

Брюксел, 30.4.2019 г.
COM(2019) 213 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно прилагането и прегледа на Директива 2014/59/ЕС (Директивата за възстановяване и реструктуриране на банките) и Регламент № 806/2014 (Регламента за Единния механизъм за реструктуриране)

I. ВЪВЕДЕНИЕ

След финансовата криза правната уредба на Съюза в областта на финансовите услуги претърпя съществено развитие. Бяха приети няколко законодателни акта с цел въвеждане на правила в области, които преди това не са били регулирани, и преразглеждане на съществуващото законодателство. Общата цел беше да се вземат под внимание опасенията и слабостите, които се появиха по време на финансовата криза, и да се намали рискът от повторна поява на (системни) кризи.

В тази връзка през 2014 г. беше въведена минимална хармонизирана правна уредба на ЕС, приложима в случай на банкови¹ кризи, която се състои от Директивата за възстановяване и реструктуриране на банките (наричана по-нататък „ДВПБ“)². Регламентът за единния механизъм за реструктуриране (наричан по-нататък „РЕМП“)³ допълва тази хармонизирана уредба³. Тези законодателни актове предоставят ефективни инструменти за реструктуриране на банки, които са „проблемни или има вероятност да станат проблемни“. Докато ДВПБ трябваше да бъде транспонирана в националното право от всяка държава — членка на ЕС, РЕМП е пряко приложим регламент, с който определени функции и решения за реструктуриране се централизират в рамките на банковия съюз. Следователно с двата правни акта заедно се създава рамката на ЕС за реструктуриране.

В ДВПБ и РЕМП се установява принципът, че когато банка е проблемна или има вероятност да стане проблемна, органът за реструктуриране може да изведе заключението, че е в обществен интерес тя да бъде поставена в режим на реструктуриране, вместо да се приложи несъстоятелност в съответствие с националното право. Такъв обществен интерес може например да се дължи на факта, че банката изпълнява функции, които се считат за жизненоважни за икономиката и не могат да бъдат прекъснати, без това да има отрицателно въздействие върху финансовата стабилност. Ако прилагането на режима на реструктуриране не е в обществен интерес, банката трябва да бъде ликвидирана съгласно предвидените в националното законодателство правила относно несъстоятелността.

Общото правило е, че дадена банка трябва да бъде обявена за проблемна или за която има вероятност да стане проблемна, когато има нужда от извънредна публична финансова подкрепа за запазване на жизнеспособността, ликвидността или платежоспособността си, и само в конкретни извънредни случаи банка може да получи публична подкрепа, без да се задейства тази констатация. Тези извънредни случаи включват превантивна рекапитализация, както и държавни

¹ ДВПБ и РЕМП се прилагат спрямо кредитни институции, инвестиционни посредници и други категории финансови субекти, както е предвидено в член 1 от ДВПБ и член 2 от РЕМП. В настоящия доклад обаче се използва обобщеният термин „банка“ като кратка форма за обозначаване на всички субекти, които попадат в приложното поле на тези законодателни актове.

² Директива 2014/59/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 г. за създаване на рамка за възстановяване и реструктуриране на кредитни институции и инвестиционни посредници (ОВ L 173, 12.6.2014 г., стр. 190—348).

³ Регламент (ЕС) № 806/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 15 юли 2014 г. за установяването на еднообразни правила и еднообразна процедура за реструктурирането на кредитни институции и някои инвестиционни посредници в рамките на Единния механизъм за реструктуриране и Единния фонд за реструктуриране (ОВ L 225, 30.7.2014 г., стр. 1—90).

гаранции за обезпечаване на ликвидни улеснения, които централните банки предоставят, и държавни гаранции на новоемитиран дълг⁴.

Рамката гарантира, че акционерите и кредиторите подпомагат ефективно поемането на загубите, и предвижда редица инструменти за реструктуриране, които органите да използват за справяне с банките в режим на реструктуриране. В зависимост от конкретния случай органите може да решат да използват инструмента за продажба на стопанска дейност, да създадат мостова банка или дружество за управление на активи и да извършат споделяне на загуби⁵.

Рамката предвижда също така правила относно предоставянето на външна публична финансова подкрепа на банките в режим на реструктуриране. За да се намали рискът от мерки за спасяване, финансирани от данъкоплатците, рамката изисква създаването на национални механизми за финансиране на реструктурирането и на предвидения за финансиране от всички банки на пазара Единен фонд за реструктуриране (ЕФП), които са основният източник на външна финансова подкрепа за банките в режим на реструктуриране.

Освен това с РЕМП се създава Единният съвет за реструктуриране (ЕСП), чиято задача е да подготвя и осъществява реструктурирането на банки, установени в участващите в банковия съюз държави членки, както и да управлява ЕФП⁶.

С член 129 от ДВПБ и член 94 от РЕМП от Комисията се изисква да извърши преглед на изпълнението на рамката за реструктуриране и да представи доклад пред Европейския парламент и пред Съвета. Сроковете за представяне на докладите за изпълнението на тези правни актове бяха съответно през юни и декември 2018 г. Поради тесните връзки между тези два акта е целесъобразно прегледът им да се извърши съвместно. Освен това, за да се извърши прегледът, беше необходимо да се изчака приемането на банковия пакет (описан подробно по-долу), с който се изменят някои важни елементи от рамката за реструктуриране и по-специално правилата относно минималното изискване за собствен капитал и приемливи задължения (МИПЗ).

II. ОБЩ ПРЕГЛЕД НА СЪСТОЯНИЕТО НА ПРИЛАГАНЕТО И ЗАВЪРШВАНЕТО НА РАМКата ЗА РЕСТРУКТУРИРАНЕ

A. Състояние на транспонирането на ДВПБ

Крайният срок за транспониране на ДВПБ беше 31 декември 2014 г. Само две държави членки уведомиха за пълно транспониране на ДВПБ в рамките на този срок, поради което срещу останалите държави членки бяха образувани производства за установяване на нарушение във връзка с неупредомяване.

⁴ Член 32, параграф 4, буква г) от ДВПБ.

⁵ Споделянето на загуби е определено в ДВПБ и РЕМП като „механизъм за упражняване от органа за реструктуриране на правомощията за обезценяване и преобразуване по отношение на задължения на институция в режим на реструктуриране [...]“. Вж. член 2, параграф 1, точка 57 от ДВПБ и член 3, параграф 1, точка 33 от РЕМП.

⁶ В банковия съюз всеки национален орган за реструктуриране е отговорен за събиране на вноските към съответния национален фонд за реструктуриране. Тези вноски след това се прехвърлят към Единния фонд за реструктуриране, който се управлява от Единния съвет за реструктуриране.

Към настоящия момент всички държави членки са уведомили за пълно транспониране. Комисията потвърди чрез проверка, че ДВПБ е напълно транспонирана във всички държави членки, и прекрати съответните производства за установяване на нарушение във връзка с неупредомяване.

Понастоящем Комисията проверява правомерността на националните мерки за транспониране.

Б. Състояние на прилагането на рамката за реструктуриране от страна на органите за реструктуриране

Изпълнението на ДВПБ е в ход в ЕС. Редица държави членки са изготвили стратегии за реструктуриране и са определили цели за МИПЗ за всички банки, които попадат в обхвата на преките им правомощия. Това позволи на банките да започнат да премахват пречките пред тези стратегии и да натрупват ресурси във връзка с МИПЗ. От въвеждането на ДВПБ бяха създадени редица колегии за реструктуриране, чиято цел е договарянето на планове за реструктуриране, оценки на възможността за реструктуриране и МИПЗ между органите на държавата по произход и на приемащата държава, които отговарят за реструктурирането на банкови групи в ЕС⁷.

В банковия съюз Единният съвет за реструктуриране (ЕСП) осъществява процеса по изготвяне на плановете за реструктуриране за банките, попадащи в неговите правомощия. Освен това ЕСП разработи насоки относно критичните функции и привеждането в действие на споделянето на загуби и все още работи по редица теми, по-специално оперативната непрекъснатост и информационните системи за управление. ЕСП вече публикува „Introduction to Resolution Planning“ („Въведение в планирането на реструктурирането“) и разработва за външно публикуване по-подробно ръководство за планиране на реструктурирането.

По отношение на МИПЗ подходът на ЕСП се е развил от подход, основан на информативни цели през 2016 г., към включването през 2017 г. на задължителни изисквания за най-големите и най-сложните банки, както и на специфични за всяка банка корекции, отнасящи се едновременно до качеството и количеството на МИПЗ. В края на 2018 г. ЕСП издаде насоки относно прилагането от негова страна на законодателните разпоредби, свързани с МИПЗ⁸. Като цяло банките се намират в преходен етап и макар някои от тях понастоящем все още да не спазват изцяло МИПЗ, те полагат усилия за изпълнение на тези цели в рамките на определените от ЕСП срокове.

В. Изменения във връзка с МИПЗ, съдържащи се в банковия пакет

През април 2019 г. Европейският парламент и Съветът на Европейския съюз приеха банковия пакет, който включва изменения на определени разпоредби от ДВПБ и РЕМП, но също така на Директивата за капиталовите изисквания (ДКИ) и

⁷ Вж. доклада на ЕБО относно колегиите за реструктуриране:
<https://eba.europa.eu/documents/10180/2087449/EBA+Report+on+the+functioning+of+resolution+colleges+-+July+2018.pdf>

⁸ Съответните документи могат да бъдат намерени на адрес
https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/srb_2018_mrel_policy_-_first_wave_of_resolution_plans.pdf и
https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/public_mrel_policy_2018_-_second_wave_of_plans.pdf.

Регламента за капиталовите изисквания (РКИ)⁹. Предвид сроковете в законодателните текстове новите правила вероятно ще започнат да се прилагат в държавите членки през 2020 г.

Част от разпоредбите в пакета са свързани с МИПЗ. По-специално той предвижда мерки за привеждане в съответствие на съществуващата законодателна уредба със съответния международен стандарт, издаден от Съвета за финансова стабилност във връзка с общия капацитет за поемане на загуби (ОКПЗ), и включва значителни промени в калибрирането, критериите за допустимост и разпределението в група на МИПЗ. Освен това в текста се разглежда въпросът за договорното признаване на споделянето на загуби при задължения, уредени от правото на трета държава, както и правомощията на органите за реструктуриране да спират плащания (правомощия за налагане на мораториум).

Г. Случаи на прилагане на разпоредбите в рамката за реструктуриране

До момента опитът в прилагането на рамката спрямо банки, които са проблемни или има вероятност да станат проблемни, е ограничен.

Случаят с Banco Popular (юни 2017 г.) е единственото реструктуриране, извършено след влизането в сила на всички разпоредби на РЕМП¹⁰. Схемата за реструктуриране на Banco Popular включваше обезценяването и преобразуването на собствените средства на институцията и продажбата на субекта чрез инструмента за продажба на стопанска дейност. В тази връзка Banco Santander беше определена като подходящ купувач. В конкретния случай не бе извършено споделяне на загубите по задължения извън подчинен дълг и не бе необходима подкрепа от Единния фонд за реструктуриране¹¹.

⁹ На пленарното си заседание на 16 април 2016 г. Европейският парламент прие законодателните текстове, които съставляват т.нар. „банков пакет“. Бяха гласувани следните текстове: — Законодателна резолюция на Европейския парламент от 16 април 2019 г. относно предложението за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2014/59/ЕС по отношение на капацитета за покриване на загуби и рекапитализация на кредитните институции и инвестиционните посредници и за изменение на Директива 98/26/ЕО, Директива 2002/47/ЕО, Директива 2012/30/ЕС, Директива 2011/35/ЕС, Директива 2005/56/ЕО, Директива 2004/25/ЕО и Директива 2007/36/ЕО (COM(2016)0852 – C8-0481/2016 – 2016/0362(COD)) (Обикновена законодателна процедура: първо четене); — Законодателна резолюция на Европейския парламент от 16 април 2019 г. относно предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 806/2014 по отношение на капацитета за поемане на загуби и рекапитализация на кредитните институции и инвестиционните посредници (COM(2016)0851 – C8-0478/2016 – 2016/0361(COD)) (Обикновена законодателна процедура: първо четене); — Законодателна резолюция на Европейския парламент от 16 април 2019 г. относно предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 575/2013 по отношение на отношението на ливъридж, отношението на нетното стабилно финансиране, капиталовите изисквания и изискванията за приемливи пасиви, кредитния риск от контрагента, пазарния риск, експозициите към централни контрагенти, експозициите към предприятия за колективно инвестиране, големите експозиции, изискванията за докладване и оповестяване, и за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012 (COM(2016)0850 – C8-0480/2016 – 2016/0360A(COD)); — Законодателна резолюция на Европейския парламент от 16 април 2019 г. относно предложението за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2013/36/ЕС по отношение на освободените субекти, финансовите холдинги, смесените финансови холдинги, възнагражденията, надзорните мерки и правомощията и мерките за запазване на капитала (COM(2016)0854 – C8-0474/2016 – 2016/0364(COD)).

¹⁰ Срокът за прилагане на разпоредбите на ДВПБ относно инструмента за споделяне на загуби беше 1 януари 2016 г., а за останалите разпоредби — 1 януари 2015 г.

¹¹ Мерките бяха предприети в съответствие с Решението на ЕСП за реструктуриране от 7 юни 2017 г. (SRB/EES/2017/08), което беше одобрено с Решение (ЕС) 2017/1246 на Комисията от 7 юни 2017 г.

Преди случая на Banco Popolar ДВПБ беше приложена през ноември 2015 г., когато италианските органи поставиха в режим на реструктуриране четири банки (Banca delle Marche, Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio, Cassa di Risparmio di Ferrara и Cassa di Risparmio della Provincia di Chieti). Тези случаи обаче възникнаха преди датата на прилагане на разпоредбите за споделяне на загуби¹². Следователно бяха приложени единствено правилата за държавната помощ относно споделяне на тежестта (които изискват обезценяване на собствен капитал и подчинен дълг), без да е прилагано споделяне на загуби в съответствие с ДВПБ¹³.

Освен това определени разпоредби от рамката за реструктуриране бяха приложени в неотдавнашни случаи с нестабилни банки, в които обаче не се налагаше реструктуриране на институцията:

- Някои банки получиха превантивна подкрепа за ликвидността¹⁴. Такава подкрепа беше предоставена на две гръцки банки (National Bank of Greece и Piraeus Bank) през април 2015 г.¹⁵ През декември 2016 г. такава подкрепа беше предоставена на Monte dei Paschi di Siena¹⁶, а през януари и април 2017 г. две средноголеми италиански банки — Banca Popolare di Vicenza и Veneto Banca — също се възползваха от този вид подкрепа.¹⁷
- National Bank of Greece и Piraeus Bank получиха превантивна рекапитализация през ноември 2015 г.¹⁸. Същият вид подкрепа беше предоставена от италианските органи на Banca Monte dei Paschi di Siena през юни 2017 г.¹⁹.
- През юни 2017 г. Banca Popolare di Vicenza и Veneto Banca бяха обявени от ЕЦБ за проблемни или за които има вероятност да станат проблемни, а Единният съвет за реструктуриране установи, че действие по реструктуриране не е в обществен интерес²⁰. Рамката за реструктуриране предвижда, че при такива обстоятелства се прилагат правилата относно несъстоятелността в съответствие с националното право. Вследствие на това двете институции бяха поставени в режим на принудителна административна ликвидация в съответствие с италианското право.
- По отношение на латвийската банка ABLV AS и нейното дъщерно предприятие ABLV Bank Luxembourg S.A., след като през февруари 2018 г. ЕЦБ определи, че банките са проблемни или има вероятност да станат проблемни, ЕСП взе решение да не започва действие по реструктуриране

¹² С член 130 от ДВПБ от държавите членки се изисква да прилагат определени разпоредби, в това число тези за споделянето на загуби, най-късно от 1 януари 2016 г.

¹³ Разпоредбите на ДВПБ относно споделянето на загуби изискват обезценяване и преобразуване на акции и приемливи задължения до минимум 8 % от общите задължения на банката, преди да се допусне достъп до външна финансова подкрепа.

¹⁴ Ликвидност под формата на държавни гаранции за обезпечаване на ликвидни улеснения, които централните банки предоставят, или държавни гаранции на новоemitiran дълг в съответствие с член 32, параграф 4, буква г), подточки i) и ii) от ДВПБ и член 12, параграф 4, буква г), подточки i) и ii) от РЕМП.

¹⁵ Дело SA.41503

¹⁶ Дело SA.47081

¹⁷ Дело SA.47149

¹⁸ Помощта беше разрешена от Комисията по дела SA.43364 и SA.43365. Терминът „превантивна рекапитализация“ обозначава предоставянето на собствени средства на платежоспособна институция в съответствие с член 32, параграф 4, буква г), подточка iii) от ДВПБ/член 18, параграф 4, буква г), подточка iii) от РЕМП.

¹⁹ Помощта беше разрешена от Комисията по дело SA.47677.

²⁰ Дело SA.45664

предвид отсъствието на обществен интерес. Вследствие на това ABLV AS кандидатства за доброволна ликвидация в съответствие с латвийското право, а ABLV Luxembourg AS остана в режим на спиране на плащания в съответствие с правото на Люксембург.

Когато е било приложимо, Комисията извърши оценка на мярката, за която държавата членка е подала уведомление в съответствие с правилата за държавната помощ за финансовия сектор, съгласно които за получаването на капиталова подкрепа се изисква споделяне на тежестта от страна на акционерите и подчинените кредитори, както и други изисквания, в това число по целесъобразност представяне на план за реорганизация.

III. Елементи за по-нататъшна оценка

A. Прилагане на ДВПБ и РЕМП

Превантивна рекапитализация

Превантивната рекапитализация позволява рекапитализация на банка с публични средства при изключителни обстоятелства²¹, за да се преодолеят своевременно затруднения, които може да възникнат във връзка с малко вероятен икономически сценарий (определен в неблагоприятния сценарий на стрес тест) и да засегнат финансовото състояние на платежоспособни институции. Това допринася за създаване на далновиден подход към финансовата стабилност и за избягване на потенциално влошаване на състоянието, което може да доведе до неизпълнение на задълженията на дадена банка. За да се гарантира, че превантивната рекапитализация се използва по подходящ начин и съгласно смисъла на рамката за реструктуриране, в ДВПБ и РЕМП се изисква да бъдат изпълнени няколко условия. Те включват банката да е платежоспособна, публичната финансова подкрепа да не се използва за покриване на загуби, които са понесени или е вероятно да бъдат понесени, и превантивната рекапитализация да е необходима за справяне с недостига на капитал, установен при стрес тест или преглед на качеството на активите. Освен това мярката трябва да има временен характер и да е пропорционална на целите за справяне с последиците от сериозните смущения в икономиката на държава членка. На последно място, мярката зависи от окончателното одобрение съгласно рамката на Съюза за държавната помощ.

Наблюдението на Комисията е, че може да съществува необходимост от по-нататъшно изясняване на условията и реда за предоставяне на превантивна рекапитализация с оглед гарантиране на своевременност и координация между съответните участници. В рамката например не се посочва конкретно кой орган следва да потвърди, че банката е „платежоспособна“, преди да получи превантивна рекапитализация (нито се предоставя определение за платежоспособност за целите на превантивната рекапитализация), и не се указва кой орган следва да идентифицира загубите, които субектът е понесъл или е вероятно да понесе в близко бъдеще и които не могат да бъдат покрити посредством превантивна рекапитализация.

²¹ Мярката се допуска с цел коригиране на сериозни смущения в икономиката на държава членка и запазване на финансовата стабилност.

Въз основа на поуците, изведени от първите случаи, и в сътрудничество с ЕЦБ и ЕСП Комисията разработи най-добри практики относно определени аспекти от процедурата, в това число относно ролята на стрес тестовете и тяхното взаимодействие с прегледа на качеството на активите. Комисията ще продължи да работи в тази насока.

Мерки за ранна намеса

ДВПБ предоставя на надзорните органи правомощия за ранна намеса, чиято цел е да се предотврати по-нататъшно влошаване на финансовото състояние на институцията и да се намалят във възможно най-голяма степен рискът и въздействието на евентуално реструктуриране. Тези правомощия се задействат, когато са налице определени специфични показатели²², за да се даде възможност на компетентните органи да предприемат мерки, като например да изискат от ръководството на институцията да изготви програма за действие или да промени бизнес стратегията на институцията или нейната правна и оперативна структура. В тази връзка компетентните органи могат също така да сменят ръководството на институцията²³.

До момента прилагането на мерки за ранна намеса е изключително ограничено, поради което могат да бъдат изведени малко на брой предварителни заключения. По-нататъшен анализ би бил полезен във връзка с взаимодействието и потенциалното припокриване на правомощията за ранна намеса, предоставени на компетентните органи на основание на националното законодателство, с което се изпълнява ДВПБ, и надзорните правомощия, които те могат да упражняват на основание на ДКИ и на Регламента за единния надзорен механизъм²⁴. Освен това по отношение на банковия съюз би могло да е полезно да се помисли за възпроизвеждане на разпоредбите на ДВПБ относно правомощията за ранна намеса в РЕМП, за да се избегне позоваване на различаващи се национални мерки за транспониране.

Общ механизъм за подкрепа за ЕФП и Междуправителственото споразумение²⁵

В съответствие с постигнати в миналото политически договорености на министрите на финансите²⁶ и както беше потвърдено в резултатите от срещата на

²² По-специално член 27 от ДВПБ предвижда правомощие на компетентния орган да задейства мерки за ранна намеса, когато „в резултат на, наред с другото, бързо влошаващо се финансово състояние, включително по отношение на ликвидността, бързо покачващо се ниво на задлъжнялост, необслужвани заеми или концентрация на експозиции съгласно оценка, основаваща се на набор от показатели, които може да включват капиталовото изискване на институцията плюс 1,5 процентни пункта, институцията нарушава или е вероятно в близко бъдеще да наруши изискванията на Регламент (ЕС) № 575/2013, Директива 2013/36/ЕС, дял II от Директива 2014/65/ЕС или някои от членове 3—7, 14—17 и 24, 25 и 26 от Регламент (ЕС) № 600/2014 [...]“.

²³ Такова решение беше взето неотдавна от ЕЦБ по отношение на банка Carige (Cassa di Risparmio di Genova e Liguria). Вж. <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2019/html/ssm.pr190102.en.html>

²⁴ По-специално член 16 от РЕНМ.

²⁵ Споразумение относно прехвърлянето и взаимното използване на вноски в Единния фонд за реструктуриране, 14 май 2014 г., 8457/14: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8457-2014-INIT/bg/pdf>.

²⁶ Изявление на Еврогрупата и министрите от Съвета по икономически и финансови въпроси относно механизма за подкрепа за Единния механизъм за реструктуриране от 20 декември 2013 г., 18137/13: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-18137-2013-INIT/en/pdf>.

върха на държавите от еврозоната през декември 2018 г.²⁷, общият механизъм за подкрепа за ЕФП, който е от съществено значение за повишаване на доверието в Единния механизъм за реструктуриране (ЕМП) в банковия съюз, ще бъде създаден най-късно до края на преходния период за взаимното използване на средствата в ЕФП.

Комисията многократно е призовавала за по-скорошно въвеждане на общия механизъм за подкрепа²⁸. През декември 2018 г. на срещата на върха на държавите от еврозоната беше постигната договореност ранното въвеждане на общия механизъм за подкрепа да бъде обвързано с условието за достатъчен напредък по отношение на намаляването на риска, което следва да бъде оценено през 2020 г.

Изглежда сред участващите в банковия съюз държави членки се споделя широко становището, че при използване на общия механизъм за подкрепа преди изтичането на преходния период сумата, която ще бъде възстановена от ЕФП, би била ограничена само до засегнатото национално подразделение или подразделения²⁹. Това се отразява върху сумите, които могат да бъдат върнати, а оттам и заемани от общия механизъм за подкрепа. За да се гарантира, че и по време на преходния период при необходимост ще е осигурен пълен достъп до общия механизъм за подкрепа, скоро ще трябва да се договорят ограничени промени в Междуправителственото споразумение (по-специално поради факта, че без бърза промяна в Междуправителственото споразумение ползата от ранното изпълнение може да е ограничена).

Един от наличните варианти би бил взаимно използване на последващите и предварителните вноски, считано от 2021 г., за да се предостави общ механизъм за подкрепа със значим мащаб и да се повиши устойчивостта на банковия съюз.

Ликвидност в режим на реструктуриране

Съществен елемент от ефективното реструктуриране е да се гарантира, че реструктурираната банка продължава да има достатъчна ликвидност, за да изпълнява задълженията си. Ликвидността може да се получи от пазара или от обичайните улеснения от централна банка. Когато тези ресурси са временно недостатъчни, ЕФП може да се използва, за да се предостави ликвидност в режим на реструктуриране.

Въпреки това предвид мащаба на потенциалните нужди от ликвидност в режим на реструктуриране ресурсите на ЕФП, дори и допълнени с механизъм за подкрепа със същия или сходен размер, може да не са достатъчни за удовлетворяване на тези нужди в подходящата степен³⁰.

²⁷ Изявление на срещата на върха на държавите от еврозоната от 14 декември 2018 г. и Задание за общия механизъм за подкрепа за Единния фонд за реструктуриране.

²⁸ Вж. например Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета и Европейската централна банка — По-нататъшни стъпки към завършването на Икономическия и паричен съюз: пътна карта, 6.12.2017 г., COM(2017) 821 final и Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейската централна банка, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно завършването на банковия съюз, 11.10.2017 г., COM(2017) 592 final.

²⁹ Член 5, параграф 1, буква д) от Междуправителственото споразумение.

³⁰ Вж. например: Доклад на Еврогрупата до държавните ръководители относно задълбочаването на ИПС от 4 декември 2018 г., <https://www.consilium.europa.eu/bg/press/press-releases/2018/12/04/eurogroup-report-to-leaders-on-emu-deepening/>; „Financing bank resolution: An alternative solution for arranging the liquidity

В съответствие с член 73 от РЕМП ЕСП може да договаря външни заеми, за да гарантира наличието на ресурси за реструктуриране, когато вноските (все още) не са на разположение за такива цели. Комисията счита, че разпоредбата позволява на ЕСП да вземе подходящите мерки, за да гарантира неговата осъществимост, в това число посредством договаряне на ограничен размер на заеми извън рамките на реструктурирането.

Освен това се предвижда при предоставянето на подкрепа за ликвидността в режим на реструктуриране в държави членки извън банковия съюз и в трети държави³¹ да няма горни граници или те да са много по-високи от възможните в рамките на банковия съюз, като често се допуска увеличаване.

В тази връзка Комисията подкрепя категорично текущото разглеждане на други източници и решения за предоставяне на подкрепа за ликвидността в режим на реструктуриране и призовава по тях да се постигне договореност и те да бъдат приложени през 2019 г. Важно е при необходимост да са налични ресурси с достатъчен мащаб за предоставяне на краткосрочна подкрепа за ликвидността.

Други въпроси

В член 129 от ДВПБ от Комисията се изисква да извърши преглед въз основа на заключенията в доклада на Европейския банков орган (ЕБО) относно облекчените задължения, изготвен през декември 2017 г. в съответствие с член 4, параграф 7 от директивата³², както и въз основа на доклада на ЕБО относно минималното изискване за собствен капитал и приемливи задължения (МИПЗ), изготвен в съответствие с член 45, параграф 19 от ДВПБ през декември 2016 г.³³.

В доклада на ЕБО относно облекчените задължения се предоставя общ преглед на прилагането на разпоредбите на ДВПБ, които позволяват на компетентните органи и на органите за реструктуриране да изискват опростени планове за възстановяване и реструктуриране от отговарящите на условията банки. Допускането до облекчени задължения трябва да се определя въз основа на няколко фактора, които са посочени в член 4 от ДВПБ и в делегирания регламент относно облекчените задължения³⁴. В доклада се открояват различните практики

required“ („Финансиране на реструктурирането на банки: алтернативно решение за уреждане на изискуемата ликвидност“), ноември 2018 г., W.P. de Groen, задълбочен анализ, възложен от комисията по икономически и парични въпроси на Европейския парламент, на разположение на адрес [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/624423/IPOL_IDA\(2018\)624423_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/624423/IPOL_IDA(2018)624423_EN.pdf); „How to provide liquidity to banks after resolution in Europe’s banking union“ („Как да се осигури ликвидност на банките след реструктуриране в банковия съюз на Европа“), ноември 2018 г., M. Demertzis, I. Gonçalves Raposo, P. Hüttl, G. Wolff, задълбочен анализ, възложен от комисията по икономически и парични въпроси на Европейския парламент, на разположение на адрес [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/624422/IPOL_IDA\(2018\)624422_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/624422/IPOL_IDA(2018)624422_EN.pdf).

³¹ Вж. например Orderly Liquidation Fund (Фонд за структурирана ликвидация) на САЩ (12 U.S.C. § 5390 (Закон Дод-Франк, § 210(н)).

³² <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/1720738/EBA+Report+on+the+Application+of+Simplified+Obligations+and+Waivers+in+Recovery+and+Resolution+Planning.pdf>

³³ <https://eba.europa.eu/documents/10180/1695288/EBA+Final+MREL+Report+%28EBA-Op-2016-21%29.pdf>

³⁴ Делегиран регламент (ЕС) 2016/1075 на Комисията от 23 март 2016 г. за допълнение на Директива 2014/59/ЕС на Европейския парламент и на Съвета чрез регулаторни технически стандарти за определяне на съдържанието на планове за възстановяване, планове за реструктуриране и планове за реструктуриране на група, минималните критерии, по които компетентният орган трябва да оценява планове за реструктуриране и планове за реструктуриране на група, условията за вътрешногрупова финансова подкрепа, изискванията към независимите оценители, договорното признаване на правомощията за обезценяване и преобразуване, изискванията за процедурите за уведомяване и съдържанието на

и подходи, използвани от компетентните органи и органите за реструктуриране по отношение на прилагането на облекчени задължения. На този фон в доклада се препоръчва непрекъснато наблюдение на оставащите различия.

Комисията взе под внимание доклада и счита, че облекчените задължения са важен елемент на рамката с цел да се гарантира ефикасност и пропорционалност на изискването за разработване на планове за възстановяване и реструктуриране, както и да се намали по целесъобразност административната тежест за компетентните органи и органите за реструктуриране. В тази връзка Комисията може да обмисли необходимостта от усъвършенстване на рамката по този въпрос, като вземе под внимание резултатите от извършването от ЕБО наблюдение на облекчените задължения.

Банковият пакет, приет от съзаконодателите на 16 април 2019 г., включва няколко мерки за изменение на режима за МИПЗ и следователно замени изискването за преглед въз основа на доклада на ЕБО.

Б. Взаимодействие между реструктуриране и несъстоятелност и размисъл относно потенциалното по-нататъшно хармонизиране на уредбата в областта на несъстоятелността

Режимът на реструктуриране представлява изключение от общото производство по несъстоятелност, приложимо в съответствие с националното законодателство. По-специално, когато банка е определена за проблемна или за която има вероятност да стане проблемна, ако няма алтернативна мярка в частния сектор и е в обществен интерес тази институция да бъде поставена в режим на реструктуриране, се прилагат хармонизираните правила, съдържащи се в ДВПБ и РЕМП. Когато поставянето на банката в режим на реструктуриране не е в обществен интерес, тя се ликвидира съгласно правилата относно несъстоятелността в съответствие с действащото национално право.

Понастоящем националните законодателства в областта на несъстоятелността, приложими спрямо проблемни банки, са до голяма степен нехармонизирани и прилагането на национално равнище на правилата в областта на несъстоятелността се различава в отделните държави членки. До момента с ДВПБ и РЕМП е въведен единствено ограничен елемент на хармонизация. По-специално ДВПБ предвижда, че определени негарантирани отговарящи на условията депозити са от по-висок ред в националното производство по несъстоятелност в сравнение с други обикновени необезпечени, непривилегировани задължения и че гарантираните депозити са от по-висок ред в производството по несъстоятелност в сравнение с негарантираните отговарящи на условията депозити³⁵. Редът при несъстоятелност е хармонизиран допълнително посредством Директивата относно йерархията на кредиторите на банките, с която се изменя ДВПБ³⁶. С тази директива се създава нов клас задължения

уведомленията и съобщението за спиране, както и оперативното функциониране на колегиите за реструктуриране, на разположение на адрес <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A32016R1075>

³⁵ Член 108 от ДВПБ.

³⁶ Директива (ЕС) 2017/2399 на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2017 г. за изменение на Директива 2014/59/ЕС във връзка с реда на вземанията по необезпечени дългови инструменти при несъстоятелност.

(непривилегирован клас първостепенни задължения), който има по-висок ред при несъстоятелност в сравнение с подчинените задължения, но по-нисък в сравнение с първостепенните задължения.

Клаузата за преглед на РЕМП изисква от Комисията да направи оценка дали да се пристъпи към по-нататъшна хармонизация на производствата по несъстоятелност за институции, които са проблемни или има вероятност да станат проблемни.

Разликите между режимите относно несъстоятелността в рамките на банковия съюз може да са източник на предизвикателства и усложнения за органа за реструктуриране, по-специално когато несъстоятелността се използва като съпоставителен сценарий в контекста на мерки за трансгранични банки в режим на реструктуриране (за да се изпълни принципът „справедливо третиране на кредиторите“³⁷). Необходим е повече опит, за да се разбере дали и как следва да се работи по тези въпроси. Въпреки това Комисията вече може да определи някои елементи от законодателството в областта на несъстоятелността на проблемните банките, които може да заслужават по-нататъшно обмисляне. Те включват оценка относно приложимия ред на вземанията в националното производство по несъстоятелност в различните държави членки с оглед също така да се определи дали е желателно по-нататъшно съгласуване на реда при несъстоятелност и реструктуриране³⁸. Би могла да е необходима по-голяма яснота относно процедурите, които са на разположение на национално равнище с цел ликвидация или прекратяване на дейността на банки, които са обявени за проблемни или за които има вероятност да станат проблемни, но за които предприемането на действие по реструктуриране не е в обществен интерес. В ДВПБ и РЕМП не се посочва изрично как следва да се развият производствата по несъстоятелност за тези банки, тъй като тези елементи не са хармонизирани и се определят от националния законодател.

Комисията започна проучване, за да разбере по-добре тези въпроси³⁹. Целта на проучването ще бъде да се предостави основа за анализа на различията в уредбите в областта на несъстоятелността на банките съгласно различните национални законодателства и да се направи оценка на взаимодействията между тези уредби и правилата за реструктуриране. В проучването следва също така да се определят потенциални варианти на политиката с оглед хармонизация, в това число евентуално въвеждане на производство по административна ликвидация в ЕС.

В. Функциониране на ЕМП и ЕСП

Клаузата за преглед на РЕМП предвижда, че Комисията следва да направи оценка на няколко аспекта, свързани с управлението и функционирането на Единния механизъм за реструктуриране (ЕМП) и на ЕСП.

³⁷ Принципът е кодифициран в член 34 от ДВПБ и изисква акционерите и кредиторите да не понесат по-големи загуби при реструктуриране от загубите, които биха понесли при несъстоятелност.

³⁸ В случай на хармонизиране на реда на вземанията при несъстоятелност следва да се разгледа надлежно статутът на определени привилегировани кредитори, като например данъчните органи, социалноосигурителните институции, работниците/служителите.

³⁹ Проучването беше стартирано по искане на ЕП и предоставен от него бюджет за пилотен проект относно банковия съюз. На 7 септември 2018 г. беше публикувана покана за участие в търг; вж. <https://ted.europa.eu/TED/notice/udl?uri=TED:NOTICE:389651-2018:TEXT:BG:HTML&ticket=ST-35512292-rGDZ9PTvzUdNJZvojeKKI1EdXBHdQdHshD8PU99JSVKIfmyXIsA4zPHRCzeoTNQsdCLBE7Iu53KzhFMVrsz sG9zW-jpJZscgsw0KeumEE0mYyCS-1dilRzzzQczGl03GpkcVaEJS1fqVDK0xcTDelqmAExgb>.

Елементите, които са изброени за преглед и които са групирани по-долу за удобство, включват:

- оценка на взаимодействията на ЕСП (и на ЕМП като цяло) с други участници в процеса на реструктуриране, както и с ЕБО, Европейския орган за ценни книжа и пазари (ESMA) и Европейския орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване (EIOPA);
- оценка дали следва да се преразгледа целевото равнище или основата на ЕФП;
- оценка на вътрешните правила за управление на ЕСП и други оперативни въпроси, по-специално инвестиционния портфейл на ЕСП;
- оценка на правния статус на Съвета за реструктуриране като агенция на Съюза.

Като предварителна забележка Комисията отбелязва, че ЕСП поема пълни правомощия за реструктуриране през 2016 г. и му е било необходимо време да организира вътрешното си функциониране и да достигне пълно кадрово обезпечаване. Следователно не е налице достатъчно информация или опит за извършване на задълбочен преглед.

Възможно е обаче да се представят няколко предварителни съображения.

Установената с РЕМП процедура за приемане на схема за реструктуриране⁴⁰ се състои от няколко стъпки и изисква координация между различни участници, в това число ЕСП, националните органи за реструктуриране, Европейската централна банка и Комисията. Освен това процедурата изисква схемата за реструктуриране да се приеме и изпълни в много кратък срок, за да се запази финансовата стабилност и да се избегне отрицателното въздействие върху пазара. Въпреки че процедурата създава известни предизвикателства, тя гарантира, че решенията относно реструктуриране на банки се вземат бързо, като същевременно се запазват ролите и правомощията на всички участници.

Извън процедурата за реструктуриране ЕСП е работил с националните органи в съответствие с определените в рамката процедури. В цикъла за планиране на реструктурирането за 2017 г. ЕСП определи задължителни цели за МИПЗ на консолидирано равнище за повечето най-големи банкови групи, попадащи в неговите правомощия, като до 2020 г. възнамерява да определи задължителни цели за всички групи, попадащи в неговите правомощия.

По отношение на ЕБО на 27 ноември 2017 г. Комисията публикува доклад относно ролята на ЕБО във връзка с процедурите по медиация при реструктуриране⁴¹. В доклада се разглеждат някои въпроса, които ЕБО представи на вниманието на Комисията. Всички тези въпроси се отнасят до разпоредбите в Регламента за създаване на ЕБО⁴², който е в процес на изменение в рамките на прегледа на Европейските надзорни органи (ЕНО)⁴³.

⁴⁰ Член 18 от РЕМП.

⁴¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:52017DC0661>

⁴² Регламент № 1093/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 г. за създаване на Европейски надзорен орган (Европейски банков орган).

⁴³ Предложение на Комисията COM(2017) 536 final от 20 септември 2017 г.

Що се отнася до преразглеждането на целевото равнище и основата за ЕФП, РЕМП предвижда, че след изтичането на първоначален осемгодишен срок, считано от 1 януари 2016 г., наличните финансови средства на ЕФП трябва да достигнат най-малко 1 % от размера на гарантираните депозити на всички кредитни институции, лицензирани във всички участващи държави членки⁴⁴. По същия начин ДВПБ предвижда, че до 31 декември 2024 г. наличните финансови средства в механизмите за финансиране на държавите членки трябва да достигнат поне 1 % от размера на гарантираните депозити на всички институции, лицензирани на тяхна територия⁴⁵. Държавите членки могат да определят целеви равнища над този размер, като тази възможност бе използвана от някои държави членки при транспонирането на ДВПБ.

От 2014 г. насам бяха приети редица делегирани регламенти и регламенти за изпълнение, с които се определят условията, свързани с предварителните⁴⁶ и последващите⁴⁷ вноски, които следва да се събират за Единния фонд за реструктуриране и националните механизми за финансиране. Вследствие на това в рамките на банковия съюз ЕСП изчисли и започна да събира посредством националните органи за реструктуриране предварителни вноски към Единния фонд за реструктуриране⁴⁸. Извън банковия съюз понастоящем банките правят вноски към националните механизми за финансиране.

През октомври 2016 г. ЕБО прие доклад относно основата за определяне на целевото равнище за механизмите за финансиране на реструктурирането⁴⁹. В доклада се препоръчва основата за целевото равнище за механизмите за финансиране на реструктурирането да се промени от гарантирани депозити на общи задължения минус гарантирани депозити, за да се постигне по-висока степен на съгласуваност в рамките на правната уредба. В него се подчертава също така обаче, че органите за реструктуриране и институциите трябва да имат сигурност по отношение на вноските по време на попълването на механизмите за финансиране на реструктурирането и че през този период следва да се избягва нестабилност на целевото равнище.

⁴⁴ Член 69, параграф 1 от РЕМП.

⁴⁵ Член 102, параграф 1 от ДВПБ.

⁴⁶ Делегиран регламент (ЕС) 2015/63 на Комисията от 21 октомври 2014 г. за допълване на Директива 2014/59/ЕС на Европейския парламент и на Съвета по отношение на предварителните вноски в механизмите за финансиране на реструктурирането и Регламент за изпълнение (ЕС) 2015/81 на Съвета от 19 декември 2014 г. за определяне на еднообразни условия за прилагане на Регламент (ЕС) № 806/2014 на Европейския парламент и на Съвета по отношение на предварителните вноски в Единния фонд за реструктуриране.

⁴⁷ Делегиран регламент (ЕС) 2016/778 на Комисията от 2 февруари 2016 г. за допълване на Директива 2014/59/ЕС на Европейския парламент и на Съвета по отношение на обстоятелствата и условията, при които плащането на извънредните последващи вноски може да бъде частично или напълно отложено, както и по отношение на критериите за определяне на дейностите, услугите и операциите — във връзка с критичните функции, и за определяне на стопанските дейности и свързаните с тях услуги — във връзка с основните стопански дейности.

⁴⁸ <https://srb.europa.eu/en/content/ex-ante-contributions-0>.

⁴⁹ В съответствие с член 102, параграф 4 от ДВПБ. Report on the appropriate target level basis for resolution financing arrangements (Доклад относно подходящата основа за определянето на целевото равнище за механизмите за финансиране на реструктурирането), ЕВА-ОР-2016-18, 28 октомври 2016 г., на разположение на адрес <http://www.eba.europa.eu/documents/10180/1360107/Report+on+the+appropriate+target+level+basis+for+resolution+financing+arrangements+%28EBA-OP-2016-18%29.pdf>

На настоящия етап ЕФП все още се попълва и не е използван за никакви действия по реструктуриране. В тази връзка усилията следва да се съсредоточат върху достигане на целевото равнище и гарантиране на пълното изпълнение на съществуващите правни разпоредби. На настоящия етап от процеса изглежда не са необходими промени в самото целево равнище или в основата за определянето му, нито във вноските.

По-нататъшна оценка би могла да се направи едва когато целият механизъм за осигуряване на финансиране в режим на реструктуриране бъде завършен и потенциално изпробван в конкретни случаи. На настоящия етап е достатъчно да се каже, че повишеният капацитет на частния сектор за поемане на загуби, по-специално вследствие на съдържащите се в банковия пакет правила относно МИПЗ, и ръстът на ЕФП могат да се считат за подходящи средства за намаляване на евентуалната експозиция на държавите към рискове в банковия сектор.

По отношение на въпроса за управлението на ЕСП и промяната на правния му статус от агенция на институция на ЕС⁵⁰, предвид неотдавнашното му създаване и ограничения практически опит, натрупан до момента, на настоящия етап няма достатъчно данни за необходимост от промени в настоящите разпоредби. В тази връзка Комисията подчертава, че такава промяна на правния статус би изисквала изменение на Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

Накрая, с оглед потенциалното присъединяване към банковия съюз на държави членки, които понастоящем не участват в него, може би е удачно да се помисли за условията за участие в ЕМП на такива държави членки.

IV. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Комисията прави равностойка на разгледаните по-горе въпроси, които се основават на натрупания от нея до момента ограничен опит при прилагането на рамката за реструктуриране.

Рамката бе приложена само в ограничен брой случаи. Само един от тях засяга реструктуриране на институция в съответствие с РЕМП. Заслужава да се отбележи също, че редица от тези случаи бяха свързани с „наследени“ от миналото проблеми, възникнали по време на финансовата криза или преди това.

Освен това разпоредбите относно инструмента за споделяне на загуби и създаването на Единния съвет за реструктуриране станаха приложими едва от 1 януари 2016 г. Други елементи като планирането на реструктурирането за по-големи и сложни институции и разпоредбите относно МИПЗ изискват постепенно въвеждане, за да бъдат изпълнени изцяло.

Освен това определени съществени части от рамката, в това число разпоредбите относно МИПЗ, правомощията за налагане на мораториум и признаването на

⁵⁰ Член 94, параграф 1, буква а), подточка i) от РЕМП изисква като част от прегледа на законодателството Комисията да направи оценка дали „е необходимо функциите, възложени съгласно настоящия регламент на Съвета за реструктуриране, Съвета и Комисията, да бъдат упражнявани изключително от независима институция на Съюза, и ако е така, дали са необходими изменения на съответните разпоредби, включително на равнището на първичното право“.

задължения, уредени от правото на трета държава, са в процес на изменение и щом бъдат окончателно приети, ще се приложат преходни периоди.

Предвид това на този етап е твърде рано да се разработват и приемат законодателни предложения.

Комисията обаче ще продължи да наблюдава прилагането на рамката за реструктуриране и ще направи по-нататъшни оценки на горепосочените въпроси, като ще вземе под внимание също така допълнителни елементи, които ще бъдат предоставени от започналото неотдавна проучване относно хармонизирането на националните законодателства в областта на несъстоятелността и от опита, произтичащ от евентуалното бъдещо прилагане на рамката за реструктуриране.

За целта Комисията ще започне също така всеобхватно обсъждане на посочените в настоящия доклад теми по отношение на ДВПБ и РЕМП (както и на въпроси, които може да възникнат при прилагането на рамката за реструктуриране) с експерти, определени от Европейския парламент, държавите членки и всички съответни заинтересовани страни.

В тази връзка Комисията ще вземе също така под внимание взаимодействието с развитието на политиката по отношение на застраховането на депозитите, в това число работата на групата на високо равнище, създадена от Еврогрупата⁵¹, и прегледа на Директивата относно схемите за гарантиране на депозитите⁵².

⁵¹ Доклад на Еврогрупата до държавните ръководители относно задълбочаването на ИПС от 4 декември 2018 г.

⁵² Директива 2014/49/ЕС.