



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 6.6.2012 г.
SWD(2012) 167 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаващо

Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета

за създаване на рамка за възстановяване и оздравяване на кредитни институции и инвестиционни посредници и за изменение на директиви 77/91/ЕИО и 82/891/ЕО на Съвета и директиви 2001/24/ЕО, 2002/47/ЕО, 2004/25/ЕО, 2005/56/ЕО, 2007/36/ЕО и 2011/35/ЕО и на Регламент (ЕС) № 1093/2011

{COM(2012) 280 final}
{SWD(2012) 166 final}

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаващо

Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета

за създаване на рамка за възстановяване и оздравяване на кредитни институции и инвестиционни посредници и за изменение на директиви 77/91/ЕИО и 82/891/ЕО на Съвета и директиви 2001/24/ЕО, 2002/47/ЕО, 2004/25/ЕО, 2005/56/ЕО, 2007/36/ЕО и 2011/35/ЕО и на Регламент (ЕС) № 1093/2011

1. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

В хода на настоящата финансова криза на тежко изпитание бе подложена способността на органите да управляват кризи както на национално, така и на трансгранично равнище. Бързо стана ясно, че нито властите, нито банките са подготвени за подобни предизвикателства. Спешното разработване на сценарии за развитие на финансовата криза се оказа недостатъчна мярка. Не всички държави членки имаха възможност за интервенция, стабилизиране и реструктуриране на банки в затруднено положение на достатъчно ранен етап. Властите в много държави членки не разполагаха с достатъчно подходящи инструменти и правомощия да се справят с банковите фалити. Тъй като изпадането в несъстоятелност на големи, взаимозависими банки можеше да нанесе сериозни щети на цялата система, властите нямаха друг избор освен да използват парите на данъкоплатците, за да спасят банките.

Освен това, докато дейността на трансграничните банки се интегрира до степен, в която бизнес линиите и вътрешните услуги са тясно взаимосвързани през географските граници на държавите членки, възможностите за интервенция на властите остават в рамките националните граници. Вследствие на това, ако трансгранична банка фалира, надзорните органи и други (оздравителни) органи се концентрират върху операциите на своя територия. Това може да усложни трансграничното сътрудничество и да доведе до неефективни и вероятно конкурентни подходи на разрешаване на проблемите на банките с неоптимални резултати на равнище ЕС.

По време на финансовата криза частният сектор натрупа предварително (ex ante) ограничени или никакви средства за финансиране на оздравителни мерки.

Публичните интервенции струваха на данъкоплатците сериозни парични средства и дори изложиха на риск публичните финанси на някои държави членки. В периода октомври 2008 г. — октомври 2011 г. Комисията одобри 4,5 трлн. евро (равни на 37 % от БВП на ЕС) под формата на мерки за държавни помощи за финансови институции, от които 1,6 трлн. евро (равни на 13 процента от БВП на ЕС) бяха

използвани в периода 2008-2010 г. Гаранциите и мерките за ликвидност се равняват на 1,2 трлн. евро, което представлява приблизително 9,8 % от БВП на ЕС. Останалата сума беше насочена към рекапитализация и мерки за обезценени активи, които възлизаха на 409 млрд. евро (3,3 % от БВП на ЕС)¹. Бюджетни ангажименти и разходи от този мащаб не са устойчиви от фискална гледна точка и стоварват тежко бреме на раменете на днешните и бъдещите поколения. Освен това кризата, която започна във финансовия сектор, въвлече икономиката на ЕС в тежка рецесия, като през 2009 г. БВП на ЕС се сви с 4,2 % или 0,7 трлн. евро.

2. АНАЛИЗ НА СУБСИДИАРНОСТТА

Въпреки че банковият сектор е силно интегриран в рамките на ЕС, системите за реагиране при банкови кризи остават национални и с недостатъчен капацитет за справяне с трудностите, които изпитват трансграничните институции. Координацията при такива обстоятелства е сложна, а целите, преследвани от различните национални власти, могат да не съвпадат. Когато властите имат ограничени възможности за оздравяване на банки, се повишава моралният риск и се създава очакването, че големите, сложни и взаимосвързани банки отново и отново ще се нуждаят от публични интервенции в случай на проблеми. Ето защо само действия на равнище ЕС могат да подсилят, че във време на криза кредитните институции са обект на последователни интервенционни действия, които гарантират равнопоставеност и насърчават по-нататъшната интеграция в рамките на вътрешния пазар.

Не са необходими действия на равнище ЕС за избор на оздравителни органи и процедури за банково оздравяване. Това може да бъде решено от държавите членки.

3. ЦЕЛИ НА ИНИЦИАТИВАТА НА ЕС

Общите цели са поддържането на финансовата стабилност и доверието в банките, като същевременно се избягва ефектът на разпространяване на кризата. Предложението има за цел да минимизира загубите за обществото като цяло, по-специално за данъкоплатците, и да намали моралния риск. Предложената рамка също така има за цел да подкрепи вътрешния пазар за банкови услуги, като същевременно запази равнопоставеността на пазарните участници.

4. ПРЕДПОЧИТАНИ ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКА И ТЯХНОТО ОЧАКВАНО ВЪЗДЕЙСТВИЕ

Подготовка и превенция

Първата цел на рамката за възстановяване и оздравяване на банки е да подсилят избягването на банкови фалити, колкото се може в по-голяма степен, и подготвеността на властите и банките за неблагоприятно развитие на ситуацията. За тази цел бяха разгледани и съответно избрани следните варианти.

Доброволните споразумения за вътрешногрупова финансова подкрепа ще позволят на финансовите групи да прехвърлят активи между субекти, когато един от членовете на групата изпитва финансови затруднения. Това би могло да помогне за спирането на влошаването на проблемите, които изпитват части от групата, което

ще бъде от полза за цялата група. Същевременно обаче прехвърлянето на активи от субект в добро състояние може да намали неговата ликвидност и капитал, а оттук – да отслаби позициите на длъжниците и вложителите. Ето защо прехвърлянето следва да става само ако то не застрашава ликвидността или платежоспособността на източника на помощта. Надзорните органи биха могли да дават своето одобрение на рамката, която ще предостави гаранции на всички заинтересовани лица. В някои ситуации надзорните органи биха могли дори да поискат банките, които са част от доброволно споразумение за подкрепа, да помогнат на друг субект от същата група. Тази възможност за оптимизиране на разпределянето на активи в спешни ситуации би могла също да укрепи вътрешния пазар.

От банките и властите ще се изиска разработването на извънредни планове за действие в кризисни ситуации. Плановете за възстановяване, разработени от банките, биха могли да помогнат на надзорните органи да определят правилната мярка за възстановяване на равновесието на банката на достатъчно ранен етап. Разработването на планове за възстановяване също така ще помогне на самите банки да следят своите операции, рискове и необходими мерки в проблемна ситуация. Оздравителните планове, разработени от властите, ще позволят по-бързото, по-ефикасното и по-ефективно вземане на мерки, което би могло да понижи значително (социалната) цена на банковия фалит. Ако оздравителните органи са напълно наясно с начините, по които те могат ефективно и систематично да оздравят или ликвидират фалирала банка или група, вероятността от успех значително нараства.

Оздравителните органи ще получат допълнителни правомощия, които ще им позволят да изискат промени в оперативните и бизнес структурите на банките и да ограничат банковата експозиция и дейности. Тези мерки имат за цел да подсилят, че банките могат да бъдат оздравени в случай на фалит; те биха могли да допринесат за отпадането на имплицитната държавна помощ (вероятна рекапитализация чрез външни източници) за онези банки, които са прекалено сложни, големи или важни, за да фалират. Това ще ограничи моралния риск и ще накара банките да бъдат по-благоразумни. Ако банките подлежат на оздравяване, екстензивното използване на пари на данъкоплатците за тяхното спасяване вече не е единственото решение, тъй като „управляваният фалит“ става възможен. Отпадането на имплицитната гаранция от държавата обаче вероятно ще увеличи разходите за финансиране на банките. Нещо повече, докато увеличените правомощия на властите за оздравяване ще им помогнат за защитата на публичните интереси, те може да ограничат фундаменталните права на акционерите и на ръководството за упражняване на дейността по начин, който най-много подхожда на техните цели и бизнес стратегии. Ето защо всички мерки за премахване на пречките пред оздравяването трябва да бъдат пропорционални на важността на банката за системата и на вероятното въздействие на нейния фалит върху финансовата стабилност. Мерките следва да бъдат недискриминационни и да бъдат в служба на обществения интерес.

Ранна интервенция

Съществуващата рамка за ранна интервенция, управлявана от надзорните органи, ще бъде допълнително развита. Надзорните органи ще могат да се намесват на още по-ранен етап (напр. при възможно нарушение на Директивата за капиталовите

изисквания¹; в момента това е възможно при реално нарушение), и ще разполагат с още повече инструменти и правомощия. По този начин надзорните органи могат да избегнат по-нататъшно влошаване на проблемите на дадена банка.

Един разширен и хармонизиран набор от инструменти за ранна намеса може да предотврати или коригира проблеми на надзорно равнище и следователно сериозно да повиши цялостната ефективност на управлението на кризи в ЕС. Мерки, като например изискването прехвърляне на някои дейности, може сериозно да намалят прекомерните рискове, поети от институциите, като по този начин се предотврати техният фалит. Назначаването на извънреден управител ще позволи на властите незабавно да спрат неправилното управление на банките и да прилагат корективни мерки за предотвратяване на влошаването на неблагоприятни ситуации.

Достъпът на всички надзорни органи до по-широк и по-последователен набор от инструменти ще подобри сътрудничеството между тях и ще позволи прилагането на важни мерки, което понастоящем не е възможно във всички държави членки, в които работят трансгранични банкови групи.

Някои от инструментите могат обаче да ограничат свободата на управлението (напр. ограничаване на бизнеса, заместване на управителите със специален управител) и на акционерите (напр. спиране на изплащането на дивиденди). Такива мерки следователно могат да бъдат въведени само едновременно с гаранции, които подsigуряват, че с тях няма да се злоупотребява, че ще служат на обществения интерес и че ще бъдат пропорционални.

За да може банките да увеличат своя капитал при спешни ситуации, законодателството трябва да бъде изменено така, че Общото събрание на акционерите да може да решава преди разразяването на кризата и че то може да бъде свиквано в кратки срокове, ако възникне нужда от спешно увеличаване на капитала.

Оздравяване

Въвеждането на минимален набор от специални инструменти за банково оздравяване (като например продажба на бизнеса, разделяне на активите, мостова банка) във всички държави членки значително ще увеличи вероятността властите да постигнат успешно и ефективно оздравяване (управляван, навременен фалит на банки) и следователно да поддържат предоставянето на ключови финансови услуги и да запазят стабилността на финансовата система като цяло. За разлика от обичайните процедури за несъстоятелност една специална процедура за оздравяване на банки ще даде на властите възможността да използват техники, които подхождат в по-голяма степен на нуждите на банковия бизнес и ще позволи постигането на по-подходящ баланс на приоритетите що се отнася до заинтересованите лица (оздравяването фаворизира вложителите, продължаването на предоставянето на услуги и в крайна сметка — финансовата стабилност).

¹ Източник: Европейската комисия, Доклад за държавните помощи, есенна актуализация, 2011 г. [COM(2011) 848].

² Директива 2006/48/ЕО относно предприемането и осъществяването на дейност от кредитните институции и Директива 2006/49/ЕО относно капиталовата адекватност на инвестиционните посредници и кредитните институции.

Допълнителен механизъм ще позволи намаляването на дълговете на банките или превръщането им отчасти в собствен капитал („рекапитализация с вътрешни източници“). Това може да бъде от полза в случаи, в които други инструменти не са достатъчни за оздравяване на големи, сложни и взаимозависими финансови институции по начин, който защитава финансовата стабилност и парите на данъкоплатците.

Рамката за банково оздравяване ще намали или премахне имплицитната държавна гаранция на дълга дори за най-големите и най-важните банки. Като естествена последица от това се очаква увеличаване в известна степен на разходите за финансиране за банките. С други думи, разходите, които досега поемаха данъкоплатците, вече ще бъдат поемани от банковите кредитори и собственици. Увеличените разходи за банково финансиране може леко да понижат БВП.

Условията за използването на инструментите и правомощията за оздравяване трябва да подсилят, че властите могат да вземат мерки преди банката да стане икономически неплатежоспособна, за да се увеличат реалните шансове за успех и за ефективно оздравяване. Управляемият фалит, при който ръководството и акционерите първи понасят загубите, също ще намали моралния риск. В същото време мерките за оздравяване могат да ограничат основните права на акционерите и титулярите на дълга на банките. Ето защо те ще бъдат прилагани само в извънредни ситуации и в обществен интерес.

Трансгранично сътрудничество

Сътрудничеството между оздравителните органи ще бъде институционализирано и формализирано. Бяха обсъдени различни варианти, като например предоставяне на органите на ЕС на оздравителни правомощия и създаването на оздравителен орган в ЕС. Предпочетен беше вариантът с правила за сътрудничество посредством оздравителни колегии. Оздравителните колегии ще подсилят, че националните органи се информират взаимно за спешни ситуации, че заедно обсъждат и решават дали да бъдат предприети съвместни или координирани мерки в случай на фалит на трансгранична банка. Участието на Европейския банков орган в оздравителните колегии допълнително ще подсилят, че са взети под внимание интересите на всички държави членки и на всички заинтересовани лица и че се избягва фрагментирането на вътрешния пазар.

Финансиране

Съвместно създадените предварителни оздравителни фондове (ОФ) и схеми за гарантиране на депозитите (СГД), финансирани от банковия сектор, ще повишат вероятността от успех на оздравителните мерки и ще осигурят допълнителни гаранции за данъкоплатците. Въпреки че СГД и ОФ се различават по мащаб, съвместното им разработване ще доведе до множество проявления на синергичния ефект. Ще бъдат реализирани икономии от мащаба, тъй като оздравяването понижава риска от разпространение на неблагоприятните явления, а оптималното определяне на оздравителните средства органи намалява финансовите изисквания за СГД.

Въз основа на изчисленията може да се заключи, че оптималният целеви размер за СГД и ОФ ще бъде най-малко 1 % от гарантираните депозити, държани от банки в

ЕС. Предварителните средства могат да бъдат натрупани по СГД, но в този случай СГД следва да могат да финансират оздравяване. Ако дадена държава членка не позволи финансирането на оздравяване чрез СГД, ще бъде необходим отделен фонд.

Бяха разгледани и други варианти, като например създаването на национални оздравителни фондове, които са категорично отделени от СГД, и оздравителен фонд на равнище ЕС. Тези варианти обаче бяха отхвърлени.

Общо въздействие

Предложената рамка за управление на кризи на равнище ЕС има за задача да осигури допълнителна финансова стабилност, да намали моралния риск, да защити вложителите и банковите услуги от критично значение и да спести пари на данъкоплатците. Освен това тя има за цел да защити и допълнително да развие вътрешния пазар на финансови услуги.

Очаква се рамката да окаже положително социално влияние, на първо място чрез намаляване на вероятността от системна банкова криза и произтичащ от това спад на БВП, а на второ място — чрез предотвратяване при бъдещи кризи на използването на пари на данъкоплатците за спасяване на банки. Цената на кризите, ако те възникнат, трябва да бъде понесена на първо място от акционерите и титулярите на дълга на банките.

Разходите за рамката произтичат от евентуалното нарастване на разходите на банките за финансиране, поради отпадането на имплицитната държавна подкрепа и на разходите за създаване на оздравителни фондове. Възможно е банките да прехвърлят повишените разходи на клиентите или акционерите, като намалят лихвите по депозитите, увеличат лихвите по заемите и банковите такси или намалят възвръщаемостта на акциите. Конкуренцията обаче може да ограничи възможността на банките да прехвърлят разходите изцяло.

Повишените разходи за финансиране могат да намалят БВП, но стабилността на финансовия сектор и намаленият риск парите на данъкоплатците да бъдат необходими за рекапитализирането на фалиращи банки ще окажат положително влияние върху БВП. Новите капиталови изисквания по споразумението Базел III (което намалява вероятността от банкови фалити) се очаква всяка година да носи нетни ползи в размер на 0,14% от БВП. Очаква се съвместно разработените СГД и ОФ да доведат до положителни нетни ползи, равняващи се годишно на 0,2-0,3% от БВП. Инструментът за намаляване на дълга („рекапитализация чрез вътрешни източници“) може да доведе годишно до нетни икономически ползи в размер на 0,3-0,6% от БВП на ЕС. Като цяло се очаква тези мерки да създадат годишно кумулативни нетни ползи в размер на 0,7-1,0% от БВП на ЕС.

Предпочетените варианти не водят до значителен административен товар. Някои от елементите на предложението могат да бъдат счестени за носещи административни тежести, но въз основа на публичните консултации те могат да бъдат оценени като несъществени.

Беше направена внимателна проверка дали разпоредбите на предложението са напълно съвместими с Хартата на основните права и по-специално с правото на

собственост (член 17) и с правото на ефективна защита и справедлив съдебен процес (член 47). Допустими са ограничения на тези права и свободи, ако те са необходими и наистина изпълняват целите от общ интерес, признати от ЕС, или необходимостта от защита на правата и свободите на другите.

Въздействие върху бюджета на ЕС

Горните заринати за политика ще окажат въздействие върху бюджета на Съюза. Настоящото предложение ще изиска от ЕБО i) да разработи около 23 технически стандарта и 5 наръчника; ii) да участва в оздравителните колегии, да посредничи и взема решения в случай на несъгласия и iii) да осигури признаването на оздравителни производства на трети държави и да сключи незадължителни рамкови споразумения за сътрудничество с трети държави. Представянето на техническите стандарти трябва да стане в срок от 12 месеца от влизането в сила на Директивата, което приблизително означава периода между юни и декември 2013 г. Тъй като ЕБ трябва да развие компетенции в напълно нова област, очаква се, че ще бъде необходимо наемането на 5 временни и 11 командировани национални експерти за 2014 г. и 2015 г., за да може да бъдат предоставени изисканите технически стандарти и насоки, както и други задачи, посочени в ii) и iii) по-горе.

Предложението няма да окаже въздействие върху околната среда.

5. НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНКА

Тъй като изпадането на банките в несъстоятелност е непредсказуемо и целта е това да се избегне, не е възможно да се планира наблюдението на банковото оздравяване въз основа на това как реално протичат банковите фалити. Но може да бъде наблюдавана фазата на подготовка и предотвратяване, по-специално разработването на оздравителни и възстановителни планове и прилагането от властите на мерки, произтичащи от тези планове. Това може да бъде възложено на Европейския банков орган. Транспонирането на всякакво ново законодателство на ЕС ще бъде наблюдавано съгласно Договора за функционирането на Европейския съюз.