

Брюксел, 11.10.2017г.
COM(2017) 592 final

**СЪОБЩЕНИЕ ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКАТА
ЦЕНТРАЛНА БАНКА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН
КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ**

относно завършването на банковия съюз

**СЪОБЩЕНИЕ ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКАТА
ЦЕНТРАЛНА БАНКА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН
КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ**

относно завършването на банковия съюз

„Демокрацията представлява компромис. А чрез подходящия компромис всички печелят в дългосрочен план. В един по-обединен Съюз компромисът не трябва да се възприема като нещо отрицателно, а като средство за умело преодоляване на различията. Демокрацията не може да функционира без компромиси. Европа не може да функционира без компромиси.“

Жан-Клод Юнкер, Реч за състоянието на Съюза, 13 септември 2017 г.

1. Контекст и цели

Както беше посочено от председателя Юнкер в неговата Реч за състоянието на Съюза от 13 септември 2017 г.¹, банковият съюз трябва да бъде завършен, за да може да реализира своя пълен потенциал като част от един силен икономически и паричен съюз (ИПС). Заедно със съюза на капиталовите пазари (СКП), завършеният банков съюз ще способства за стабилна и интегрирана финансова система в Европейския съюз. Той ще увеличи устойчивостта на икономическия и паричния съюз на неблагоприятни сътресения, като улесни значително трансграничното поделение на риска между частни инвеститори, и същевременно ще намали необходимостта от поделянето му от страна на публичния сектор.

Това е въпрос, по който в Европейския съюз съществуват широка подкрепа и консенсус. В заключенията за пътна карта с оглед на приключване изграждането на банковия съюз от юни 2016 г. (по-нататък наричана „пътната карта на Съвета от 2016 г.“) и в „Годишния доклад относно банковия съюз“ от март 2016 г.² както Съветът, така и Европейският парламент потвърдиха значението на банковия съюз с оглед на неговото завършване.

Сега е моментът да се възползваме от политическия импулс — изразен не на последно място в поканата на председателя Туск за проведената през декември среща на върха на държавите от еврозоната в приобщаващ формат — и да превърнем тази широко споделяна амбиция в конкретни действия, като завършим изграждането на банковия съюз до 2019 г., както призив вече беше отправен с *Доклада на петимата председатели от 2015 г.*³ и *Документа за размисъл относно задълбочаването на икономическия и паричен съюз (по-нататък наричан „документ за размисъл за икономическия и паричен съюз“)*⁴.

Финансовата криза и кризата с държавния дълг, които засегнаха Европейския съюз през последното десетилетие, показаха, че незавършената икономическа и финансова рамка на ЕС не е достатъчна, за да предотврати появата на неустойчиви политики в периодите на икономически подъем, нито за да даде възможност за ефективно преодоляване на отрицателните сътресения през последващата фаза на макроикономическа корекция. По-конкретно, кризата разкри наличието на нежелана обвързаност между националните банкови сектори и съответните държавни сектори — т.нар. „омагьосан кръг“.

¹ https://ec.europa.eu/commission/state-union-2017_bg: „Ако искаме банките да действат при еднакви правила и под еднакъв надзор в целия континент, трябва да насърчим всички държави членки да се присъединят към банковия съюз. Трябва да намалим рисковете, които продължават да съществуват в банковите системи на някои от нашите държави членки. Банковият съюз може да функционира само ако намаляването и споделянето на риска вървят ръка за ръка. Всеизвестно е, че това може да бъде постигнато единствено ако условията, които Комисията предложи през ноември 2015 г., бъдат изпълнени. Възможно е да има обща схема за застраховане на депозитите само след като всички свършат необходимото на национално равнище.“

² Вж. ЕП, „Банков съюз — Годишен доклад за 2016 г.“, на разположение на адрес: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2017-0041+0+DOC+PDF+V0/BG>.

³ Доклад на петимата председатели: „Завършване на европейския икономически и паричен съюз“, на разположение на адрес: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_bg.pdf.

⁴ COM(2017) 291 от 31 май 2017 г., https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_bg.pdf

Банковият съюз бе създаден, за да прекъсне тази връзка и да се избегне поемането от страна на данъкоплатците на основната тежест при спасяването на затруднените банки.

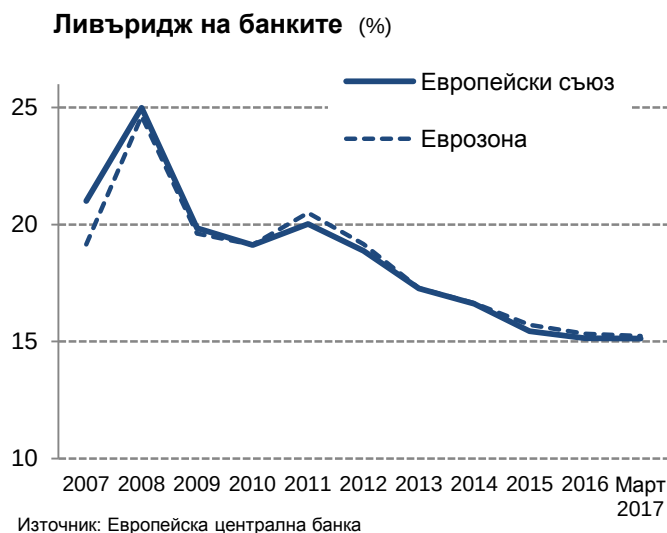
Общият надзор, общото управление на кризи и общото гарантиране на влоговете ще дадат възможност за по-задълбочена финансова интеграция, подкрепена от стабилна финансова система. Това ще засили финансовата стабилност както в държавите членки, участващи в банковия съюз, така и в Европейския съюз като цяло. В крайна сметка един по-стабилен банков сектор ще означава и по-големи възможности за финансиране за предприятията от всякакъв мащаб и повече работни места и растеж за европейските граждани. Задълбочаването на финансовата интеграция също има решаващо значение за осигуряването на по-голям избор на услуги на по-ниски цени. За да може ползите от интеграцията да бъдат почувствани осезаемо от европейските граждани, както е посочено в Плана за действие в областта на финансовите услуги за потребители⁵, Комисията обмисля също така да предложи изменения на Регламента относно трансграничните плащания⁶ с оглед намаляване на таксите за трансгранични банкови трансакции във всички валути на Европейския съюз.

Перспективата към банковия съюз и еврозоната да се присъединят още държави членки прави завършването му още по-наложително. Един икономически и паричен съюз, който е стабилен както икономически, така и финансово, и привлекателен и за другите, неучастващи държави членки, е основен инструмент за постигането на по-голяма икономическа и финансова стабилност, а по този начин и на целта на Европейския съюз за подобряване на живота на европейските граждани. В този контекст Комисията приветства обсъжданията в Дания, Швеция и България относно възможността за присъединяването им към банковия съюз. За да се улесни този процес, всички институционални и регулаторни елементи на банковия съюз трябва да бъдат въведени възможно най-бързо. Няколко ключови елемента на банковия съюз вече са установени: на първо място, с единния наръчник се предоставя единен набор от хармонизирани правила за пруденциалния надзор, които кредитните институции трябва да спазват на единния пазар. Банковият съюз твърдо стъпва на тази основа, която се прилага във всички държави членки. Второ, върху всички банки в Европейския съюз се упражнява надзор съгласно едни и същи стандарти, като най-значимите банки в еврозоната подлежат на централизиран надзор от Европейската централна банка (ЕЦБ) в съответствие с нейните надзорни функции в рамките на единния надзорен механизъм (ЕНМ). Трето, в случай на изпадане в несъстоятелност, спрямо банките могат централизирано да бъдат приложени мерки за реструктуриране в съответствие със същите стандарти в рамките на Единния механизъм за реструктуриране (ЕМП), който се подпомага от Единния фонд за реструктуриране (ЕФП). Създаването на тази нова структура за банковия съюз беше придружено през 2014 г. от обстоен преглед на качеството на активите, стрес тестове и рекапитализация за участващите банки. По този начин институционалната и регулаторната рамка за европейските банки бе основно

⁵ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейската централна банка, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „План за действие в областта на финансовите услуги за потребители: по-добри продукти, по-голям избор“, COM/2017/0139 final.

⁶ Регламент (ЕО) № 924/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 16 септември 2009 г. относно презграничните плащания в рамките на Общността и за отмяна на Регламент (ЕО) № 2560/2001, ОВ L 266, 9.10.2009 г., стр. 11.

укрепена, което доведе до значително намаляване на рисковете в банковия сектор. През последните няколко години равнищата на капитализация на банките значително се покачиха: намаляването на ливъриджа във всички банки в Европейския съюз и в еврозоната вероятно е най-ясното доказателство за сегашната стабилност на банковия сектор и готовността на пазара да приеме реформите в областта на надзора и регулацията, предложени и приложени с решимост от Европа.



Досегашният опит показва, че завършените елементи на банковия съюз функционират добре. Днес Комисията публикува своя първи преглед на единния надзорен механизъм, който показва, че създаването на ЕНМ като цяло е било успешно. Единният механизъм за реструктуриране също е изграден и функционира и в рамките му успешно е разрешен първият случай на реструктуриране на банка без разходи за данъкоплатците. Това показва, че новата система е в състояние ефективно да управлява реструктурирането на банки, и то за много кратък период от време, като в същото време позволява различни варианти за управление на кризи, предвидени в правната рамка. Това дава възможност да се вземе предвид конкретното състояние на отделните банки, което е особено важно, тъй като в някои части на банковия сектор на Европейския съюз все още съществуват значителни наследени проблеми, а не всички елементи на банковия съюз са въведени напълно.

Опитът, натрупан по последните случаи, ще помогне на всички заинтересовани участници да подобрят допълнително практическото прилагане на правилата на Европейския съюз и функционирането на системата. Това засяга например практическия ред и условия за осъществяване на сътрудничеството и обмена на информация между всички европейски и национални органи, участващи в действията по ранна намеса и реструктуриране, процедурите за определяне на това дали дадена банка е проблемна или има вероятност да стане проблемна, както и използването на анализите на качеството на активите с цел да се определи дали условията за превантивна рекапитализация са изпълнени. Загриженост предизвиква също така бързото натрупване на необходимите задължения с висок капацитет за споделяне на загуби (под формата на минимално изискване за собствен капитал и приемливи задължения — МИПЗ), които са от решаващо значение за улесняване на реструктурирането на нежизнеспособни банки в затруднено положение и които биха

могли да се натрупат допълнително при настоящите пазарни условия. Подобрието се отнася и до въпроса да се гарантира, че е налице необходимата ликвидност преди, по време на и след реструктурирането, така че в последния случай да се приложат най-подходящите инструменти за реструктуриране дори при отсъствието на непосредствен частен купувач за банката в затруднение. Важно е да се отбележи, че настоящият опит с рамката на банковия съюз показва също така колко е важно да се гарантира, че финансовите инструменти, които могат да претърпят загуби при банкова криза, се държат и съответните загуби се поемат от частни инвеститори, които са достатъчно информирани, за да разбират съответните рискове.

Макар че могат да бъдат направени редица практически подобрения в краткосрочен план от съответните участници, други въпроси могат да бъдат цялостно решени едва след като всички договорени елементи на банковия съюз бъдат напълно въведени и банковият съюз бъде завършен.

В този контекст един от елементите, който все още липсва, е единна европейска схема за гарантиране на депозитите (ЕСГД). Всички вложители в рамките на банковия съюз трябва да се ползват с едно и също равнище на защита. По този начин европейската схема за гарантиране на депозитите ще подпомогне стабилността в банковия сектор, като осигури на всички тези вложители солидно и уеднаквено застрахователно покритие, независимо от тяхното географско местоположение в банковия съюз.

Банковият съюз все още не разполага с ефективен, общ предпазен механизъм. Създаването на такъв предпазен механизъм за единния фонд за реструктуриране беше договорено от държавите членки преди вече близо 4 години, през 2013 г.⁷. Механизмът трябва да бъде приведен в действие сега, за да се укрепи цялостното доверие в рамката за реструктуриране на банки в обхвата на банковия съюз. От съществено значение е действията, предприети от единния съвет за реструктуриране, да се ползват с абсолютното доверие на всички заинтересовани страни, за да могат да бъдат изцяло постигнати ключовите цели в областта на реструктурирането, свързани с поддържането на финансовата стабилност и свеждането до минимум на разходите за данъкоплатците. Заедно с прилагането на други инструменти за реструктуриране (т.е. споделяне на загуби, достъп до средствата на единния фонд за реструктуриране), за осигуряването на такова доверие следва да послужи достъпът до общ предпазен механизъм като крайна мярка за подкрепа. Това ще включва например използването на общо финансиране в комбинация с инструментите на Европейската централна банка за покриване на недостига на ликвидност и повече време за търсене на най-добрия купувач за дадена банка в конкретната ситуация.

В същото време, макар да е постигнат значителен напредък и както беше подчертано от председателя Юнкер в неговата Реч за състоянието на Съюза от 13 септември 2017 г., усилията за по-нататъшно намаляване на риска и подобряване на управлението на риска в банките трябва да продължат. Банковият съюз може да функционира само ако намаляването и поделянето на риска вървят ръка за ръка. В ход са преговори между Европейския парламент и Съвета по редица инициативи, насочени към постигането на тази цел: през ноември 2016 г. Комисията прие цялостен законодателен пакет от мерки

⁷ Вж. заключенията на Съвета по икономически и финансови въпроси от 18 декември 2013 г., 8 декември 2015 г. и 17 юни 2016 г.

за намаляване на риска за по-нататъшно укрепване на устойчивостта на банките в Европейския съюз⁸, някои от които са предмет на ускорени преговори в Европейския парламент и Съвета.

Независимо от постигнатия напредък по отношение на намаляването на риска, банковият съюз все още е в начален етап от своето развитие. Много рискове, които сега се забелязват в счетоводните баланси, са натрупани преди създаването на банковия съюз, когато надзорът и преструктурирането бяха изключително национална отговорност. Тези наследени проблеми трябва да бъдат решени по убедителен начин, ако Европейският съюз желае да постигне бърз напредък към завършването на банковия съюз. Едно от предизвикателствата, които остават, е да се продължи решително новата тенденция за намаляване на високите равнища на необслужваните кредити в някои части на банковия сектор. Бе постигнато много вследствие на пазарните сили и регулаторните мерки, които вече дадоха резултати. Въпреки това конкурентоспособността на някои европейски банки и способността им да отпускат средства за икономиката са възпрепятствани. Комисията ще продължи да подкрепя този процес чрез приемането на допълнителни мерки за намаляване на равнището на необслужваните кредити. Рисковете в европейската банкова система трябва да бъдат допълнително намалени също и чрез по-нататъшно отслабване на връзките на банките с тяхната „родна страна“ — това е една от основните цели на банковия съюз от самото му създаване. С надзора и преструктурирането на по-големите банки и банките от системно значение, които понастоящем се извършват централизирано и вече не се осъществяват на национално равнище, подпомагането на банките да диверсифицират географски инвестициите си в държавни облигации допълнително ще отслаби връзката между банките и съответната тяхна държава и по този начин ще засили споделянето на трансграничния риск чрез частния сектор. Освен че допринася за засилване на финансовата стабилност, от банковия съюз се очаква и да носи икономически ползи чрез по-голяма интеграция на европейския банков сектор, както и чрез географска диверсификация при разпределението на активите. За тази цел Комисията ще продължи да работи за задълбочаване на банковия съюз с цел признаването му за единна юрисдикция.

В съобщението на Комисията от 2015 г. „Към завършването на банковия съюз“ (наричано по-долу „съобщението на Комисията от 2015 г.“) и пътната карта на Съвета от 2016 г.⁹ бяха установени основните стъпки и Комисията представи законодателни предложения през 2015 г. и 2016 г. по необходимите въпроси. Сега е моментът Европейският парламент и държавите членки да поемат политическа отговорност и да постигнат съгласие по нормативните актове, необходими за завършване на банковия съюз до 2019 г.

Ако през следващата година липсва амбиция и не се предприемат действия от страна на лидерите на Европейския съюз като цяло в следствие на политическата програма,

⁸ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3731_bg.htm. Допълнителни инициативи на Комисията са насочени към пазарни структури, които са устойчиви и подлежат на възстановяване и преструктуриране, по-специално във връзка с централните контрагенти, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0856>, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:52017PC0331>.

⁹ <http://www.consilium.europa.eu/bg/press/press-releases/2016/06/17-conclusions-on-banking-union/>

съществува реален риск в продължение на години банковият съюз да не бъде завършен, а амбицията за финализиране на процесите на намаляване и поделение на риска да остане недостатъчна. Както е посочено в Речта за състоянието на Съюза, трябва да се използва настоящият импулс, за да не се допусне такова развитие. За да се укрепи способността за поемането на сътресения чрез частни канали в икономическия и паричен съюз, Европейският съюз трябва да намери равновесие в полза на всички страни с високо равнище на амбиция по отношение както на намаляването, така и на поделянето на риска.

С настоящото съобщение се прави опит да се определи амбициозен, но реалистичен начин за постигането на съгласие за завършване на банковия съюз въз основа на съществуващите ангажименти на Съвета. Въз основа на постигнатия значителен напредък, до края на 2018 г. трябва да бъдат договорени необходимите мерки за завършване на банковия съюз, докато пълното прилагане на някои елементи ще отнеме повече време и може да се осъществи поетапно.

През декември 2017 г. Комисията ще представи цялостен пакет от мерки за укрепване на икономическия и паричен съюз. Както е посочено в настоящото съобщение, неразделна част от тези усилия са категоричният ангажимент и решителните действия за завършване на банковия съюз.

2. Намаляване на риска чрез пакета за банковата система от ноември 2016 г.

Пътната карта на Съвета от 2016 г.	Статус	Следващи стъпки
а. Да бъдат предложени изменения в законодателната рамка с оглед прилагането на стандарта за общ капацитет за поемане на загуби (ОКПЗ) и преразглеждането на минималното изискване за собствен капитал и приемливи задължения. Съветът ще се стреми да осигури съгласувани правила и подходящи размери за буферите възможност за споделяне на загуби, които допринасят за ефикасен и систематичен процес на реструктуриране в съответствие с Директивата за възстановяване и реструктуриране на банките (ДВРПБ) за всички кредитни институции, за които споделянето на загубите би било утвърдената стратегия за реструктуриране. б. Да се внесе предложение за общ подход към йерархията на кредиторите на банките, за да се	Законодателното предложение, включително всички мерки, посочени в пътната карта на Съвета от 2016 г., е в процес на преговори. По отношение на вариантите и националните прерогативи, заложи в Директивата за капиталовите изисквания/Регламента за капиталовите изисквания, в допълнение към законодателното предложение, Европейската централна банка е предприела всеобхватна инициатива за хармонизирането им.	Да се постигне съгласие между съзаконодателите относно законодателното предложение най-късно до средата на 2018 г.

повиши правната сигурност в случай на приемане на резолюция. в. Да се предложат изменения в Директивата за капиталовите изисквания/ Регламент за капиталовите изисквания IV като част от цялостно преразглеждане, което ще доведе до: i. хармонизиране или допълнително прецизиране на вариантите и националните прерогативи, предоставени на държавите членки, които могат да допринесат и за постигане на целта за намаляване на фрагментираността на финансовите пазари; ii. ii. изпълнението и финализирането на оставащите реформи от Базел, включително въвеждането на коефициент на ливъридж, който евентуално да е по-висок от 3 % за банките от системно значение, и въвеждането на коефициент на стабилност на нетното финансиране.		
---	--	--

С пакета за банковата система от ноември 2016 г., предложен от Комисията, ще бъдат изпълнени много от заложените в пътната карта на Съвета от 2016 г. цели по отношение на по-нататъшното намаляване на риска в банковия сектор. Този пакет, който е предмет на текущи преговори в Европейския парламент и в Съвета, се основава на съществуващите правила на Европейския съюз за банковата система и допълва регулаторната програма след кризата, като гарантира, че в регулаторната рамка се разглеждат всички оставащи предизвикателства пред финансовата стабилност и същевременно, че банките могат да продължат да подкрепят реалната икономика. С предложенията на Комисията¹⁰ ще бъдат подсилени правилата на Европейския съюз, изискващи от банките да формират буфери от задължения с възможност за споделяне на загуби при необходимост, чрез прилагане на стандарта за общ капацитет за поемане на загуби на Съвета за финансова стабилност и включването му в съществуващите правила относно минималното изискване за собствен капитал и приемливи задължения; и чрез предвиждането на хармонизирани правила за това къде в йерархията на кредиторите на банките стоят дълговите инструменти, отговарящи на изискванията за покриване на буферите за общ капацитет за поемане на загуби/минималното изискване за собствен капитал и приемливи задължения. Натрупаният напоследък опит отново показва колко е важно банките да разполагат с подходящи буфери от задължения —

¹⁰ В допълнение към елементите, споменати в пътната карта на Съвета от 2016 г., предложенията на Комисията въвеждат също така нови правила в областите на пазарния риск, кредитния риск от контрагента, големите експозиции и експозициите към централните контрагенти (ЦК).

които са на разположение за споделяне на загуби — държани от инвеститори с достатъчни познания за съответните рискове, за да бъдат управлявани кризите, без да се засяга финансовата стабилност и без данъкоплатците първи да поемат разходите. Предложенията на Комисията предвиждат и хармонизирани правила относно прилагането на инструменти за мораториум, използвани от надзорните органи и органите за реструктуриране за стабилизиране на банките, които опитът в последно време определя като също толкова важни. Освен това измененията, предложени от Комисията, предвиждат хармонизиране на правилата за възнагражденията, за които се констатира¹¹, че като цяло допринасят за ограничаване на прекомерното поемане на риск и по-добро съобразяване на възнагражденията с резултатите, като по този начин спомагат за повишаването на финансовата стабилност.

И накрая, с банковия пакет се предлага въвеждането на редица международни стандарти, включително въвеждането на коефициент на ливъридж и коефициент на стабилност на нетното финансиране, и Комисията остава ангажирана с тясното международно сътрудничество по регулаторните въпроси в областта на банковата система, както и с прилагането на договорените стандарти, и следи отблизо тяхното прилагане в други юрисдикции.

Комисията е наясно, че нейните предложения да се позволи на надзорните органи да освободят от изпълнението на определени изисквания само дъщерните дружества на трансгранични групи, което е логична стъпка в изграждането на банковия съюз и на единния пазар, се посрещат със сериозна загриженост от редица държави членки. Комисията е готова да започне конструктивно обсъждане по този въпрос с оглед улесняване на намирането на решение, което да запазва ползите от предложението, като същевременно отчита необходимостта от приемлив баланс между държавата на произход и приемащата държава по подходящ начин.

С оглед реализиране на бърз напредък и постигане на възможно най-бързо приемане, Европейският парламент и Съветът се насърчават да спазват ясно определения обхват на пакета. Други неуредени въпроси извън обхвата на пакета биха могли да бъдат разгледани при по-късни прегледи на законодателството, след като бъдат приключени текущите преговори по пакета за банковата система от 2016 г.

¹¹ Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета „Оценка на правилата за възнагражденията по Директива 2013/36/ЕС и Регламент (ЕС) № 575/2013“, COM(2016) 510 final.

3. Преминаване към европейска схема за гарантиране на депозитите (ЕСГД)

Пътна карта на Съвета от 2016 г.	Статус	Следващи стъпки
Да продължи конструктивната работа на техническо равнище. Преговорите на политическо равнище ще започнат веднага щом бъде постигнат достатъчен допълнителен напредък по мерките за намаляване на риска.	Техническата работа продължава, но с ограничен политически напредък.	Понастоящем трябва да започнат политически преговори с оглед постигането възможно най-бързо на споразумение през 2018 г.

В Доклада на петимата председатели от 2015 г. като съществена стъпка за завършване на банковия съюз беше посочено създаването на европейска схема за гарантиране на депозитите. Както в последствие бе припомнено в Документа за размисъл относно задълбочаването на икономическия и паричен съюз, осигуряването на стабилността на банковата система на Европейския съюз и функционирането на вътрешния пазар на банкови услуги остават приоритет. Като намали уязвимостта на вложителите при големи кризи на местно равнище (за които националните схеми за гарантиране на депозитите имат по-ограничени финансови средства) и отслаби връзката между банките и тяхната държава, европейската схема за гарантиране на депозитите ще увеличи устойчивостта на банковия съюз спрямо бъдещите финансови кризи чрез осигуряване на солидно и уеднаквено застрахователно покритие на всички вложители, независимо от тяхното географско местоположение в рамките на банковия съюз.

В предложението, представено от Комисията през ноември 2015 г.¹², се предвижда много всеобхватно решение за постигането на тези цели чрез постепенното прехвърляне, в съответствие с определен график (който трябваше да започне през 2017 г.), на средствата и управлението на дейностите по изплащане на гарантирани суми от националните схеми за гарантиране на депозитите към европейската схема за гарантиране на депозитите. Такъв централизиран фонд с подобрен финансов капацитет би бил по-добре подготвен за справяне с банковата несъстоятелност. В същото време ще бъде преодоляно несъответствието между централизирания банков надзор и преструктурирането в банковия съюз, от една страна, и гарантирането на депозитите на национално равнище, от друга¹³.

Макар че целите на Комисията остават амбициозни, дискусиите в Европейския парламент и в Съвета разкриха различни позиции по отношение на проектирането на системата в нейната последна фаза (вторично гарантиране, съвместно гарантиране или пълно гарантиране), сроковете за изграждане на такава система и различната тежест на наследените проблеми и моралния риск в различните национални банкови системи. Бяха изразени опасения относно необходимостта да се гарантира, че банките са

¹² https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/banking-union/european-deposit-insurance-scheme_en.

¹³ Вж. също анализа на въздействията, на разположение на адрес: https://ec.europa.eu/info/publications/effects-analysis-european-deposit-insurance-scheme-edis_en.

достатъчно стабилни самостоятелно, преди да поделят потенциалната тежест от банковата несъстоятелност в рамките на банковия съюз.

В пътната карта на Съвета от 2016 г. бе потвърдено, че Съветът ще продължи конструктивната работа на техническо равнище и че преговорите на политическо равнище ще започнат веднага щом бъде постигнат достатъчен напредък по отношение на мерките за намаляване на риска.

Две години след представянето на предложението за европейска схема за гарантиране на депозитите, в което не са внасяни изменения, вече е крайно време да се продължи напред, тъй като без европейската схема за гарантиране на депозитите банковият съюз все още може да бъде уязвим при бъдещи кризи. За да се даде нов тласък на преговорите, по време на текущите преговори Европейският парламент и Съветът биха могли да обмислят въвеждането на европейската схема за гарантиране на депозитите да става постепенно, съобразно с постигнатия напредък по отношение на намаляването на риска и справянето с наследените проблеми, като се започне с по-ограничена фаза на вторично гарантиране и постепенно се премине към съвместно гарантиране.

В първата фаза на вторично гарантиране европейската схема за гарантиране на депозитите би могла да осигурява само покритие на нуждите от ликвидност, а не покритие на загубите.

В случай на неизпълнение на дадена банка, националните схеми за гарантиране на депозитите трябва първо да изчерпят своите средства преди евентуална намеса на европейската схема за гарантиране на депозитите. Европейската схема за гарантиране на депозитите ще осигурява ликвидно покритие само на нуждите на националните схеми за гарантиране на депозитите (което всъщност представлява заем, тъй като впоследствие то следва да бъде напълно възстановено от банковия сектор) и ще покрива до 30 % от недостига на ликвидност през първата година (2019 г.), до 60 % през втората година (2020 г.) и до 90 % през третата година (2021 г.)¹⁴. Останалата част ще се покрива от националните схеми за гарантиране на депозитите със средствата, които не са прехвърлени на европейската схема за гарантиране на депозитите по време на тази фаза, или чрез последващи вноски от банките. Като остави загубите да бъдат покривани на национално равнище и осигури помощ за осигуряване на ликвидността на националните схеми, ако такава е необходима, това решение от една страна ще гарантира защитата на вложителите (за която е необходима ликвидност) от самото начало, а от друга, ще отчита опасенията за наследените проблеми и моралния риск.

Съвместният Фонд за гарантиране на депозитите, управляван под ръководството на единния съвет за реструктуриране и финансиран от вноски от банките, ще бъде изграден постепенно.

Друга идея, която може да бъде обмислена, е в края на фазата на вторично гарантиране преминаването към фазата на съвместно гарантиране да не бъде автоматично, а да зависи от набор от условия. За да се отговори на опасенията, свързани с наследените рискове и моралния риск, началото на фазата на съвместно гарантиране и съответно на достъпа до покритие на загубите от европейската схема за гарантиране на депозитите

¹⁴ Вж. таблица 1.

може да бъде обвързано с условия, които да бъдат оценени с решение на Комисията, включващи целеви анализи на качеството на активите с цел справяне с необслужваните кредити и активите от трети ред¹⁵, последвани от разрешаване на установените проблеми (например намаления на активния портфейл). Анализът на качеството на активите следва да се извърши по време на фазата на вторично гарантиране (т.е. най-късно до 2022 г.), за да се гарантира, че наследените рискове се преодоляват в банковите сектори, където те са възникнали преди началото на фазата на съвместно гарантиране, въз основа на значителен напредък в справянето със съществуващите активи, които се очаква да продължи. Втората фаза ще започне едва след като бъдат изпълнени тези условия. Например по отношение на анализа на качеството на активите може да бъде определен праг (например определено равнище на съотношението на необслужваните кредити и активите от трети ред) и банките, които не съответстват на прага, ще бъдат задължени от надзорните органи да подготвят подходящи стратегии по тези въпроси.

Действията, предвидени от Комисията и в Плана за действие за справяне с необслужваните кредити на Европейския съюз (вж. раздел 5), ще улеснят прилагането на такива индивидуални стратегии.

След като тези условия бъдат изпълнени и започне съвместното гарантиране (втората фаза), европейската схема за гарантиране на депозитите ще започне, в допълнение към пълното покритие на нуждите от ликвидност, постепенно да покрива загубите, при условие че всички условия се спазват постоянно. Що се отнася до загубите, националните схеми за гарантиране на депозитите и европейската схема за гарантиране на депозитите ще участват успоредно в покриването на загубите още от първото евро въз основа на съотношение, което ще се изменя постепенно, като се започне с 30 % вноса от европейската схема за гарантиране на депозитите, считано от първата година от фазата на съвместно гарантиране.

Така ефективно ще бъде отговорено на опасенията, свързани с наследените рискове и моралния риск, като същевременно се осигури пълно покриване на нуждите от ликвидност и загубите от европейската схема за гарантиране на депозитите в последната фаза. По този начин всяка стъпка в посока покриване на загубите от европейската схема за гарантиране на депозитите ще зависи от разрешаването на наследените проблеми от страна на държавите членки, на съответните държави членки ще бъде предоставено достатъчно време, за да вземат необходимите мерки и ще се гарантира, че в последната ѝ фаза европейската схема за гарантиране на депозитите ще осигурява най-голямата защита на вложителите, едновременно с механизми за запазване на финансовата стабилност. Единен фонд на равнището на Европейския съюз е по-добър вариант от който и да е национална система от гледна точка на капацитета за поемане на рискове и на отслабването на взаимната зависимост между банките и техните държави. Администрирането на централизиран фонд също така би осигурило по-бързо и ефикасно управление на случаите на неизпълнение, което би могло да се справи по-добре с кризисни ситуации.

¹⁵ Активи, които обикновено са много неликвидни и тяхната оценка не може да бъде определена чрез използване на определени мерки като пазарни цени или модели.

В хода на преговорите по предложението от 2015 г. за европейска схема за гарантиране на депозитите възникнаха и някои допълнителни аспекти във връзка с някои от вариантите и прерогативите, включени в Директивата относно схемите за гарантиране на депозитите (СГД), които биха могли да бъдат включени също и в европейската схема за гарантиране на депозитите (например обхват на европейската схема за гарантиране на депозитите, целево равнище, използване на средствата на Фонда за гарантиране на депозитите за алтернативни мерки). Тези въпроси ще трябва да бъдат разгледани, като се вземе предвид фактът, че в единна система за гарантиране на депозитите всички участници ще бъдат засегнати от начина, по който се прилагат тези варианти и прерогативи. Следователно трябва да бъде постигнато балансирано решение, при което се вземат предвид националните и регионалните специфични характеристики, като същевременно се гарантира равно третиране за всички участващи банки, които правят вноски в европейската схема за гарантиране на депозитите.

Комисията е готова да обсъди възможно най-бързо горепосочените идеи с Европейския парламент и Съвета в рамките на преговорите по своето предложение.

По време на прехода към фазата на съвместно гарантиране на европейската схема за гарантиране на депозитите съществува възможност за допълнителни подобрения по отношение на координацията между националните схеми за гарантиране на депозитите и по-съгласувано прилагане на правилата. С Директивата относно схемите за гарантиране на депозитите (СГД)¹⁶, приета през 2014 г., беше подсилено функционирането на националните схеми за гарантиране на депозитите и беше предоставена по-добра защита за вложителите чрез хармонизиране на покритието за вложителите в целия Европейски съюз и съкращаване на сроковете за изплащане на гарантираните суми. Както се посочва в съобщението на Комисията от 2015 г., придружаващо предложението за европейска схема за гарантиране на депозитите, хармонизирането на националните схеми за гарантиране на депозитите трябва да напредва едновременно със създаването на европейска схема за гарантиране на депозитите, за да се осигури правилното функциониране на ЕСГД¹⁷. Между държавите членки продължават да съществуват някои важни разлики при прилагането на правилата на Директивата относно СГД, например относно условията за обявяване на депозитите за неналични, отговарящите на условията депозити, финансирането на схеми за гарантиране на депозитите или използването на финансовите средства от СГД. Банковият съюз се нуждае от по-голяма хармонизация на тези разлики, тъй като те ще бъдат финансирани чрез общ фонд, в който ще правят вноски всички банки в банковия съюз, но такава по-голяма хармонизация би била от полза и за вътрешния пазар като цяло.

Обменът на информация и инструментите за насърчаване на координацията между националните схеми за гарантиране на депозитите също трябва да бъдат подобрени, тъй като за да може европейската схема за гарантиране на депозитите да работи правилно, националните компетентни органи и СГД ще трябва да се координират помежду си, както и с единния съвет за преструктуриране, понякога в рамките на

¹⁶https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/managing-risks-banks-and-financial-institutions/deposit-guarantee-schemes_en.

¹⁷ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0587&from=BG>.

твърде кратки срокове. Правомощията, предоставени на единния съвет за реструктуриране с предложението за европейска схема за гарантиране на депозитите, не са от общ характер, не включват някои аспекти, свързани с дейностите по гарантиране на депозитите, които са от значение за изпълнението на задачите му (например обявяването на депозити за неналични) и са ограничени до държавите членки, участващи в банковия съюз. Необходими са изменения на Директивата относно схемите за гарантиране на депозитите, за да се улесни трансграничната намеса от такива схеми, да се насърчи сближаването и да се подобри обменът на информация между националните схеми за гарантиране на депозитите, компетентните органи, единния съвет за реструктуриране и Европейския банков орган. Европейският банков орган, който отговаря за гарантирането на целостта, ефикасността и правилното функциониране на банковия сектор във всички държави членки, има правомощия да подпомага и насърчава подобни процеси. Това ще подобри защитата на депозитите в рамките на вътрешния пазар и в следствие на това ще улесни функционирането на европейската схема за гарантиране на депозитите. Подобряването на сътрудничество и обмена на информация между националните органи и схемите за гарантиране на депозитите от различните държави членки чрез Европейския банков орган също така ще улесни взаимодействието с националните схеми за гарантиране на депозитите и с националните органи на държавите членки, които не участват в банковия съюз и европейската схема за гарантиране на депозитите, както и присъединяването към ЕСГД на държави извън еврозоната.

С попълването на тази празнина също така ще бъде приведена в съответствие структурата на трите стълба на банковия съюз (надзор, реструктуриране и гарантиране на депозитите), тъй като и в трите ще има централизирана институция или агенция на Европейския съюз (съответно Европейската централна банка, единният съвет за реструктуриране и европейската схема за гарантиране на депозитите), натоварена с прилагането, както и агенция на Европейския съюз (Европейският банков орган), координираща националните органи, които функционират в съответните им сфери.

И накрая, хармонизирането на някои национални варианти и прерогативи, заложи в Директивата относно схемите за гарантиране на депозитите, ще допринесе за по-нататъшното намаляване на фрагментираността на финансовите пазари и за опростяване на координиращата роля, която изпълняват европейската схема за гарантиране на депозитите и Европейският банков орган.

4. Завършване на създаването на предпазен механизъм за банковия съюз

Пътна карта на Съвета от 2016 г.	Статус	Следващи стъпки
Да се вземе предвид намерението на държавите членки да започнат работа през септември 2016 г., ако и когато всички участващи държави членки са транспонирали изцяло Директивата за възстановяване и реструктуриране на банките. Да се потвърди необходимостта от наличието на пълноценно функциониращ общ предпазен механизъм най-късно до края на преходния период на единния фонд за реструктуриране или по-рано, в зависимост от напредъка по мерките за намаляване на риска.	Техническата работа започна през ноември 2016 г.	Политическите преговори трябва да бъдат завършени до 2018 г.

Когато беше създаден единният механизъм за реструктуриране, държавите членки се договориха да разработят общ предпазен механизъм за единния фонд за реструктуриране, който да бъде фискално неутрален в средносрочен план, тъй като всички вноски впоследствие ще бъдат възстановени чрез вноски от банковия сектор. Беше договорено също така, че този предпазен механизъм трябва да започне да функционира пълноценно най-късно след десет години¹⁸.

Въпреки че европейските рамки за надзор и реструктуриране значително намалиха вероятността и потенциалното въздействие на банковата несъстоятелност, не може да се изключи изцяло необходимостта от достъпа до общ фискален предпазен механизъм за увеличаване на финансовия капацитет на единния фонд за реструктуриране с цел справяне с реструктурирането на банките. Основната задача на този предпазен механизъм е да се вдъхне доверие в банковата система, като се подкрепи увереността в действията на единния съвет за реструктуриране и се гарантира, че тези действия се ползват с абсолютно доверие сред всички заинтересовани страни. Като крайна мярка за подкрепа, механизмът ще бъде активиран само в случай че непосредствено наличните ресурси на единния фонд за реструктуриране се окажат недостатъчни за целите на капитала или ликвидността.

¹⁸ Statement of Eurogroup and Economic and Financial Affairs Council Ministers on the Single Resolution Mechanism backstop (декларация на Еврогрупата и на министрите от Съвета ECOFIN относно предпазния механизъм за единния механизъм за реструктуриране), 18 декември 2013 г.

Също толкова важно е наличието на достатъчна ликвидност за банките от системно значение, изправени пред проблеми с преструктурирането, за да се гарантира, че банковите вложители, както и другите заинтересовани страни и пазарът като цяло, са достатъчно устойчиви. Без да се засяга наличието на ликвидност от операциите на централните банки и в комбинация с тях, механизмът следва да бъде достатъчно стабилен и с достатъчно голям капацитет, за да увери заинтересованите страни от банковия сектор и пазара като цяло, че може да допринесе за евентуалните нужди от ликвидност на банка в затруднение.

В *Документа за размисъл относно задълбочаването на икономическия и паричен съюз* са определени конкретни критерии, на които предпазният механизъм трябва да отговаря, за да може да функционира в случай на кризи: той следва да бъде адекватен по размер, за да бъде в състояние да изпълнява своята роля; да се задейства по бърз начин, което е решаващо във времена на криза; както и да бъде фискално неутрален, предвид това, че в Регламента за единния механизъм за преструктуриране е постановено, че секторът възстановява всички евентуално отпуснати средства от единния фонд за преструктуриране. Следва да няма място за национални съображения или сегментация. Финансовата и институционалната структура трябва да осигуряват пълна ефикасност при постигането на целите на предпазния механизъм. В *Документа за размисъл относно задълбочаването на икономическия и паричен съюз* като най-ефективен вариант се определя кредитната линия от Европейския механизъм за стабилност (ЕМС).

Също толкова важно е предпазният механизъм да гарантира еднакви права и задължения във всички държави членки, участващи в банковия съюз, независимо дали те са членки на еврозоната, или не. Това ще гарантира, че банковият съюз продължава да бъде отворен за участието за всички държави членки, както по принцип, така и на практика. Освен това съществуващата концепция подкрепя за стабилност от Европейския механизъм за стабилност да се предоставя при определени условия ще трябва да бъде пригодена за функцията на предпазния механизъм, като се има предвид, че в контекста на банковия съюз вече са предвидени стимули за банките да действат предпазливо и при необходимост да правят реформи посредством инструментите на единния наръчник, единия надзор и единното преструктуриране.

Работата по общия предпазен механизъм е започнала и в пътната карта на Съвета от 2016 г. се посочва, че предпазният механизъм може да започне да функционира преди края на преходния период, при условие че се постигне напредък по мерките за намаляване на риска.

Комисията ще продължи да настоява за възможно най-бързото привеждане на предпазния механизъм в оперативна готовност. В този контекст Комисията подкрепя текущата работа на специалната група за координирани действия по отношение на кредитната линия от Европейския механизъм за стабилност — работа, която следва да бъде осъществявана с приоритет. Този работен процес ще трябва да бъде формулиран в предстоящия пакет от предложения на Комисията за задълбочаване на икономическия и паричен съюз, който ще включва предложение за трансформиране на Европейския механизъм за стабилност в Европейски валутен фонд в рамките на законодателството на Съюза. В този контекст ще бъде важно също така да се гарантира ефикасен процес

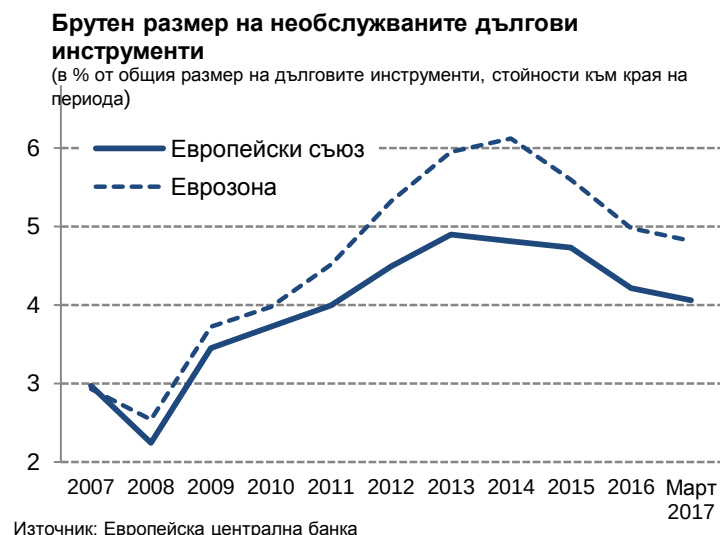
на вземане на решения, който ще позволи бързото внедряване на предпазния механизъм в ситуациите, изискващи крайни мерки, когато това може да се окаже необходимо.

5. Допълнителни нови мерки: Действия за справяне с необслужваните кредити

Пътна карта на Съвета от 2016 г.	Статус	Следващи стъпки
Да се внесе законодателно предложение за минимална хармонизация на правото в областта на несъстоятелността в контекста на съюза на капиталовите пазари, с което може също така да се подкрепят усилията за намаляване на равнищата на необслужваните кредити.	В ход са преговори по законодателно предложение за нов подход по отношение на несъстоятелността на предприятията ¹⁹ .	Да се постигне съгласие между съзаконодателите относно законодателното предложение до края на 2018 г.
		Да се изпълнява Планът за действие на Съвета за справяне с необслужваните кредити от 2017 г.

В допълнение към действията, предвидени в пътната карта на Съвета за приключване на изграждането на банковия съюз от 2016 г., през последната година бяха предвидени редица важни допълнителни мерки за по-нататъшно намаляване на рисковете в банковия съюз. След приемането на съобщението на Комисията от 2015 г. и пътната карта на Съвета от 2016 г. необходимостта усилията за намаляване на риска да се съсредоточат върху необслужваните кредити проличава все по-ясно. Необслужваните кредити са тежест върху рентабилността и жизнеспособността на засегнатите банки и по този начин ограничават способността на тези банки да отпускат кредити и в крайна сметка биха могли да възпрепятстват икономическия растеж. Намаляването на равнището на необслужваните кредити е добър знак. Дори в най-засегнатите държави членки равнищата на необслужваните кредити значително са намалели. Тази тенденция трябва да се ускори и трябва да се предотврати натрупването на нови необслужвани кредити.

¹⁹ http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2016-48/proposal_40046.pdf.



Макар държавите членки и самите банки да носят основната отговорност за справянето с необслужваните кредити, обединяването на усилията на национално равнище и на равнището на Европейския съюз е оправдано, за да се окаже въздействие върху съществуващите необслужвани кредити и да се предотврати натрупването на нови необслужвани кредити в счетоводните баланси на банките в бъдеще. Тази работа може ползотворно да доразвие значителните усилия, които вече няколко години се полагат за реструктуриране на необслужваните кредити. От началото на финансовата криза Комисията стимулира банките чрез контрола си върху държавната помощ да управляват и намаляват обезценените си активи чрез пазарни механизми, а не да прехвърлят тежестта върху данъкоплатците. По отношение на банките в затруднение, чиято жизнеспособност беше застрашена от тези обезценени активи, Комисията подпомогна държавите членки при въвеждането на специални мерки и мерки, обхващащи цялата система, целящи да намалят съществуващите необслужвани кредити на банките (понякога като част от програма за финансова помощ), чрез решения, съвместими с правилата за държавна помощ²⁰. Необходимостта от предприемане на решителни действия за справяне с необслужваните кредити беше подчертана също в препоръките във връзка с европейския семестър до съответните държави членки²¹. Органите по банков надзор изиграха решаваща роля за подобряването на отчетността и надзора на необслужваните кредити в Европа. Работата в тази област трябва да се

²⁰ Тези мерки включваха прехвърлянето на необслужвани кредити на дружества за управление на активи (като например в Ирландия, Испания и Словения). Те бяха свързани с помощ за рекапитализация на банките. Във всички тези случаи държавната помощ беше одобрена от Комисията съгласно рамката на Европейския съюз за държавна помощ, според която се изисква задълбочено реструктуриране и адекватно разпределяне на тежестта. Други одобрени в рамките на правилата за държавна помощ мерки за банките, чиято жизнеспособност не можеше да бъде възстановена, включваха конкретни действия на банката, като например планове за ликвидация, одобрени от Комисията съгласно правилата за държавна помощ, което доведе до намаляване на наличните в банковия сектор необслужвани кредити. И на последно място, съвсем наскоро Комисията също така улесни създаването на схеми без държавна помощ, например схеми за улесняване на секюритизацията на необслужваните кредити.

²¹ Вж. последното съобщение на Комисията „Европейски семестър 2017 г.: Специфични за всяка държава препоръки“, COM(2017) 500 final от 22 май 2017 г.

основава на цялостен подход, съчетаващ комбинация от допълващи се политически действия, на национално равнище и на равнището на Съюза, който включва действия в четири области: i) надзор, ii) реформиране на рамките относно реструктурирането, несъстоятелността и събирането на вземания, iii) развитие на вторичните пазари за обезценени активи и iv) насърчаване на реструктурирането на банковата система. Преодоляването на оставащите рискове в европейския банков сектор е от огромно значение и Комисията се ангажира да предприеме необходимите мерки в рамките на своята компетентност, за да продължи да придвижва напред този процес.

Като важна мярка за справяне с необслужваните кредити, през ноември 2016 г. Комисията представи в контекста на работата по съюза на капиталовите пазари законодателно предложение във връзка с несъстоятелността, реструктурирането и предоставянето на втори шанс на предприятията²². Ключовите характеристики на това предложение, и по-специално наличието на процедури по реструктуриране, които дават възможност на жизнеспособните дружества, които изпитват финансови затруднения, да избегнат несъстоятелност, както и мерки за повишаване на ефективността на процедурите за реструктуриране и производствата по несъстоятелност, ще допринесат за намаляване на необслужваните кредити и на натрупването им в бъдеще. Бързият напредък на Европейския парламент и на Съвета по това досие се насърчава и следва да бъде приоритет. Планът за действие на Съвета за справяне с необслужваните кредити, публикуван през юли 2017 г.²³, надхвърля ангажиментите за намаляване на риска, заложили в пътната карта на Съвета от 2016 г., и включва конкретни стъпки, които различните участници трябва да предприемат за намаляване на риска за финансовата стабилност поради необслужваните кредити, както чрез справяне със съществуващите необслужвани кредити, така и чрез намаляване на риска от натрупване на необслужвани кредити в бъдеще. Комисията приветства този цялостен подход, който е в съзвучие с призивите за справяне с необслужваните кредити, които Комисията отдавна отправя, и ще предприеме без забавяне необходимите действия в рамките на своята компетентност.

Заложените в плана за действие мерки представляват значителна стъпка напред за намаляване на риска, в допълнение към онези, договорени в пътната карта на Съвета от 2016 г. Напредъкът в тази област ще подкрепи завършването на банковия съюз чрез премахване на наследените рискове от европейския банков сектор и ще направи европейските банки по-стабилни и конкурентоспособни. Поради това Комисията ще предприеме бързи действия по тези мерки.

Като първа стъпка Комисията изяснява в Доклада за преглед на единния надзорен механизъм, придружаващ настоящото съобщение, тълкуването на съответните членове от Директивата за капиталовите изисквания (ДКИ) и Регламента за единния надзорен механизъм. Комисията потвърждава, че надзорните правомощия, залегнали в тях, позволяват на компетентните органи да влияят върху политиката за провизиране на

²² Предложение за Директива относно рамки за превантивно реструктуриране, предоставяне на втори шанс и мерки за повишаване на ефективността на процедурите за реструктуриране, несъстоятелност и опрощаване на задължения и за изменение на Директива 2012/30/ЕС, 22 ноември 2016 г., COM(2016) 723 final.

²³ План за действие за справяне с необслужваните кредити в Европа;

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

необслужваните кредити на дадена банка в границите на приложимата счетоводна рамка и да прилагат конкретни корекции, когато това е необходимо за пруденциални цели.

До пролетта на 2018 г. Комисията ще приеме цялостен пакет от мерки за справяне с необслужваните кредити и първи доклад за изпълнението на плана за действие. Пакетът ще се състои от следните мерки:

- *подробен план за начина, по който могат да се създават национални дружества за управление на активи* в рамките на съществуващите правила в областта на банковото дело и държавните помощи, като се стъпва на най-добрите практики, извлечени от предишния опит в държавите членки;
- *мерки за по-нататъшно развитие на вторичните пазари* на необслужвани кредити, особено с цел премахване на неоправданите пречки пред обслужването на кредити от трети страни и прехвърлянето на кредити вследствие на текущата оценка на въздействието;
- *мерки за укрепване на защитата на обезпечените кредитори*, като им се позволят по-ефикасни методи за възстановяване на стойността по обезпечените кредити. Работата в тази област ще се определи от оценката на въздействието и ще бъде в съответствие и ще допълва предложението на Комисията от ноември 2016 г. за Директива относно, *inter alia*, рамки за превантивно реструктуриране и няма да изисква хармонизиране на съществуващи разпоредби относно несъстоятелността;
- освен това, тъй като управлението на необслужваните кредити ще се благоприятства от по-ефективни и по-предвидими рамки за принудително изпълнение по кредити и за несъстоятелността, Комисията също така извършва сравнителен анализ на уредбите за принудително изпълнение по кредити, за да получи надеждна картина на опита на банките в областта на забавянията и възстановяването на стойността, когато са изправени пред неизпълнение от страна на кредитополучателите, и призовава за тясното сътрудничество на държавите членки и надзорните органи за разработването на надеждна и смислена методология за сравнителен анализ. В този контекст, в предложението на Комисията за Директива относно несъстоятелността, реструктурирането и предоставянето на втори шанс на предприятията са определени задължения за държавите членки да събират съпоставими данни относно процедурите по несъстоятелност и реструктуриране и да ги съобщават на Комисията, което ще бъде от решаващо значение за демонстриране на ефективността на регулаторната рамка в държавите членки по отношение на неплатежоспособните длъжници;
- доклад, ако е уместно, придружен от необходимите законодателни предложения за изменение на Регламента за капиталовите изисквания, във връзка с евентуалното въвеждане на минимални равнища на провизиите, които банките трябва да съставят за бъдещи необслужвани кредити, произтичащи от новоотпуснати кредити, както се изисква в плана за действие на Съвета. Такива *законоустановени пруденциални предпазни механизми (т.нар. стълб 1)* ще предотвратят натрупването и евентуалното недостатъчно обезпечение на бъдещи необслужвани кредити в държавите членки и банките чрез обвързани със срокове пруденциални приспадания от собствените средства. В този контекст Комисията ще обмисли също така въвеждането на *единно определение за необслужваните*

експозиции в съответствие с вече използваното при предоставянето на информация на надзорните органи²⁴ с цел да се създаде стабилна правна основа и да се осигури последователност в пруденциалното третиране на такива експозиции;

- следващи стъпки за *насърчаване на прозрачността във връзка с необслужваните кредити в Европа* чрез подобряване на наличността и съпоставимостта на данните относно необслужваните кредити и евентуална подкрепа от страна на участниците на пазара за разработването на платформи за информация относно необслужваните кредити или кредитни регистри.

6. Допълнителна нова мярка: Рамка в подкрепа на разработването на ценни книжа, обезпечени с държавни облигации

Пътна карта на Съвета от 2016 г.	Статус	Следващи стъпки
-	-	В контекста на работата на Европейския съвет за системен риск Комисията може да реши да въведе рамка в подкрепа на ценни книжа, обезпечени с държавни облигации.

Целта да се намалят рисковете за финансовата стабилност чрез улесняване на диверсификацията на портфейлите с държавни ценни книжа на банките и чрез допълнително отслабване на връзката между банките и техните държави е от голямо значение за завършването на банковия съюз. Що се отнася до нормативното третиране на експозициите към държавни дългови инструменти, Комисията ще се върне към въпроса своевременно, както беше посочено в пътната карта на Съвета от 2016 г., в която се приема да се изчакат резултатите от работата в Базелския комитет, и в Документа за размисъл относно задълбочаването на икономическия и паричен съюз.

За да се постигне осезаем напредък по този въпрос, като първа стъпка т. нар. ценни книжа, обезпечени с държавни облигации, биха могли да допринесат за завършването на изграждането на банковия съюз и за укрепването на съюза на капиталовите пазари. Чрез групирането и евентуалното разделяне на траншове на държавните ценни книжа от различни държави членки ценните книжа, обезпечени с държавни облигации, биха могли да подпомогнат по-нататъшната диверсификация на портфейлите в банковия сектор, като същевременно създадат нов източник на висококачествени обезпечения, особено подходящи за използване при трансгранични финансови трансакции. Освен това с този нов инструмент би могло да се овладее избягването на някои държавни ценни книжа, което е пречка за икономически ефективното разпределение на средствата. Също така с негова помощ облигациите, емитирани на иначе малки и по-малко ликвидни пазари, биха могли да станат по-привлекателни за международните

²⁴ Вж. Регламент за изпълнение (ЕС) № 680/2014 на Комисията.

инвеститори. Това ще стимулира намаляването и поделянето на риска от частния сектор и ще насърчи по-ефективното разпределяне на рисковете между финансовите оператори.

Комисията следи отблизо и допринася за текущата работа по разработването на ценни книжа, обезпечени с държавни облигации, в рамките на Европейския съвет за системен риск (ЕССР). Като се основава на резултатите от тази работа, през декември 2017 г. и на консултациите със съответните заинтересовани страни Комисията ще разгледа възможността за представяне в началото на 2018 г. на законодателно предложение за рамка в подкрепа на разработването на ценни книжа, обезпечени с държавни облигации.

7. Продължаване на осигуряването на висококачествен надзор

Единният надзорен механизъм вече е внедрен изцяло и функционира пълноценно, като води до ясни ползи по отношение на еднаквите условия на конкуренция и доверието вследствие на интегрирания надзор над кредитните институции. В доклада на Комисията до Европейския парламент и Съвета, приет на една и съща дата с настоящото съобщение, се подчертава, че след като поема задачите по надзора през ноември 2014 г., Европейската централна банка осъществява пълноценно своята надзорна роля и е успяла да си изгради добра репутация като ефективен и стриктен надзорен орган. Това е забележително постижение особено предвид изключително ограничените срокове и голямото разнообразие от надзорни среди в 19-те участващи държави членки.

Функционирането на системата на банковия съюз може да се повлияе отрицателно, ако се появят пропуски в надзора. Неотдавнашните структурни пазарни промени показват тенденция, при която банковите групи създават все по-сложни структури, като осъществяват дейност чрез субекти, които не попадат в обхвата на банковия надзор, но извършват до голяма степен същите дейности като банките. По-конкретно, големи инвестиционни посредници осъществяват инвестиционни банкови дейности, подобни на тези на кредитни институции, които пораждат опасения за финансовата стабилност. Както беше обявено през септември 2017 г.²⁵, тези опасения ще бъдат разгледани в предстоящите законодателни предложения на Комисията за преразглеждане на пруденциалните изисквания към инвестиционните посредници.

8. Пътят напред

С оглед на напредъка, постигнат до този момент, както и на оставащите стъпки, които са необходими за завършването на банковия съюз по отношение на мерките както за намаляване, така и за поделение на риска, пътят напред за постигане на договореното завършване на банковия съюз може да предвижда следното:

²⁵ Вж. Съобщение на Комисията „Засилване на интегрирания надзор с цел укрепване на съюза на капиталовите пазари и финансовата интеграция в променяща се среда“, 20 септември 2017 г., COM(2017) 542 final.

2017 г.

- Постигане на съгласие между съзаконодателите относно първите елементи, които ще съдържа пакетът за банковата система от ноември 2016 г. (Международен стандарт за финансово отчитане № 9 — МСФО 9, йерархия на кредиторите и големи експозиции при дълга, деноминиран в чуждестранна валута), и на съществен напредък по останалите елементи на пакета;
- изясняване от страна на Комисията на съществуващите надзорни правомощия с оглед справяне с рисковете, свързани с необслужваните кредити, в рамките на Доклада за преглед на единния надзорен механизъм;
- законодателно предложение на Комисията във връзка с прегледа на инвестиционните посредници.

2018 г.

- Постигане на позиция на Европейския парламент и на общ подход на Съвета (четвърто тримесечие на 2017 г./първо тримесечие на 2018 г.) и приемане от съзаконодателите (второ тримесечие на 2018 г.) на пакета за банковата система от ноември 2016 г.;
- постигане на позиция на Европейския парламент и на общ подход на Съвета (второ тримесечие на 2018 г.) и приемане от съзаконодателите (четвърто тримесечие на 2018 г.) на предложението за европейска схема за гарантиране на депозитите;
- постигане на съгласие по общ предпазен механизъм (2018 г.);
- предложения на Комисията относно мерки за справяне с проблемите, свързани с необслужваните кредити (пролетта на 2018 г. — да бъдат приети от съзаконодателите най-късно до началото на 2019 г.);
- рамка в подкрепа на разработването на ценни книжа, обезпечени с държавни облигации (началото на 2018 г.).

Пролетта на 2019 г.

Всички предвидени мерки за намаляване и поделение на риска следва да са вече въведени и да започне фазата на изпълнението им.

9. Заключение

Въпреки значителния напредък, постигнат след финансовата криза, банковият съюз продължава да бъде незавършен и поради това не изпълнява пълната си роля като механизъм за поемане на сътресения чрез частни канали в един силен икономически и паричен съюз. Всички проблеми са добре известни и вече са представени за разискване. Сега е моментът да се предприемат смели, но реалистични действия за отстраняване на пропуските, докато условията са все още благоприятни и европейската икономика бележи устойчиво възстановяване. Всички държави членки ще изгубят, ако не се използва настоящият импулс. За да се укрепи способността за поемането на сътресения

чрез частни канали в икономическия и паричен съюз, Европейският съюз трябва да намери равновесие в полза на всички страни, като постигне резултати по отношение на намаляването, както и на поделянето на риска. Тъй като краят на законодателния мандат наближава, в предстоящите месеци са необходими ясни политически решения, за да се осигури постигането на съгласие по всички оставащи ключови елементи до края на 2018 г. Ето защо Комисията призовава Европейския парламент и всички държави членки през предстоящите месеци да постигнат политическо съгласие за подновяване на ангажимента за завършване на банковия съюз до 2019 г. Комисията изразява готовност да даде активен принос и да улесни провеждането на тези дискусии.