

## III

(Подготвителни актове)

## ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

493-ТА ПЛЕНАРНА СЕСИЯ, ПРОВЕДЕНА НА 16 И 17 ОКТОМВРИ 2013 Г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяването на еднообразни правила и еднообразна процедура за преобразуването на кредитни институции и някои инвестиционни посредници в рамките на Единния механизъм за преобразуване и Единния фонд за преобразуване на банки, и за изменение на Регламент (ЕС) № 1093/2010 на Европейския парламент и на Съвета“

COM(2013) 520 final — 2013/253 (COD)

(2014/C 67/10)

Докладчик: г-н DANIEL MAREELS

На 3 септември 2013 г. Съветът и на 10 септември 2013 г. Европейският парламент решиха, в съответствие с член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяването на еднообразни правила и еднообразна процедура за преобразуването на кредитни институции и някои инвестиционни посредници в рамките на Единния механизъм за преобразуване и Единния фонд за преобразуване на банки, и за изменение на Регламент (ЕС) № 1093/2010 на Европейския парламент и на Съвета“

COM(2013) 520 final — 2013/0253 (COD).

Специализирана секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 4 октомври 2013 г.

На 493-тата си пленарна сесия, проведена на 16 и 17 октомври 2013 г. (заседание от 17 октомври 2013 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 157 гласа „за“, 1 глас „против“ и 7 гласа „въздържал се“.

## 1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК приветства предложенията за създаване на **Единен механизъм за преобразуване (ЕМП)** със съответен механизъм за финансиране, които, след предложенията относно Единния надзорен механизъм (ЕНМ), Европейския механизъм за стабилност (ЕМС) и възстановяването и преобразуването на банки, полагат **нов важен крайъгълен камък** за изграждането на **банковия съюз**.

За страните от еврозоната и за тези, желаещи доброволно да се присъединят към нея, ЕМП предлага **механизъм за преобразуване**, който ще функционира на европейско равнище и ще позволи на съответните органи да извършват основно реструктуриране и преобразуване на изпаднали в затруднение банки, без

да се застрашава икономическата стабилност. Свързаният с механизма **фонд за преобразуване на банки** трябва да разполага с необходимите собствени средства, за да не се налага финансирането на този процес да става с публични средства и да е за сметка на данъкоплатците.

1.2 От началото на кризата и като реакция срещу нея се предлага да се премине към **по-силен икономически и паричен съюз**, изграден върху интегрирана рамка за финансовия сектор, бюджетните въпроси и икономическата политика. Една интегрирана финансова рамка или „банков съюз“ е следователно съществена част от политическите мерки, чрез които Европа ще може отново да поеме по пътя на **икономическо възстановяване и растеж**.

1.3 ЕИСК разглежда банковия съюз като **изключително важен приоритет** поради това, че той може да допринесе за така необходимото **възстановяване на доверието** на гражданите и предприятията, както и за **доброто финансиране на икономиката**. Той намалява съществуващата днес разпокъсаност на вътрешния пазар и така спомага за създаването на равни условия на конкуренция в Съюза, за укрепването на европейската банкова система и за намаляването на рисковете от „заразяване“.

1.4 Комитетът смята, че е необходимо **да се работи по различните градивни елементи** (ЕНМ, ЕМС, възстановяването и преобразуването на банки, ЕМП) на банковия съюз и при **осъществяването му** да се спазва **логична последователност и вътрешна съгласуваност на предложенията**. Комитетът приканва също така да се има предвид преразглежданото в момента законодателство за защита на дребните вложители посредством **режима за гарантиране на депозитите**.

1.5 Настоящите предложения за ЕМП **не могат да се разглеждат откъснато** от предходни предложения относно възстановяването и преобразуването на кредитни институции (директивата за възстановяване и оздравяване на кредитни институции) и от съгласието по този въпрос, постигнато наскоро в Съвета, което вече е взето предвид. Всъщност **директивата за възстановяването и оздравяването** ще действа като **нормативна основа** за преобразуването на банки в целия вътрешен пазар и поради това ЕМП в голяма степен се гради върху нея. Комитетът се застъпва за това **двата режима** да бъдат **максимално съгласувани един с друг**, така че да се създадат **във възможно най-висока степен равни условия на конкуренция** в тази област **в целия ЕС**. ЕМП трябва наистина да бъде подкрепен от една хармонизирана рамка за възстановяване и преобразуване на банки и да бъде интегриран в нея.

1.6 Комитетът приветства факта, че ЕМП отива по-далеч от директивата за възстановяването и оздравяването и че се предвижда създаването на **орган и фонд** (за преобразуване) **на равнището на ЕС**. По този начин, **след надзора** (ЕНМ) над банките, сега и тяхното **преобразуване** се поставя на **едно и също административно равнище**, така че става възможно да се прилага **единен и последователен подход**. Комитетът приветства също така и факта, че в ЕМП е предвидено **финансиране на равнището на ЕС**.

1.7 Необходимо е предвидените в ЕМП процедури за преобразуване да бъдат във всеки случай **ефикасни и действени**, а предвидените инструменти трябва да могат да се прилагат **с изискващата се скорост** както на национално, така и на трансгранично равнище, винаги когато се яви необходимост и особено в спешни ситуации. Нужно е внимателно да се следи тези процедури да образуват **единна и ефективна цялост** заедно с мерките, предвидени в **директивата за възстановяването и оздравяването**, и в случай на необходимост разпоредбите да **се прилагат съгласувано**. Винаги, когато е възможно, трябва да има стремеж към **опростяване**. Също така всички правни и други въпроси трябва да получават адекватен отговор.

1.8 Що се отнася до **Единния съвет по преобразуване (ЕСП)**, който играе ключова роля в ЕМП, от решаващо

значение е неговите членове да притежават **максимална независимост** и да се предвиди **демократичен контрол** върху техните решения. Необходимо е подборът на членовете да се извършва възможно най-внимателно, а правомощията на ЕСП да бъдат ясни и добре дефинирани.

1.9 Комитетът приветства предвидения **Единен фонд за преобразуване на банки**, който преди всичко осигурява **финансова стабилност, гарантира ефективност на решенията за преобразуване и прекъсва връзката между публичните органи и банковия сектор**. Комитетът призовава бързо да се внесе яснота по правното му основание, както и предварително да се разгледат всички предизвикателства, свързани със създаването на такъв фонд (напр. моралният риск), за да могат да се предотвратят нежелателни въздействия.

1.10 Ако наистина се предвижда участието на **фонда за преобразуване** в процедурата да става на един по-късен неин етап и средствата от него да могат да се използват само за специфични цели, а именно за гарантиране на ефективността на мерките за преобразуване, Комитетът все пак смята, че е важно **този фонд** да разполага с **необходимите финансови средства** да изпълнява подобаващо задачите си. При определянето на **равнището на намеса** на фонда, който се захранва с вноски от банките, ще могат да се вземат предвид и разнообразните **мерки**, прилагани в различните области за **възстановяване на финансовия сектор**. Освен това Комитетът потвърждава и тук своята позиция, изразена относно директивата за възстановяването и оздравяването, а именно, че трябва да има възможност предвидените критерии за „предварителни“ вноски на банките да се преразглеждат през определени интервали от време. Необходимо е да се обърне внимание на евентуалните двойни разходи поради припокриване на националните схеми и схемите на ЕС.

## 2. Контекст

2.1 Представеното от Европейската комисия предложение относно **Единния механизъм за преобразуване (ЕМП) и Единния фонд за преобразуване на банки** <sup>(1)</sup> е част от процеса на създаване на Европейски икономически и паричен съюз, включително **банков съюз**. Предложението се основава на член 114 от ДФЕС, който допуска приемането на мерки, отнасящи се до създаването или функционирането на вътрешния пазар.

2.2 Банковият съюз, който ще обхваща всички държави членки от еврозоната и тези извън еврозоната, желаещи да се присъединят към него, трябва да бъде **завършен** посредством следните **стъпки**:

2.2.1 Първо, следва да бъдат приключени оставащите законодателни процедури за **създаване на Единен надзорен механизъм** (ЕНМ), с което ЕЦБ ще получи правомощия да упражнява надзор върху банките в еврозоната.

2.2.2 Второ, **Европейският механизъм за стабилност** (ЕМС), който, след като се създаде ЕНМ, бъде извършен преглед на счетоводните баланси на банките и бъдат определени техните „наследени активи“, ще може пряко да рекапитализира <sup>(2)</sup> банките.

<sup>(1)</sup> COM(2013) 520 final.

<sup>(2)</sup> Вж. ECOFIN от 21 юни 2013 г. и Европейски съвет от 27 юни 2013 г.

2.2.3 Следват предложенията на Комисията от 6 юни 2012 г. за **директива** за създаване на рамка за възстановяване и оздравяване на кредитни институции и инвестиционни посредници. Междувременно Съветът постигна общ подход по тези предложения, на който именно се основава настоящото предложение за регламент за ЕМП.

С тези предложения се цели създаването на подходяща политическа рамка за управление по системен начин на фалити на банки и предотвратяване на заразяването на други институции, като на компетентните органи бъдат осигурени ефективни инструменти и правомощия за проактивно посрещане на банкови кризи, гарантиране на финансова стабилност и ограничаване до минимум на риска от загуби за данъкоплатците <sup>(3)</sup>.

2.2.4 Заклучителната част от предложенията се отнася за публикуваното на 10 юли 2013 г. предложение за **регламент** относно създаването на **ЕМП** със съответни подходящи и ефективни предпазни механизми.

2.3 Биха могли впрочем да се припомнят предложенията на Комисията от 2010 г. за хармонизиране на националните схеми за гарантиране на депозитите (СГД). СГД имат за цел да неутрализират последиците от банков фалит върху дребните вложители за първите 100 000 евро от депозитите им.

2.4 ЕМП ще **функционира** по следния начин:

2.4.1 **ЕЦБ** в качеството си на надзорен орган ще **сигнализира**, когато дадена банка изпадне в сериозни финансови затруднения и трябва да бъде преобразувана.

2.4.2 Преобразуването на банката ще се **подготвя** от **Единен съвет по преобразуване**, състоящ се от представители на ЕЦБ, Европейската комисия и съответните компетентни национални органи.

2.4.3 По препоръка на Единния съвет по преобразуване или по собствена инициатива **Комисията ще решава** дали и кога да започне процедура по преобразуване на дадена банка и **определя** каква да бъде **рамката** за използването на инструментите и фонда за преобразуване.

Тези инструменти за преобразуване, определени в директивата за възстановяването и оздравяването и възприети и в ЕМП, ще обхващат:

— продажба на предприятието;

— мостова институция;

— обособяване на активи;

— участие на частния сектор (инструмент за рекапитализация).

2.4.4 **Компетентните национални органи по преобразуването** ще **изпълняват** плана за преобразуване под надзора на Единния съвет по преобразуване. В случай че национален орган, отговорен за преобразуването, не изпълни решение на Единния съвет по преобразуване, съветът ще може да отправя директно изисквания към проблемните банки за предприемане на управленски мерки.

2.5 Предвижданият **Единен фонд за преобразуване на банки** ще бъде под контрола на Единния съвет по преобразуване. Фондът ще има задача да осигурява наличието на финансова подкрепа по време на реструктурирането на банката.

2.5.1 Фондът ще бъде единен за всички засегнати страни в рамките на ЕМП. Финансирането му ще се извършва от всички финансови институции на участващите страни. Те ще заплащат ежегодна предварителна вноска на принципа *ex ante*, независимо от каквито и да било действия по преобразуване.

2.5.2 Фондът има преди всичко целта да гарантира **финансова стабилност**, а не да абсорбира загуби или да осигурява капитал на институция, която е в процес на преобразуване. Следователно той не трябва да се разглежда като спасителен фонд. Той не е и гаранционен фонд за депозити, нито негов заместител. Напротив, фондът е предназначен да гарантира ефективността на мерките за преобразуване.

### 3. Общи бележки

3.1 Както многократно беше посочвано през 2012 г., една интегрирана финансова рамка или „**банков съюз**“ е съществена част от политическите мерки, чрез които Европа да може отново да поеме по пътя на икономическо възстановяване и растеж <sup>(4)</sup>. Други мерки, например по-задълбочена икономическа координация, също трябва да допринесат в тази насока.

3.2 **Комитетът** вече е изтъквал значението на банковия съюз в този контекст и е посочвал, че не е възможно в продължение на по-дълъг период от време да се поддържа зона с единна парична единица, но със 17 финансови и дългови пазара, особено след като кризата разкри национално обусловената разпокъсаност на еврозоната. Ето защо банковият съюз се разглежда като безусловно необходим и приоритетен за споделяне на риска, за защита на вложителите (също и посредством „процедура на ликвидация“), за възстановяване на доверието и за възобновяване на финансирането на предприятията във всички държави членки <sup>(5)</sup>.

<sup>(4)</sup> Това беше по-специално подчертано в Съобщението на Комисията до Европейския парламент и Съвета „Пътна карта за създаване на банков съюз“, в Съобщението на Комисията „Подобен план за задълбочен и истински икономически и паричен съюз — начало на дебат на европейско равнище“ и в доклада на четиримата председатели „Към един истински икономически и паричен съюз“.

<sup>(5)</sup> ОВ С 271, 19.9.2013 г., стр. 8.

<sup>(3)</sup> ОВ С 44, 15.2.2013 г., стр. 68.

3.3 По същия начин ЕИСК настояваше Комисията **възможно най-бързо да предложи график и подробности за ЕМП**. Това се отнася и за други важни задачи като преодоляването на възможни кризисни ситуации чрез съвместни дейности по надзора. По този начин банковият съюз ще спечели по-голямо доверие и ще положи една обща основа за целия вътрешен пазар.

Междувременно стана ясно, че ЕНМ и Регламентът и Директивата за капиталовите изисквания (РКИ/ДКИV) трябва да влязат в сила през 2014 г., а директивата за възстановяването и оздравяването и ЕМП – от 2015 г. нататък. Добре е, следователно, целият пакет да бъде своевременно приет и от Съвета.

3.4 Комитетът е изразявал също така своята убеденост, че в по-късен стадий ЕМП би могъл да изпълнява и допълнителна роля и да спомага за координираното преодоляване на кризисни ситуации. Надзорът и преобразуването обаче трябва да вървят ръка за ръка. Целта не е една държава членка да поема последствията от европейско решение за ликвидация на далена банка и да трябва да заплаща загубите на вложителите <sup>(6)</sup>.

3.5 Публикуването в средата на 2012 г. предложение за **директива за възстановяването и оздравяването** предлага рамка за превантивни действия в **държавите членки** срещу банкови кризи, осигуряване на банкова стабилност и облекчаване на натиска върху публичните финанси.

3.6 След като влезе в сила, директивата ще **хармонизира до известна степен** националните правила за преобразуването на банки и сътрудничеството между отговорните за преобразуването органи при подхода към изпаднали в неплатежоспособност банки и особено към банки с трансгранична дейност.

3.7 **ЕМП** отива по-далеч. В случай че директивата за възстановяването и оздравяването не постигне **еднообразни решения по въпросите на преобразуването** и използването на финансиране на равнището на ЕС, то ЕМП ще направи това за държавите от еврозоната и за онези извън нея, които решат да се присъединят към механизма.

3.8 **Комитетът приветства факта**, че в ЕМП се предвижда създаването на **Европейски орган и фонд**, които представляват логично допълнение към директивата за възстановяването и оздравяването и към ЕНМ. Надзорът и преобразуването следва обаче да бъдат осъществявани от **органи на едно и също равнище**.

3.9 **Директивата за възстановяването и оздравяването** ще действа като **правилник** за преобразуването на банки в целия вътрешен пазар и поради това **регламентът** в голяма степен се гради върху нея. Тъй като регламентът е продължение на директивата, е необходимо да се предвиди **добра съгласуваност** между двата законодателни текста и **да не се допуска непоследователност**.

3.10 Комитетът смята освен това, че за окончателното изграждане на вътрешния пазар е от решаващо значение **директивата за възстановяването и оздравяването и регламентът за ЕМП да бъдат максимално съгласувани помежду си**. Необходимо е да се полагат усилия за максимална хармонизация на директивата. С оглед на възможно най-широкото предоставяне на равни условия за всички и на последователното прилагане на правилата, директивата за възстановяването и оздравяването следва **да бъде прилагана по еднакъв начин** в различните държави членки. При по-нататъшното изграждане на ЕМП трябва освен това във възможно най-висока степен да се вземат предвид резултатите от преговорите относно директивата за възстановяването и оздравяването.

3.11 Доколкото предложенията за регламент за ЕМП са в съответствие с проекта на посочената директива, могат отново да бъдат припомнени въпросите, поставяни от Комитета в този контекст, сред които е искането за **повече яснота** относно някои нови инструменти, които още не са тествани в условията на системни кризи <sup>(7)</sup>. Освен това е необходимо да се обърне внимание на взаимовръзката на регламента със съществуващото законодателство, така че да се гарантира **правна яснота**.

#### 4. Специфични бележки относно механизма за преобразуване

4.1 Би било полезно да се постигне бърз напредък в развитието на цялостната рамка на банковия съюз, за да може да се преодолее днешната разпокъсаност на финансовите пазари и да се спомогне за прекъсване на съществуващата връзка между публичните финанси и банковия сектор.

4.2 Комитетът отново подчертава, че е необходимо колкото се може по-скоро да се създаде **хармонизирана рамка за възстановяването и преобразуването на банки**. Тази рамка трябва да включва категорични трансгранични разпоредби, за да се гарантира целостта на вътрешния пазар. **ЕМП е съществено допълнение** в това отношение, ето защо и настоящите текстове също заслужават да бъдат приветствани.

4.3 **Осъществяването на ЕМП** трябва от своя страна да бъде подкрепено от и разположено в една **напълно хармонизирана рамка за възстановяването и преобразуването на банки**, която би била основната рамка за оздравяването им в целия ЕС.

4.4 ЕМП трябва не само да предлага единна рамка за преобразуване на изпадналите в затруднение банки в банковия съюз и по този начин да допринася за гарантирането на равни условия на конкуренция в тази област, но също и **да представлява един колкото се може по-опростен, ефикасен и ефективен инструмент, който да може да бъде прилаган максимално бързо** както на национално, така и на трансгранично равнище, веднага щом възникне необходимост и особено при спешни ситуации.

4.5 Що се отнася до **Единния съвет по преобразуване**, от решаващо значение е той да притежава по-специално независимост, експертни знания и опит и върху него да се упражнява демократичен контрол. Този съвет следва да стъпва на **здрава правна основа** и да представя обосновка за своите

<sup>(6)</sup> ОВ С 11, 15.1.2013 г., стр. 34

<sup>(7)</sup> ОВ С 44, 15.2.2013 г., стр. 68.



решения,  
за да се гарантират прозрачността и **демократичният контрол** и да се защитават правата на институциите на ЕС. Нужно е да има **ясно разделение на правомощията** с органите по надзора, а **съставът** на съвета трябва да отразява грижливо балансирано представителство на националното равнище и на заинтересованите участници от ЕС. Съветът и неговите членове трябва да притежават необходимия експертен опит в съответните области.

4.6 **Създаването** на съвета би могло да се разглежда като **решаваща стъпка** към по-нататъшното осъществяване на банковия съюз и на ЕМП. Същевременно обаче по-широката рамка на осъществяването на ЕНП и на директивата за възстановяване и оздравяване не трябва да остава извън полезрението и вероятно би било по-добре да не се изпреварват развитията в тази област.

## 5. Специфични бележки относно механизмите на финансиране

5.1 **Единният фонд за преобразуване на банки** трябва да осигурява наличието на финансова подкрепа докато трае процесът на реструктуриране на банката. Комитетът отново потвърждава, че са похвални усилията на Комисията за създаване на европейска система от финансови разпоредби, включително и посредством ЕМП. Такава система гарантира, че всички институции във всички държави членки ще попадат наравно под действието на еднакво ефективни правила за финансиране на преобразуването, а това е в интерес на всяка държава членка и на вътрешния финансов пазар, защото създава по-голяма стабилност и равни условия на конкуренция<sup>(8)</sup>. По същия начин вероятно заслужава да се обърне внимание на защитата на дребните вложители посредством СГД.

5.2 Затова Комитетът оценява положително факта, че **Единният механизъм за преобразуване** е **подкрепен** чрез специални финансови разпоредби. Ако финансирането на преобразуването ще се извършва на първо място посредством инструмента за рекапитализиране (за да могат акционерите и другите кредитори да понесат началните загуби), както и посредством останалите предвидени в регламента инструменти, то Единният механизъм за преобразуване трябва да бъде съчетан с **единен фонд**, с цел да се прекъсне връзката между публичните органи и банковия сектор.

5.3 Комитетът призовава да се внесе **бързо яснота** относно **правната основа** на фонда, включително и по въпросите във връзка с евентуалната необходимост от изменение на Договора.

5.4 Щом се получи необходимата яснота в това отношение, би трябвало **да се пристъпи** към създаването на фонда, без при това обаче да се изпреварват развитията и действията в областта на ЕНМ и на директивата за възстановяването и оздравяването.

5.5 Въвеждането на единна система поставя и **сериозни предизвикателства** и трябва да се внимава от самото начало да се предотвратят или ограничат до минимум нежелателните последици, както и предварително да са решени всички проблеми в тази област, като например поведение, носещо морален риск.

5.6 Дори и ако фондът за преобразуване ще се намесва едва на по-късен етап между два инструмента и особено след мерки за рекапитализация, а средствата от него ще могат да бъдат използвани само за специфични цели, все пак е важно **той да бъде достатъчно голям** и **всички финансови институции да допринасят** за попълването му.

5.7 При определянето на **равнището на намеса** на фонда е необходимо **да се имат предвид** съществуващата вече **укрепена пруденциална рамка**, прилаганите превантивни мерки и ролята на плановете за възстановяване и преобразуване, включително инструмента за рекапитализация, както и **други мерки за възстановяване на финансовия сектор**. Тези мерки и инструменти вече имат за цел да ограничават вероятността от изпадане на банки в несъстоятелност. Ето защо Комитетът припомня и във връзка с ЕМП своята позиция, изразена по отношение на директивата за възстановяване и оздравяване, а именно че **критериите за предварителна (ex-ante) вноска** би трябвало да могат да бъдат преразглеждани през редовни интервали от време<sup>(9)</sup>.

5.8 По същите причини и за да се избегнат отрицателни последици за гражданите и за предприятията, трябва да се отдели необходимото внимание на **потенциални двойни разходи за банките** вследствие на дублираща се структура на национални органи по преобразуване и на Европейския орган по реструктурирането.

Брюксел, 17 октомври 2013 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Henri MALOSSE

<sup>(8)</sup> ОВ С 44, 15.2.2013 г., стр. 68.

<sup>(9)</sup> ОВ С 44, 15.2.2013 г., стр. 68.