

**BG**

**BG**

**BG**



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 26.5.2010  
COM(2010) 254 окончателен

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

**Фондове за преобразуване на проблемни банки**

# СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И ЕВРОПЕЙСКАТА ЦЕНТРАЛНА БАНКА

## Фондове за преобразуване на проблемни банки

### 1. КОНТЕКСТ

По време на настоящата криза правителствата на редица държави-членки на ЕС и трети държави насочиха съществени ресурси на публичните си финанси за подкрепа на финансовите си сектори<sup>1</sup>. Тази подкрепа беше необходима, за да се гарантира финансовата стабилност и да се защитят влоговете; същевременно се прилагаха мерки в подкрепа на реалната икономика. Като краен резултат на това обаче върху плещите на сегашните данъкоплатци и бъдещите поколения беше наложено тежко икономическо бреме<sup>2</sup>.

Срещата на Г-20 в Питсбърг през септември 2009 г. даде недвусмислен сигнал за това, че парите на данъкоплатците не трябва да бъдат отново използвани за покриване на загубите на банките; ЕС, от своя страна, приветства тази позиция<sup>3</sup>. Европейската комисия работи за осъществяването на тази цел поне в две взаимно допълващи се насоки: i) ограничаване на вероятността от банков фалит чрез засилване на макро- и микроикономическия надзор, постигане на по-добро корпоративно управление и въвеждане на по-стриктни регулаторни стандарти; ii) ако въпреки тези мерки се стигне до изпадане в неплатежоспособност – гарантиране на наличието на достатъчно ресурси за организирано и своевременно преобразуване. Създаването на фондове за преобразуване на проблемни банки, финансирани от частни капитали, е основна част от този механизъм.

Комисията подкрепя създаването на превантивни фондове за преобразуване на проблемни банки, финансирани от данък върху тези институции<sup>4</sup>, така че организираното преобразуване на неплатежоспособните от тях да бъде улеснено, като лавинообразният ефект бъде избегнат и ликвидацията бъде извършена организирано и в определени срокове, с което ще се избегне паническата разпродажба на активи („*principe de prévoyance*“). Комисията смята, че фондовете за преобразуване на проблемни банки представляват необходима част от набора от различни мерки, които ще бъдат включени в новата европейска рамка за управление на кризи, с която се цели да се смекчи тежестта върху данъкоплатците и поне да се минимизира, ако не може да

---

<sup>1</sup> Според МВФ прякото нетно фискално въздействие на кризата е средно 2,7 % от БВП за развитите държави от Г-20, макар че поетите ресурсни задължения, в т.ч. гаранции и други условни задължения, възлязоха на средно 25 % от БВП.

<sup>2</sup> Според МВФ между 2008 г. и 2015 г. държавният дълг в развитите икономики от Г-20 ще нарасне с почти 40 процентни пункта.

<sup>3</sup> Заключение на съвета ЕКОФИН от 18 май 2010 г.

<sup>4</sup> В съответствие с приложното поле на банковото законодателство на ЕС (директивата за капиталовите изисквания 2006/48/ЕО), понятието „банка“ в настоящото съобщение следва да се разбира като включващо банките и инвестиционните дружества.

бъде премахната, необходимостта да се разчита на парите на данъкоплатците при спасяването на банките в бъдеще.

В условията на все по-интегрирани и с глобален обхват финансови пазари ефективното разрешаване на банковите кризи е от ключово значение. Изключително широките граници на променливост на пазарните индекси в последно време са ясен знак и сигнал за степента на интегрираност на тези пазари. Повече от всякога, следователно, се налага постигането на стабилни и надеждни споразумения за ресурсно осигуряване.

В съобщението си от октомври 2009 г.<sup>5</sup> Комисията застава зад създаването на нова европейска рамка за управление на кризи с оглед да бъде улеснена организираната банкова ликвидация и да се минимизират разходите за данъкоплатците. В работния си документ от април 2010 г.<sup>6</sup> службите на Комисията отбелязаха, че налагането на данък върху банките е една от възможностите финансовият сектор да поеме част от цената на кризата, както и да се предотвратят бъдещи такива кризи. На 9 май 2010 г. съветът по икономическите и финансови въпроси ЕКОФИН заключи, че работата по управлението на кризи и преобразуването на проблемните банки следва да бъде ускорена.

Нараства политическата подкрепа за прилагане по отношение на финансовия сектор на **принципа** от областта на опазването на околната среда „**замърсителят плаща**“, което означава, че цената на евентуалните бъдещи финансови кризи трябва да бъде заплатена от причиняващите ги. В редица държави вече бе въведено – или е в процес на въвеждане – облагане на банките, въпреки че липсва унификация на международно равнище.

Първото обсъждане на тази тема ще бъде на срещата на министрите на Г-20 през юни. С настоящото съобщение ще се предостави съществен материал за заседателните обсъждания. ЕС трябва да поеме водеща роля за възприемане на общ глобален подход и модел, така че да се осигури поддържането на равни конкурентни условия в световен мащаб.

В настоящото съобщение се излагат идеите на Комисията във връзка с участието на финансовия сектор във финансирането на разходите за преобразуване на проблемни банки. В него също така се излага начинът, по който фондовете за преобразуване на проблемни банки се вписват в общия набор от необходими мерки по отношение на предотвратяването на кризи и банковото управление. В настоящото съобщение се излагат и по-широкообхватните схващания на Комисията във връзка с редица важни въпроси като целта и потенциалната големина на фондовете, както и условията за прибягване до тях.

В него обаче не се разглеждат въпроси като облагането с данък като компенсация за публичните ресурси, отделени за стабилизирането на банковата система по време на настоящата криза, поемането на прекомерен риск или спекулирането. Мерките в подобни направления следва да са предмет на работа, извършвана успоредно и в допълнение с тази по разглежданите в настоящото съобщение превантивни фондове.

Създаването на фондове за преобразуване на проблемни банки е свързано с множество предизвикателства, по-специално във връзка с т.нар. **морален риск**, засилен от някои

---

<sup>5</sup> COM(2009) 561.

<sup>6</sup> Новаторски форми за финансиране в световен план, SEC(2010) 409, 1.4.2010 г.

действия по време на кризата. Комисията признава значимостта на този въпрос, в отговор на който трябва недвусмислено да се подчертае необходимостта акционерите (до размера на капиталовложението им) и кредиторите (с изключение на вносителите, чиито влогове са гарантирани от съответните механизми) да осъзнаят напълно, че ще бъдат първите потърпевши от фалита на дадена банка и че **фондовете за преобразуване на проблемни банки не трябва да бъдат използвани нито като застраховка срещу фалит на съответната институция, нито за нейното спасяване**, а по-скоро за улесняване на организираната ѝ ликвидация. Накратко, както предлага и МВФ, фондовете за преобразуване на проблемни банки следва да бъдат тясно обвързани с бъдещ такъв механизъм.

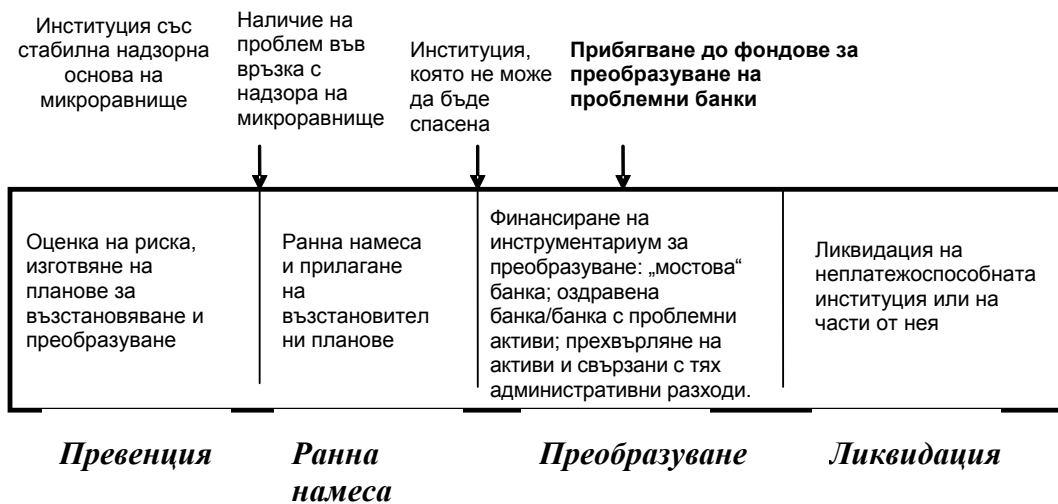
Фондовете за преобразуване на проблемни банки ще представляват част от новата рамка за управление на кризи. Ясно е, че това ще доведе до разходи за банките в момент, когато те са в процес на въвеждане на допълнителни мерки в отговор на кризата. Комисията изтъква, че постигането на ясно разбиране и внимателното оценяване на общото въздействие на широкообхватния набор от реформи по отношение на облагането с данък, банковия капитал и схемите за гарантиране на влоговете е от изключително значение с оглед възможността за адаптиране на отделните елементи на пакета от реформи в процеса на работа. Необходимо е да се гарантира структурирането на разходите по начин, който да не задуши икономическото възстановяване и да не повиши цената на кредита за реалната икономика. Прехвърлянето на тежестта от увеличените разходи към банковите клиенти под формата на по-високи такси също трябва да бъде избегнато. Комисията ще се погрижи тези елементи да бъдат напълно взети предвид при успоредно извършваната оценка на въздействието.

## **2. ФОНДОВЕТЕ ЗА ПРЕОБРАЗУВАНЕ НА ПРОБЛЕМНИ БАНКИ СЛЕДВА ДА БЪДАТ ЧАСТ ОТ РАМКА ЗА ФИНАНСОВА СТАБИЛНОСТ**

Създаването на фондове за преобразуване на проблемни банки не трябва да бъде разглеждано като изолирано действие, а като част от по-широка инициатива за укрепване на финансовата система след отминаването на кризата. Понастоящем в отговор на несъвършенствата на финансовите пазари, открити от банковата криза, протича фундаментална реформа на тяхното регулиране и надзор. Комисията предложи мерки за засилване на капиталовите изисквания, реформиране на надзорната структура на ЕС, а през юли ще излезе с предложение за укрепване на съществуващите схеми за гарантиране на влоговете. Също така в скоро време Комисията ще лансира широкообхватно допитване с фокус върху засилване на корпоративното управление на финансовите институции и в частност на банките.

Определянето на подходящия предмет на дейност, начин на функциониране и големината на фондовете е невъзможно без да се разбира общият контекст. Акцент на по-мощното реформиране на финансовата рамка е *превенцията*, с което се очаква да бъде намалена вероятността и значимостта на затрудненията на банките, като по-ефективните процедури биха довели до интервенция на ранен етап, а по-ефективните мерки за преобразуване на проблемните банки – до намаляване на цената на предприетите мерки и облекчаване на имплицитните гаранции във връзка с институциите, смятани за твърде големи, за да бъдат оставени да фалират.

*Диаграма 1: Кога се прибягва до фонд за преобразуване на проблемни банки?*



През октомври 2010 г. Комисията ще определи план-график за въвеждане на конкретните мерки, инструментариум и планирани действия с оглед изграждането на цялостна европейска рамка за управление на кризи. Преследваната цел е съответните законодателни предложения във връзка с управлението на кризи и необходимия инструментариум, както и с фондовете за преобразуване на проблемни банки, да бъдат представени най-късно в началото на 2011 г.

Целта на новата рамка е да гарантира, че властите в държавите-членки разполагат с общ инструментариум, който може да бъде използван координирано за бързо и издържано в правно отношение действие в случай на голям банков фалит с оглед защита на финансовата система без разходи за данъкоплатците и при осигуряването на равни условия на конкуренция. По-конкретният стремеж е да се гарантира, че организираната ликвидация е реална възможност за всяка банка, независимо от големината и сложността на структурата ѝ.

Специфични предизвикателства биха могли да възникнат при прилагането на финансирането с частни капитали инструментариум за преобразуване на проблемните банки към изключително големите и сложни финансови институции. Поради това е необходимо наличието и на други лостове, финансирани с частни капитали. Те биха могли да бъдат използвани при специфични обстоятелства за стабилизиране на положението и избягване на принудителната паническа ликвидация, която би могла да се отрази неблагоприятно на финансовата стабилност в краткосрочен план.

Понастоящем на международно равнище се работи усилено за ограничаване на вероятността и въздействието от фалит на такива институции (вж. клетка № 1).

**КЛЕТКА № 1: Проблеми, възникващи от много големи и със сложна структура финансови институции в затруднено положение**

**Необходима е сигурна гаранция, че решение за тези проблемни институции може да бъде намерено без опасност за финансовата стабилност или от възникване на системна криза. Описаните по-долу инструменти биха могли да служат като допълнение към превантивните фондове за преобразуване на проблемни банки и**

да предоставят на властите набор от достатъчно силни мерки за преодоляване на проблемите, възникващи от много големи и със сложна структура финансови институции в затруднено положение.

Планове за възстановяване и преобразуване на проблемни банки

**Разработването и тестването на планове за възстановяване и преобразуване на проблемни банки (Г-20 призова за изготвянето им до края на 2010 г.), които ще бъдат основен елемент от бъдещата европейска рамка за предотвратяване на кризи, протича както на европейско (Комитет на европейските органи за банков надзор), така и на световно равнище (Съвет за финансова стабилност). Компетентните органи трябва да имат капацитет за използването на съществуващите или ако е необходимо – на нови превантивни правомощия, така че преди да е настъпила криза да може да се гарантира организирана ликвидация на банките. Ключов фактор е ефикасна правна рамка за преобразуването на проблемни банки.**

Преценка на задължения и превръщане на дълг в собствен капитал

**Вариантите за действие по отношение на институционалните кредитори включват превръщането на дълг в собствен капитал (извършено административно или договорено<sup>7</sup>) или налагането на държателите на подчинен дълг и кредиторите с необезпечени вземания (с изключение на влоговете) на преценка на задълженията, така че на дружеството в затруднено положение да бъде осигурено значително финансиране и да бъде поддържано действащо.**

**Евентуалното въвеждане на такива мерки в момента е предмет на активен дебат на международно равнище. Сред възможностите е изменение на надзорните правила, така че да се изисква или насърчава използването на конвертируеми дългови инструменти (така че институциите да могат да се „самозастраховат“), както и предоставяне на органите на административни правомощия за преценяване на неконвертируем дълг или за превръщането на дълг в собствен капитал. Подобни механизми за капитализиране преди да се изпадне в неплатежоспособност биха послужили за укрепване на институцията. Мерките от такъв порядък биха имали значително въздействие върху цената на финансиране за банките, капиталовата структура и пазарните практики, но от друга страна биха спомогнали за засилването на пазарната дисциплина, тъй като в резултат от въвеждането им всички последствия от рисковата експозиция на кредиторите с необезпечени вземания ще бъдат понасяни от самите тях. Понастоящем се работи по отстраняването на значителните правни и практически пречки пред реалното прилагане на тези мерки.**

<sup>7</sup>

Например чрез емитирането на условен капитал с възможност или за превръщане на дълг в собствен капитал, или за преценка на активи. Такива инструменти бяха емитирани от редица банки, сред които Lloyd's и Rabobank.



### 3. НЕОБХОДИМОСТ ОТ ЕВРОПЕЙСКИ ПОДХОД ПО ОТНОШЕНИЕ НА ФОНДОВЕТЕ ЗА ПРЕОБРАЗУВАНЕ НА ПРОБЛЕМНИ БАНКИ

Степента на интегрираност на световните финансови пазари изисква общ подход по отношение на фондовете за преобразуване на проблемни банки както на европейско равнище, така и в глобален мащаб. Опитът с трансграничните фалити, възникнали в рамките на настоящата криза, недвусмислено изтъкна необходимостта от нови споразумения за управление на кризи. Незабавният отговор на ЕС на финансовата криза беше предлагането на законодателство, с което, чрез създаването на нови органи с оглед на признатата необходимост от по-тясно сътрудничество, да бъдат засилени макроикономическият надзор и трансграничните надзорни споразумения. Съгласно новите споразумения всекидневният надзор ще остане национален прерогатив, в съответствие с фискалната компетентност на държавите-членки. Изборът обаче за придържане към надзорна система, която в основата си е децентрализирана, почива на значителен кредит на доверие между националните органи и на сътрудничество в рамките на новите европейски надзорни органи; в тази връзка здрава трансгранична рамка за управление на кризи, подкрепена със стабилни финансови споразумения, би позволила извличането на максимална полза от него.

По принцип съсредоточаването на ресурсите в един фонд за преобразуване на проблемни банки би допринесло недвусмислена полза, тъй като: ще се увеличи диверсифицирането на риска; ще се получи икономия от мащаба; ще се намали размерът на разходите, които трябва да бъдат споделени; ще се предоставят подходящи стимули за сътрудничество; ще се ускори взимането на решение; ще се гарантират равни условия на конкуренция. То в по-голяма степен би отразило и паневропейския характер на банковите пазари, в частност по отношение на международните банков групи.

От друга страна Комисията смята, че без интегрирана европейска рамка за надзор и управление на кризи създаването на европейски фонд за преобразуване на проблемни банки би било изключително трудно. Европейският подход за създаването на фондове за преобразуване на проблемни банки следва да се вписва в контекста на по-широкообхватен подход за споразумения в областта на надзора.

Поради тази причина подходяща първа стъпка би било създаването на хармонизирана мрежа от национални фондове, основаваща се на набор от координирани национални споразумения за управление на кризи.<sup>8</sup> Националните споразумения са един първоначален етап, като с оглед създаването на интегрирани европейски споразумения в областта на управлението на кризи и надзора, както и в по-дългосрочен план – на европейски фонд за преобразуване на проблемни банки, се предвижда през 2014 г. те да бъдат преразгледани.<sup>9</sup>

Едни по-здрави финансови споразумения, чрез които да се постигне по-голяма видимост и взаимно разбирателство между отделните национални органи, също ще бъде ключов фактор за стимулиране на тясното сътрудничество между тях в случай на

---

<sup>8</sup> При този подход се отчита, че фондове за преобразуване на проблемни банки вече съществуват в някои държави-членки.

<sup>9</sup> 2014 г. е заложен в предложението регламент за европейски банков орган като годината за преразглеждане на новите споразумения в областта на надзора с цел да се оцени доколко е реалистично едно придвижване към създаването на единен европейски надзорен орган.

фалит на международна банкова група. Това на свой ред ще предостави стабилна основа за ефективни трансгранични споразумения за управление на кризи.

Неприемането на европейски подход по отношение на фондовете за преобразуване на проблемни банки би довело до едностранното въвеждане на данък върху банките в някои държави-членки, което на свой ред би могло да създаде неравностойни условия на конкуренция на различните национални банкови пазари. При международните банкови групи би съществувал риск и от припокриване на данъците. Освен това различните подходи по отношение на финансирането с частни капитали могат, от една страна, да възпрепятстват ефективното преодоляване на кризи или използването на инструментите за преобразуване на проблемни банки (ако например в някои държави частното финансиране е налице, а в други – не), а от друга – да направят договарянето за споделяне на разходите изключително сложно, ако не и невъзможно.

Поради тези причини **подходящата насока е постигането на подход на равнище ЕС** при съблюдаването на принципите на субсидиарност и пропорционалност, както са постановени в член 5 от Договора за Европейския съюз. Единствено европейско действие би могло да гарантира, че банкови групи с подразделения в повече от една държава-членка подлежат на сходни изисквания по отношение на фондовете за преобразуване на проблемни банки, а оттам – наличието на равни условия на конкуренция, избягване на прекомерни разходи за съответствие при трансграничните дейности и насърчаване на все по-тясно интегриране в рамките на единния пазар. Такъв подход също така би осигурил, където това е уместно, последователност със законодателството на ЕС. Още един негов резултат ще бъде укрепване на финансовата стабилност в рамките на ЕС.

#### **4. ФИНАНСИРАНЕ, РАЗМЕР НА РАЗХОДИТЕ И УПРАВЛЕНИЕ НА ФОНДОВЕТЕ ЗА ПРЕОБРАЗУВАНЕ НА ПРОБЛЕМНИ БАНКИ**

В настоящата глава се разглеждат трите основни елемента на такъв фонд, а именно: финансиране (4.1.); обхват и размер (4.2.), както и управление (4.3.).

##### **4.1. Финансиране на фондовете за преобразуване на проблемни банки**

Двете преследвани цели при изготвянето на финансовите споразумения за фондовете са: i) събиране на необходимите парични средства според характера на задачите (т.е. вероятността за необходимостта от преобразуване на проблемни банки и разходите във връзка с него); ii) начин на процедиране, с който се насърчава подходящото поведение и се ограничава рискът от преобразуване. Финансирането от банките може да се основава на три основни параметъра: пасиви, активи или печалба на институцията.

- **Банковите активи** са добър показател за рисковостта на съответната институция. Те също така биха могли точно да отразяват вероятността от изпадане в неплатежоспособност и следователно – от преобразуване.<sup>10</sup> Косвено, от активите би могло да се извлече информация за евентуалния размер на цената на преобразуване

---

<sup>10</sup> На жаргона на банковото регулиране това означава, че относителният размер на данъка зависи от оценяването на вероятността от изпадане в неплатежоспособност и загубата в случай на неизпълнение на поетите задължения, което се основава на наличния капацитет за проследяване на рисковостта на активите.

на проблемната банка. От друга страна обаче банковите активи са вече обект на надзорни изисквания по отношение на собствения капитал, претеглени спрямо риска. Налагането на данък въз основа на активите би следователно довело до допълнително капиталово изискване, поради което е необходимо да се разглежда внимателно в контекста на протичащата по-широка реформа на стандартите по отношение на собствения капитал.

- **Банковите пасиви**<sup>11</sup> изглеждат на пръв поглед най-подходящият показател за евентуалните ресурси, необходими за преобразуването на дадена проблемна банка. Най-вероятно е разходите по преобразуване да възникнат поради необходимостта от подпомагане на някои техни компоненти (с изключение на собствения капитал и обезпечени пасиви като например влоговете). Възможно е обаче те да не бъдат достатъчно точен показател за степента на риска.
- В допълнение към данъците въз основа на баланса, **печалбата и премиите** също биха могли да бъдат обложени с аргумента, че са показател за размера на банката и по-точно отразяват принципа „замърсителят плаща“<sup>12</sup>. Печалбата и премиите обаче може да не са тясно свързани с ресурсите, необходими за преобразуването на дадена проблемна банка, или с вероятността за изпадането ѝ в неплатежоспособност.

Комисията извършва задълбочена оценка за определянето на най-подходящата от споменатите облагаема основа за финансирането на фонд за преобразуване на проблемни банки. Която и основа да бъде избрана, тя според Комисията трябва да съблюдава следните минимални критерии: а) избягване на възможен арбитраж; б) показател за точните рискове; в) отчитане на системния характер на някои финансови институции; г) базиране на вероятните ресурси, които ще трябва да бъдат изразходени при евентуална необходимост от преобразуване; както и д) избягване на изкривяване на конкуренцията.

Важен елемент на размисъл е и дали създаването на фондовете трябва да бъде превантивно или при възникването на необходимост. **Комисията смята, че фондовете за преобразуване на проблемни банки трябва да бъдат финансирани от банките на превантивна основа.** Ако финансирането на механизмите бъде изцяло отложено за момента на възникването на необходимост от тях е вероятно да се наложи първоначално финансиране от данъкоплатците, което ще увеличи риска банковите фалити да имат по-мощно неблагоприятно въздействие върху икономиката. Такъв подход може да се окаже процикличен чрез причиняването на натиск върху публичните финанси по време на финансова криза, когато средствата за допълнително финансиране, които държавата може да отдели, са най-ограничени<sup>13</sup>.

#### 4.2. Обхват и размер на разходите на фондовете

Задачата на фондовете за преобразуване на проблемни банки ще бъде финансирането на организирано преобразуване на неплатежоспособните институции. Фондовете за

---

<sup>11</sup> Изчисляването на размера на данъка въз основа на пасивите е предпочитаният от МВФ подход.

<sup>12</sup> Наскоро някои държави-членки решиха да започнат да облагат премиите. Това е различно от разглежданото в настоящото съобщение облагане на банките.

<sup>13</sup> Все пак, ако ресурсите на превантивните фондове се окажат недостатъчни за покриване на цената на преобразуване на проблемните банки, ще е необходимо да бъдат допълнени с достатъчно надеждно финансиране от други източници.

преобразуване следва да бъдат налични, независимо от големината и взаимосвързаността на проблемните банки, като обаче спасяването се изключи напълно от обхвата им. На този етап е подходящо фондовете за преобразуване на проблемни банки да не бъдат използвани за финансиране на други финансови институции като инвестиционни фондове или застрахователни дружества. Въпреки че последните са активни участници на финансовите пазари, те притежават редица специфики, които биха затруднили прилагането по отношение на тях на сходен режим на преобразуване като този, предвиден за банките. Фондовете за преобразуване на проблемни банки няма да служат за рекапитализиране на последните, което обаче не отменя необходимостта от достатъчно ресурсно осигуряване за покриване на разходите по преобразуването; от своя страна възприетият подход ще трябва да бъде приспособяван към институции с различен размер и характер.

Размерът на фонда ще зависи от видовете финансови институции, които ще попаднат в обхвата на рамката за преодоляване на кризи; същността му трябва да се вписва и в контекста на планираната мащабна реформа на финансовия сектор.

**КЛЕТКА № 2: Какви мерки ще финансира един фонд за преобразуване на проблемни банки?**

При предприеманите от компетентните власти действия с оглед на организираното преобразуване на проблемна банка могат да възникнат редица разходи. По принцип добре замислена рамка за преобразуване на проблемни банки би следвало да задължи компетентният орган да преобразува изпадналата в затруднение институция на най-ниската социално-икономическа цена в съответствие със съответните разпоредби от Договора, включително тези по отношение на държавните помощи. Примери за различните мерки, които фондовете за преобразуване на проблемни банки биха могли евентуално да предприемат, са представени по-долу:

- **Финансиране на т.нар. мостова банка („bridge bank“)** (компетентният орган поема собствеността върху банката), така че дейността на неплатежоспособната институция да продължи. Това би могло да означава например предоставяне на мостово финансиране и/или гаранции.

- **Финансиране на пълно или частично прехвърляне на активи и/или пасиви** от изпадналата в затруднение институция към трета страна. Разходите биха могли да се дължат на обезпечения на активите (например споделяне на загубата с потенциален приобретател на проблемни активи) и/или на финансиране или обезпечаване на прехвърлянето на пасиви за известен период, така че да се запази доверието на пазара и да се избегне рискът от внезапен отлив на кредитори.

- **Финансиране на разделянето на оздравена банка и банка с проблемни активи.** Разходите за фонда биха могли да произтекат от временното закупуване и управляване на проблемните активи, както и от предоставянето на мостово финансиране за оздравената банка.

- **Покриване на административните, правните и консултантските разходи,** както и необходимостта от запазване на някои основни банкови функции като системите за извършване на плащания.

По време на настоящата криза поетите от правителствата задължения в подкрепа на банковия сектор достигнаха значителен процент от БВП на ЕС. Описаните в настоящото съобщение фондове за преобразуване на проблемни банки не са замислени с такъв размер, тъй като целта им е именно да се избегне необходимостта от публично финансиране за спасяване на банките. Важно е да се отбележи становището на Комисията, че рамката за управление на кризи трябва да гарантира, че всякакви загуби във връзка с фалита на дадена банка ще бъдат най-напред поети от акционерите, държателите на подчинен дълг и кредиторите с необезпечени вземания и едва след това ще се прибегне до фондовете за преобразуване на проблемни банки. Преди да изрази позиция относно подходящия целеви размер за фондовете, Комисията ще проведе задълбочен количествен анализ и щателна оценка на въздействието. Примерите в клетка № 3 са за илюстрация и представят различни възможни целеви размери, основаващи се на скорошните инициативи.

### **КЛЕТКА № 3: Разходни параметри на скорошните инициативи за създаване на фондове**

Някои държави вече взеха решение за облагане на банките с оглед именно на създаването на фондове за преобразуване. Точната цел на тези фондове обаче, както и финансовите параметри, се различават:

- В Германия се изготвят предложения за системен данък върху банките, приходите от който да бъдат предназначени за създаването на стабилизационен фонд за финансиране на мерки в рамките на специален режим за преобразуване на проблемни банки. Въпреки че все още не са напълно точно определени характерът на данъка, размерът на фонда и условията за инвестиране и използване на средствата в него, могат да се очакват приходи от този данък в размер на около 1 млрд. EUR годишно.

Швеция наскоро създаде стабилизационен банков фонд със задача да финансира мерки за противодействие на риска от сериозни сътресения на финансовата система на страната<sup>14</sup>. За 15 години се очаква фондът да достигне размер от 2,5 % от БВП. Той ще бъде финансиран от стабилизационен данък, дължим от банките и останалите кредитни институции върху някои техни пасиви (с изключение на собствения капитал и някои видове подчинен дълг) и възлизащ на 0,036 % годишно.

- МВФ посочи<sup>15</sup>, че въз основа на опита от минали кризи може да се сметне, че в зависимост от относителното значение на финансовия сектор 2-4 % от БВП би следвало да са достатъчни за ресурсното осигуряване на фонд за преобразуване на проблемни банки (това съответства на преките разходи при настоящата банкова криза).

В редица държави-членки схемите за гарантиране на влоговете са натоварени с финансирането на прехвърлянето на влоговете от затруднената институция<sup>16</sup>. Комисията смята, че използването на фондовете за гарантиране на влоговете за преобразуването на проблемни банки следва да бъде в рамките на необходимия за изплащането на обезпечените депозити размер. Допълнителните разходи следва да бъдат поети от фондовете за преобразуване на проблемни банки. При разработването на механизмите трябва да се внимава и за недопускане на дублиране.

#### **4.3. Управление на фондовете за преобразуване на проблемни банки**

Предвид факта, че в повечето икономики е вероятно размерът на даден фонд за преобразуване на проблемни банки да бъде съществен, правилата за управлението му са от ключово значение. Финансирането от банките за покриване на разходите по бъдещо преобразуване може да бъде заприходено или към общия бюджет, или към даден фонд. Някои държави-членки биха могли да се възползват от това финансиране за намаляване на дефицита си. В по-дългосрочен план обаче липсата на специални

<sup>14</sup> Предметът на дейност на фонда е с по-широк обхват от замислените от Комисията „фондове за преобразуване на проблемни банки“.

<sup>15</sup> Междинен доклад за Г-20 „A Fair and Substantial Contribution by the Financial Sector“ [„Справедлив и съществен принос на финансовия сектор“], април 2010 г.

<sup>16</sup> В настоящата банкова криза се съдържат редица примери за организирана банкова ликвидация с помощта на схемата за гарантиране на влоговете. Илюстрация на потенциалните разходи във връзка с фалита на малки и средни банки могат да дадат случаите с Dunfermline Building Society (1,5 млрд. GBP) или Bradford & Bingley (14 млрд. GBP).

фондове за преобразуване на проблемни банки може при евентуална криза да доведе до зависимост на финансовия сектор от публично финансиране и така да изостри проблема с моралния риск, свързан с институциите, смятани за твърде големи, за да бъдат оставени да фалират. Освен това винаги ще остане и опасността постъпленията от данъка в общия бюджет с времето да бъдат използвани за други цели.

**Поради тези причини Комисията смята, че фондовете за преобразуване на проблемни банки следва да бъдат отделени от държавния бюджет и използвани единствено за покриване на разходите по преобразуване.**

В практически план управлението на фондовете за преобразуване на проблемни банки следва да бъде поверено на органите, които ще бъдат натоварени с преобразуването на финансовите институции и които следва да действат като независими изпълнителни органи. При възлагането на допълнителни правомощия за разпределянето на средствата е необходимо отговорностите да бъдат ясно очертани. Функционалната независимост от държавата ще гарантира стриктното използване на фондовете за финансиране на мерки по преобразуване на проблемни банки. Управленските споразумения трябва да бъдат допълнително конкретизирани. В този контекст възникват три съществени въпроса относно управлението на даден фонд:

1) Как следва да бъдат съхранявани набраните средства?; 2) При какви условия следва да се прибягва до фондовете с оглед преобразуването на проблемни банки? и 3) Как да бъдат разпределени финансираните от фондовете разходи при трансгранично преобразуване?

- i) Средствата следва да бъдат вложени в добре диверсифициран в географско изражение портфейл, състоящ се от високоликвидни небанкови активи с нисък пазарен и кредитен риск, и така че да се подкрепя реалната икономика.
- ii) По отношение на използването на фондовете Комисията възнамерява да въведе хармонизирана мрежа за преобразуване на проблемни банки, така че да се избегнат евентуалните несъответствия – и съответно изкривяване на конкуренцията – поради различно определяне от националните власти на правната рамка и инструментариума за преобразуване. По този начин ще бъдат определени моментът и начинът за използване на фондовете.
- iii) По отношение на споразуменията при преобразуване на проблемни банки, Комисията възнамерява да излезе с предложения с оглед установяването на ясни правила за начина на координиране. В основата на тези споразумения биха могли да бъдат комитети, в които да бъдат представени отговорните за преобразуването на проблемни банки органи, така че да се постигне съвместно решение за пристъпване към преобразуване на проблемна трансгранична банкова група под надзора на орган като предлагания от Комисията бъдещ европейски банков орган. Такива планове за преобразуване на проблемни банки, основани на ясни нормативно уредени принципи, следва да разглеждат въпроси като справедливото поделение на цената и разходите между финансираните с частни капитали фондове.

В заключение може да се отбележи, че фондовете за преобразуване на проблемни банки трябва да съблюдават **правилата на ЕС относно държавните помощи**. Оперативните аспекти на фондовете за преобразуване на проблемни банки трябва да бъдат

определяни при надлежно отчитане на потенциалното им отражение в тази област. Намесите, при които се използват фондовете, трябва да съдържа характеристики, улесняващи оценяването им за счетоводни цели, в частност по отношение на предоставената подкрепа, подходящото споделяне на разходите и избягване на неоправданото изкривяване на конкуренцията.

## 5. СЛЕДВАЩИ ЕТАПИ

Настоящото съобщение е принос към обсъжданията във връзка с облагането на банките и фондовете за преобразуване на проблемни банки, които ще се проведат в рамките на предстоящите срещи на Г-20. Както на европейско, така и на световно равнище е важно да се постигне възможно най-бързо съгласие по общите принципи и ориентация на тези въпроси, така че да се избегне разработването на различни национални подходи.

Комисията приканва Европейския съвет, който ще се проведе на 17 юни 2010 г., да утвърди предложените в настоящото съобщение принципи и насоки за действие и да призове представителите на ЕС в Г-20 да го подкрепят на предстоящите срещи.

Като следващ етап в създаването на широкообхватна рамка за предотвратяване и управление на кризи, през октомври 2010 г. Комисията ще представи съобщение, очертаващо план-графика и принципните и конкретните планове за разработването на нова рамка за управление на кризи, включително допълнителна оценка на целесъобразността на средствата за осигуряване на участието на кредиторите в ранните стадии на преобразуването на дадена проблемна банка (като например преоценка на вземанията). **В началото на 2011 г. Комисията възнамерява да приеме законодателни предложения относно управлението на кризи и фондовете за преобразуване на проблемни банки.**