оценка на въздействието на предложената нормативна уредба за осигуряване на организираното възстановяване и реструктуриране на централни контрагенти (ЦК)

А. Необходимост от предприемане на действия

Защо? Какъв е разглежданият проблем?

Когато финансова институция не е в състояние да изпълнява своите договорни задължения, съществува опасност от разпространение на проблемите върху други институции, най-вече когато откриването на обичайно производство по несъстоятелност ще представлява заплаха за стабилността на финансовата система като цяло. В тези случаи държавата може да бъде принудена да спаси институцията, като използва парите на данъкоплатците, тъй като нейното бездействие би могло да доведе до системна криза и предполагаеми огромни загуби за икономиката. Такава държавна намеса, финансирана със средства на данъкоплатците, бе необходима неотдавна за спасяването на редица банки с цел избягване на системна криза. В отговор на това бяха подсилени значително правилата на ЕС за пруденциален надзор върху банките и още по-важно — създадена бе нова нормативна уредба, гарантираща предприемането на организирани мерки в случай на банков фалит — Директивата за възстановяване и реструктуриране на банките (ДВПБ). Тя изисква от банките да се подготвят по-ефективно за управлението на финансови сътресения, предоставя на компетентните органи правомощия за ранна намеса по отношение на банки, които не изпълняват или има вероятност да не изпълнят задълженията си, установява общ набор от инструменти за реструктуриране при неизпълнение и разпределя финансовите загуби между заинтересованите страни в банката. Следователно публичните органи ще могат по силата на ДВПБ да реструктурират банка, която не изпълнява или има вероятност да не изпълни задълженията си, като същевременно бъдат сведени до минимум разходите за данъкоплатците.

Централните контрагенти (ЦК) посредничат между контрагентите по финансови сделки при поемането и изпълнението на техните права и задължения, като действат като купувач по отношение на всеки продавач и като продавач по отношение на всеки купувач за определен набор от договори. Въпреки че в сравнение с банките ЦК са по-малко застрашени от фалит, те не са неуязвими. На международно равнище съществува консенсус, че системните финансови рискове следва да бъдат внимателно наблюдавани и неутрализирани във всички финансови институции, а не само в банките¹. Неотдавнашната криза показва, че всяка публична намеса за преодоляване на рисковете във финансовите институции следва да става бързо при минимално ангажиране на бюджетни средства. Широко застъпено е мнението, че е спешно необходима общоевропейска рамка за възстановяване и реструктуриране на ЦК. Също така приоритетно в тази област работиха Съветът за финансова стабилност (СФС) и международна група на високо равнище на регулаторните органи, действаща под егидата на G-20 за реформиране на финансовата регулаторна среда в резултат на кризата и за преодоляване на нововъзникващите рискове. Бизнес моделът на ЦК предполага значителна концентрация на финансов риск, най-вече от банките като най-големи техни потребители, но също така и от други участници от финансовия сектор. По своя характер моделът е трансграничен в рамките на интегрирания европейски и глобален пазар. Освен това системното значение на ЦК със сигурност ще нараства допълнително поради ангажиментите, поети от G-20 за централизиран клиринг на извънборсови деривати, като присъщият за тези инструменти риск се прехвърля от банките и съсредоточава в ЦК, където ще бъде управлява централизирано. Макар и малко вероятен, евентуален фалит на ЦК би могъл, ако не бъде управляван по организиран начин, да доведе до широко разпространение на проблемите във финансовата система поради централната пазарна позиция на ЦК и по-специално неговите преки връзки с банките. Поради това е необходима правна рамка, с която съответните органи да получат правомощия да неутрализират този риск за финансовата стабилност, като бързо реструктурират и ликвидират дейностите на ЦК по организиран начин в случай на опасност от срив на системата. Освен това законодателните мерки следва да предоставят стимули за разумно управление на риска на ЦК и защита на клиентите на големите банки, които използват предоставяните от ЦК клирингови услуги, и данъкоплатците от големи загуби в случай на реструктуриране.

Какво се очаква да бъде постигнато с тази инициатива?

Новото законодателство би гарантирало, че ЦК ще са по-добре подготвени да се справят с финансови сътресения, и би предоставило на съответните органи нови правомощия за бързо възстановяване или реструктуриране на ЦК, които не изпълняват или има вероятност да не изпълнят задълженията си, така

¹ Вж. например писмото на председателя на Съвета за финансова стабилност до финансовите министри и управители на централни банки от G-20: „Финансови реформи — приключване на програмата в периода след кризата и бъдещи действия“ (*Financial Reforms – Finishing the Post-Crisis Agenda and Moving Forward*) (февруари 2015 г.).

<http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/FSB-Chair-letter-to-G20-February-2015.pdf>

че ключовите им функции да бъдат запазени, докато други техни дейности бъдат прекратени. Въпреки големите подобрения, които регламентът на ЕС, уреждащ функционирането на ЦК², вече донесе по отношение на пруденциалното управление, настоящата инициатива би допринесла за допълнително повишаване на финансовата стабилност чрез разработването и хармонизирането в целия ЕС на инструменти за предотвратяване на кризи и реструктуриране. При разработването на тези инструменти надлежно ще бъде отчетена спецификата на ЦК и съществуващата регулаторна рамка, за да се избегне дублирането и осигури пропорционалност на нормативната уредба.
Каква е добавената стойност от действията на равнище ЕС? Финансовите пазари на ЕС са силно интегрирани. Лицензираните ЦК предоставят своите услуги отвъд националните граници и следователно техен фалит би довел до разпространение на отрицателните последици между държавите членки. Разкритата по време на неотдавнашната криза разпокъсаност на единния пазар на ЕС е безспорно доказателство за опасността, която се крие при управлението на фалита на финансови институции с трансграничен обхват единствено посредством различни национални режими. Следователно, с установяването на европейска рамка за възстановяване и реструктуриране на ЦК ще се осигури по-ефективно управление на кризи и намали разпокъсаността на пазара. Тя ще подсили съгласуваното изпълнение на мерките във всички държави членки, условията на конкуренция за съответните институции и еднаквото третиране на техните собственици, кредитори и клиенти. По този начин съществуващите инструменти на ЕС и националните пруденциални разпоредби ще бъдат подсилени от нормативната уредна на ЕС в областта на възстановяването и реструктурирането.
Б. Възможни решения
Какви законодателни и незаконодателни варианти на политика бяха разгледани? Има ли предпочитан вариант? Защо? Рамката за възстановяване и реструктуриране на ЦК може да включва евентуална намеса на публичен орган, който предприема извънредни мерки в интерес на обществеността, чрез които обикновеното право на собственост бива отменено, а загубите — разпределени към конкретни заинтересовани страни. Следователно като законодателни варианта на политика бяха предпочетени мерки с незадължителна юридическа сила.
Кой какъв вариант подкрепя? Съдейки по реакциите на заинтересованите страни, получени в рамките на проведената от Комисията обществена консултация и международните обсъждания под егидата на СФС, съществува широк консенсус сред представителите на сектора и компетентните органи, че по отношение на всички ЦК следва да се прилага нормативна уредба, която позволява безпрепятственото им възстановяване и потенциално реструктуриране в случай на сериозни финансови затруднения. Заинтересованите страни обаче имат различни предпочитания измежду различните варианти за разпределяне на загубите (6.6) в зависимост от начина, по който те биха били засегнати.
В. Въздействие на предпочитания вариант
Какви са ползите от предпочитания вариант (или ако няма такъв — от основните варианти)? За разлика от банковия сектор ЦК не изпитаха сериозни проблеми по време на неотдавнашната криза. Поради това съществуват по-малко емпирични доказателства, които позволяват да се даде количествено изражение на ползите от европейска рамка за възстановяване и реструктуриране на ЦК. Трансграничните операции и концентрация на риска при по-големите ЦК показва обаче, че евентуалните последици за финансовата стабилност при техен неконтролиран фалит биха могли да бъдат още по-големи, отколкото при банки от системно значение. От друга страна, концентрацията на риска в ЦК се очаква да нарасне значително вследствие на ангажимента на G-20 за ограничаване на рисковете за пазарните участници, на които ще бъде наложено изискване за централизиран клиринг на стандартизираните двустранни сделки с деривати. По-доброто планиране в рамките на ЦК и правомощията на органите за намеса чрез стандартизирани инструменти следва да намалят риска от катастрофални последици при фалит на ЦК, които в противен случай почти със сигурност биха наложили отпускане на държавна помощ, свързана със значителни разходи за данъкоплатците. Възможността възстановяването и реструктурирането на ЦК да бъдат в бъдеще по-добре организирани вероятно ще се отрази благоприятно на финансовия сектор като цяло — чрез насърчаване на по-доброто управление на риска в рамките на ЦК и на банковите експозиции към ЦК.
Какви са разходите за предпочитания вариант (или ако няма такъв — от основните

² Регламент (ЕС) № 648/2012 относно извънборсовите деривати, централните контрагенти и регистрите на трансакции.

варианти)?
Първоначалните разходи за ЦК ще бъдат главно вследствие на изискванията за по-добро планиране и избягване на финансови затруднения. Те ще варират в зависимост от големината, взаимосвързаността, заменяемостта и сложността на ЦК, като включват разходи за човешки ресурси, евентуални такси за консултантски и юридически услуги, осъвременяване на системите и евентуалните разходи за реорганизация. Съдейки по сходните разходи при банките, цената на тези изисквания ще бъде в милиони за най-големите институции и в хиляди за по-малките предприятия. В общи линии, по-малкият брой на ЦК, които ще спазват тези изисквания, и тяхната по-опростена организационна структура в сравнение с банките следва да доведат до като цяло по-ниски първоначални разходи. Като част от оценката и оптимизирането на възможностите за реструктуриране на ЦК, органите могат да изискат от някои от тях да укрепят балансовата си позиция или да рационализират своите организационни структури, но това са отделни случаи и не се отнася за целия сектор.
Какви ще са последиците за предприятията, МСП и микропредприятията?
В обхвата на настоящата оценка на въздействието попадат всички ЦК от ЕС. По отношение на непрякото нетно въздействие се очаква МСП и другите предприятия да бъдат облагодетелствани от цялостно подобряване на финансовата стабилност.
Ще има ли значително отражение върху националните бюджети и администрации?
Една от основните цели на предложените мерки е да се спестят разходи за националните бюджети, свързани с предоставяне на подкрепа за ликвидността при фаликт на ЦК.
Ще има ли други значими въздействия?
Може да е необходимо компетентните органи да предприемат извънредни мерки в името на обществения интерес, с цел да се предотврати опасността от причиняване на финансова паника в случай, че ЦК не изпълнява или има вероятност да не изпълни задълженията си. При такива извънредни мерки може да бъде отменено установеното право на собственост. Независимо от това, тези мерки трябва да са в съответствие с Европейската конвенция за правата на човека и поради това да са пропорционални, да имат за цел запазване на стойността в името на общия интерес, като не поставят засегнатите заинтересовани лица в по-неблагоприятно положение, отколкото ако ЦК е бил обявен в несъстоятелност.
Г. Последващи действия
Кога се предвижда да бъде извършен преглед на политиката?
ЦК следва да следят целесъобразността на своите планове за възстановяване, а органите за реструктуриране — на предпочитаните от тях варианти, както на текуща основа, така и при настъпването на промени във финансовото състояние на ЦК и по-обща тенденции на пазара. Нормативната уредба може като цяло да бъде преразгледана след период от 3—5 години.