



Европейски икономически и социален комитет

INT/552

**Управление на кризи във
финансовия сектор**

Брюксел, 16 юни 2011 г.

СТАНОВИЩЕ

на

Европейския икономически и социален комитет

относно

**„Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския
икономически и социален комитет, Комитета на регионите и Европейската централна
банка - Рамка на ЕС за управление на кризи във финансовия сектор“**

COM(2010) 579 окончателен

Докладчик: г-жа Русенова

На 20 октомври 2010 г. Комисията реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет, Комитета на регионите и Европейската централна банка - Рамка на ЕС за управление на кризи във финансовия сектор“

СОМ (2010) 579 окончателен.

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 26 май 2011 г.

На 472-ата си пленарна сесия, проведена на 15 и 16 юни 2011 г. (заседание от 16 юни), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 132 гласа „за“, 13 гласа „против“ и 20 гласа „въздържал се“.

*

* *

1. **Заклучения и препоръки**

- 1.1 ЕИСК споделя тревогата на Комисията, че подкрепата за проблемни финансови институции за сметка на публичните финанси и равните условия на конкуренция на вътрешния пазар вече не е приемлива, и подкрепя по принцип предложената всеобхватна рамка на ЕС. Прилагането ѝ ще изисква както националните органи, така и банките да вложат допълнителни средства, професионални умения и човешки ресурси, в съчетание с реформи на законодателните рамки и режими в държавите-членки. ЕИСК се надява, че при вземането под внимание на резултатите от общественото допитване Комисията ще извърши задълбочена **оценка на въздействието на необходимите разходи, човешки ресурси и законодателни реформи**. Реалистичното предложение следва да се придружава от **график за наемане на човешки ресурси**, като се отчита обстоятелството, че те може и да не са непосредствено налични на пазара.

- 1.2 Комитетът препоръчва цялостен подход и насърчава Комисията да направи оценка на кумулативното въздействие на рамката за управление на кризи заедно с въздействието на всички нововъведени регулаторни изисквания, данъци за финансовия сектор и банкови налози, върху способността на банките да предоставят кредити на домакинствата и на предприятията при разумни лихвени проценти, без да застрашават икономическия растеж и създаването на работни места¹.
- 1.3 ЕИСК препоръчва Комисията да предвиди подходящи мерки за постигане на координация между избрания оздравителен орган, централната банка и министерството на финансите (когато нито един от последните два органа не е избран за оздравителен орган в държавата-членка), преди да предприеме оздравителна операция. За да се предпази секторът от възможна „зараза“ и от криза на доверието, такава координация би била от съществено значение в случаите на преобразуване на големи и имащи системно значение институции, както и в случаите на едновременно преобразуване на няколко институции.
- 1.4 В допълнение към предложението стрес тест, който ще се провежда от надзорните органи в контекста на подготвителните и превантивните мерки, ЕИСК предлага Комисията да направи задължителни за **всички държави-членки** програмите на МВФ/Световната банка за оценка на финансовия сектор (ПОФС), съгласно предложението в Доклада „De Larosière“². В провежданите в рамките на ПОФС анализ и стрес тест се прави връзка между макроикономическото развитие и дисбалансите в държавите-членки, от една страна, и тяхната макрофинансова стабилност и пруденциални рискове на микроравнище, от друга, което ги превръща в полезни и изключително подходящи аналитични инструменти за надзорните органи.
- 1.5 ЕИСК приветства предложението на Комисията за прехвърляемост на активите като превантивна мярка, но предупреждава, че предоставянето на финансова подкрепа на други групи не следва да се налага от надзорните органи, а да остане доброволно, и че равнопоставеното третиране както на държавите-членки по произход, така и на приемащите държави-членки е от решаващо значение за запазването на финансовата стабилност. Групова финансова подкрепа следва да се оказва само в съответствие с групово финансово споразумение и при условие че бъдат изпълнени следните условия:

1

Вж. също така ОВ С 107, 6.4.2011 г., стр. 16, където обсъдихме в подробности разходите, свързани с рамката за управление на кризи, и по-специално фондовете за преобразуване на проблемни банки (ФПБ), както и тяхното въздействие върху финансовия сектор и икономиката в по-общ план.

2

Групата на високо равнище по въпросите на финансовия надзор в ЕС, председателствана от Jacques de Larosière, Доклад, 25 февруари 2009 г., Брюксел, стр. 64.

- главното условие следва да предвижда, че финансова подкрепа може да се отпуска единствено ако предоставящият я орган отговаря и ще продължи да отговаря във всеки един момент и при всякакви обстоятелства на пруденциалните изисквания на Директива 2006/48/ЕО или на други, имащи по-голяма тежест от тях, национални капиталови изисквания в страната на прехвърлителя. ЕИСК препоръчва това условие да се съблюдава от всички надзорни органи и посредници, включително Европейския банков орган (ЕБО), в случай на разногласия между членовете на колегиума;
 - освен това ЕИСК смята, че като предпазна мярка за макрофинансовата стабилност в страната на прехвърлителя надзорният орган на прехвърлителя следва да разполага с правомощия да забранява или ограничава прехвърляне на активи по споразумение за групова финансова подкрепа, ако то застрашава ликвидността, платежоспособността и финансовата стабилност на прехвърлителя, както и финансовия сектор на неговата страна.
- 1.6. Назначаването на временен управител е сигнал, че банката изпитва затруднения, което може да разклати доверието на вложителите и да предизвика изтегляне на средствата им от банките. Назначаването на временни управители в няколко институции през един и същ период от време може да причини сериозна дестабилизация; затова следва да бъдат въведени допълнителни предпазни мерки, за да се защитят засегнатите банки и секторът като цяло от възможна верижна дестабилизация и криза на доверие.
- 1.7. ЕИСК препоръчва Комисията да направи оценка на въздействието на инструментите за спасяване на банките от кредиторите (bail-in) върху банковия сектор и финансовите пазари, както и да извърши анализ на приложимостта и на разходите и ползите на този вид инструменти от гледна точка на трансграничните им последиствия, конкурентоспособност и прозрачност.
- 1.8. В отговор на затягането на регулаторния режим и на въвеждането на допълнителни мерки и инструменти за управление на кризи, паралелната банкова система може да се доразвие в значителна степен. Комисията следва да се убеди, че регулаторите и надзорниците ще са в състояние да ограничат рисковете от „зараза“ до банките, идващи извън банковия сектор. Представителите на паралелните банки също така следва да са обект на по-строги регулаторни стандарти и би следвало да имат способността да поемат загуби.

2. Въведение

- 2.1 По време на финансовата криза правителствата не позволиха на банките и на други финансови институции от системно значение да фалират. Бяха приети най-разнообразни мерки: в някои случаи банките се нуждаеха от вливане на капитал при огромни разходи за публичните финанси (с надеждата те да бъдат възстановени в бъдеще), а в други имаха нужда от подкрепа за ликвидността и/или гаранции за пасивите си. Във всички случаи това предизвика напрежение на финансовите пазари и значителни нарушения на равните условия на вътрешния пазар и в световен мащаб.
- 2.2 В отговор на вече съществуващия консенсус, че това не бива никога да се повтаря, Комисията прие няколко съобщения, свързани с управлението на кризи и оздравяването на финансови институции. В първото съобщение, публикувано през октомври 2009 г.³, се разглеждат необходимите промени за постигане на ефективно управление на кризи и оздравяване или организирано прекратяване на дейността на проблемна трансгранична банка. В публикуваното през май 2010 г.⁴ второ съобщение се разглеждат възможностите за финансиране на преобразуването на проблемни банки по начин, който да сведе до минимум моралния риск и да защити публичните средства⁵. Със Съобщение COM(2010)579 окончателен се създава всеобхватна рамка на ЕС за проблемни банки и банки във фалит и се очертават политическите насоки, които Комисията възнамерява да следва. През декември 2010 г. беше инициирана обществена консултация относно техническите подробности на планираната законодателна рамка.
- 2.3 Комисията възнамерява да продължи да работи за постепенно въвеждане на режим на ЕС за управление на кризи. **Като първа стъпка** Комисията възнамеряваше да приеме преди лятото на 2011 г. законодателно предложение за хармонизиран режим на ЕС за предотвратяване на кризи и възстановяване и преобразуване на банки, което да включва общ набор от инструменти за преобразуване и засилване на сътрудничеството между националните органи при трансгранични фалити на банки. **Като втора стъпка**, Комисията ще разгледа необходимостта от по-нататъшно хармонизиране на режимите за несъстоятелността на банките. Последната, **трета стъпка** ще включва създаването до 2014 г. на интегриран режим за преобразуване, който вероятно ще се основава на единен европейски оздравителен орган.

³ COM(2009)561.

⁴ COM(2010)254.

⁵ Вж.: http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management/index_en.htm.

3. Бележки

3.1 Обхват и цели

3.1.1 В съобщението на Комисията се предлага рамка за управление на кризи за **„всички кредитни институции и някои инвестиционни дружества, независимо дали тяхната дейност е трансгранична или местна (...) независимо от техния тип и размер, и по-специално институциите със системно значение“**. В бележка под линия Комисията обяснява, че **целта на нейната политика е „да бъде обхваната тази категория инвестиционни дружества, чийто фалит би могъл да дестабилизира цялата система, и [че] обмисля вариантите за нейното определяне“**. Всъщност в много части от съобщението се говори не само за кредитните институции, но и за инвестиционните дружества, без да се дава ясно определение на тази категория. ЕИСК очаква Комисията да определи ясно категориите **инвестиционни дружества и инвестиционни фондове** с потенциално системно въздействие, като вземе под внимание резултатите от започналата през декември 2010 г. публична консултация. Комитетът насърчава Комисията да оцени също дали инструментите и правомощията за преобразуване, предложени в СОМ(2010) 579 окончателен, биха били достатъчни за подходящо решаване на всички конкретни проблеми, свързани с фалита на инвестиционно дружество и инвестиционен фонд.

3.1.2 Рамката за превенция, управление на кризи и преобразуване се основава на седем принципа и цели, като се очаква те да гарантират, че банките в затруднение ще излизат от пазара без да застрашават финансовата стабилност. ЕИСК подкрепя по-голямата част от тях, но по четвъртия и по последния са необходими някои бележки и разяснения:

- подкрепяме мнението на Комисията относно значението на намаляването на моралния риск чрез осигуряване на справедливо и подходящо разпределение на загубите от преобразуване на банката между акционерите и кредиторите, но само ако тяхното третиране отразява **техния ранг и е сходно с това, което биха получили, ако банката прекрати дейността си**. В този процес кредиторите обикновено биват третирани по различен начин от акционерите. Предложението за разпределяне на загубите както между акционерите, така и между кредиторите може да породи определени тревоги от правно естество и се нуждае от по-нататъшно разясняване по отношение на пропорционалното разпределение на загубите и критериите за включване на кредиторите сред вносителите: кога и в каква степен? Принципът за разпределение на загубите между акционерите определено е правилен, но поражда някои тревоги във връзка с това, кога се очаква кредиторите да споделят загубите, без да се изяснява идеята. Кога от конкретния кредитор ще се изисква да поеме загуби и в каква степен? Необходимо ли е да обмислим разграничаване между „виновни“ или „неразумни“ кредитори и останалите? Също така, на какво основание и при какви обстоятелства загубите ще се покриват от целия банков сектор?

- по последното тире: съгласни сме, че е необходимо да се избягват още по-тежки кризи, но да се твърди, че една от целите на предложената рамка е „ограничаване на нарушенията на конкуренцията“ е просто привидно придържане към принципа, тъй като фактът, че една проблемна или – още по-лошо – почти фалирала институция се нуждае от помощ за сметка на трети страни, сам по себе си представлява нарушение на конкуренцията.

3.1.3 В отговор на затягането на регулаторния режим и на въвеждането на допълнителни мерки и инструменти за управление на кризи, паралелната банкова система може да се доразвие в значителна степен. ЕИСК препоръчва регулаторните и надзорните органи да се опитат да ограничат рисковете от „зараза“ до банките, идващи извън банковия сектор и да позволят на паралелните банки да поемат загуби и да бъдат обект на по-строги регулаторни стандарти.

3.2 Основни елементи на рамката

3.2.1 По своята същност очертаната от Комисията рамка е правилна и ЕИСК одобрява предложените три категории мерки:

- i. подготвителни и превантивни;
- ii. ранна интервенция от страна на надзорните органи, и
- iii. преобразуване .

Прилагането на тази рамка далеч няма да бъде просто и ЕИСК приветства намерението да се осигури постепенен и плавен преход от съществуващите национални разпоредби към предложената рамка. Многобройните инициативи, предлагани от някои национални органи, както и различните национални законодателства по отношение на имуществените права, несъстоятелността, административната и наказателната отговорност на администраторите, създават много пречки пред бързия преход към очертаната рамка. Комитетът изразява надеждата, че с „широкия набор от възможности“ няма да се злоупотребява при политически, икономически и социални извънредни ситуации, а ще бъде използван за осигуряване на гъвкавост при приспособяването на националните норми към европейското законодателство и за насърчаване на ефективна координация и сътрудничество в трансграничното управление на кризи и преобразуването на всички видове кредитни институции, независимо от техния размер и взаимната им свързаност.

3.2.2 Органи, отговорни за управлението на кризи

В съобщението на Комисията изрично се посочва, че правомощията в областта на ранната интервенция ще продължат да се упражняват от органите за пруденциален надзор съгласно Директивата за капиталовите изисквания (ДКИ), докато по отношение на правомощията за оздравяване всяка държава-членка ще трябва да определи орган, който да ги упражнява. ЕИСК одобрява препоръката на Комисията оздравителният орган да бъде административен, а не съдебен, но е наясно с пречките и затрудненията пред осъществяването на тази препоръка. Комитетът очаква също така националните предварително финансирани фондове за преобразуване на банки (ФПБ), предложени в СОМ(2010)254 окончателен и СОМ(2010)579 окончателен, да имат дял в упражняването на правомощията за оздравяване, ако бъдат създадени в съответствие с изложените в посочените съобщения препоръки. Дори ако изборът на оздравителни органи бъде оставен на национално равнище, те следва да действат в съответствие с общи правила и принципи, установени с рамка на ЕС.

3.2.2.1 Освен това ЕИСК смята, че успешното изпълнение на оздравителна операция ще изисква добра координация между избрания оздравителен орган, централната банка и министерството на финансите, когато нито един от последните два органа не е избран за оздравителен орган на държавата-членка. Това е от съществено значение в случаите на преобразуване на големи и имащи системно значение институции, както и в случаите на едновременно преобразуване на няколко финансови институции.

3.2.3 Подготвителни и превантивни мерки

Всички предложени в този раздел мерки и инициативи са правилни по своя замисъл и несъмнено са необходими за осигуряване на ефективното прилагане на рамката на Комисията. Независимо от това има няколко въпроса, които не могат да бъдат пренебрегнати:

- колко ще струва тяхното прилагане и кой ще поеме разходите в крайна сметка?
- ще могат ли органите и финансовите институции да намерят професионалните ресурси, необходими за целите на предложените мерки?
- колко време ще бъде нужно за постигане на напълно действаща европейска система?

3.2.3.1 **По-конкретно от надзорните органи се изисква:** да въведат засилен надзор, да подлагат на оценка и да упражняват надзор върху планирането на дейностите по възстановяване и преобразуване, да приемат превантивни мерки (Раздел 3.2, СОМ (2010) 579 окончателен), да се намесват в дейностите по преобразуване на предприятия в сътрудничество с оздравителните органи, и др. На практика надзорните органи се превръщат в свръхуправители на институциите.

В допълнение към стандартните изисквания за отчетност, от финансовите институции се изисква да изготвят и да представят на органите планове за възстановяване и оздравяване, които следва да се актуализират постоянно. Освен това от държавите-членки се изисква да **създадат оздравителни органи** или да разширят задачите на съществуващите, така че те да включват и оздравяването на финансови институции.

3.2.3.1.1 Всички тези действия несъмнено са необходими с оглед на създаването на стабилни и сигурни финансови пазари; проблемът е в това да се определи **колко ще струва тяхното осъществяване⁶** и да се **гарантира, че както органите, така и финансовите институции ще могат да намерят достатъчно висококвалифицирани човешки ресурси**, готови да изпълняват новите задачи. Високите разходи, свързани с плана, могат да бъдат обосновани с важността на крайната цел, но недостигът на човешки ресурси може да се окаже голямо препятствие. Комисията си дава сметка за това и в своя консултативен документ прикани държавите-членки да направят оценка на разходите (включително човешките разходи), които има вероятност да възникнат при изпълнението на предложените дейности, свързани със засиления надзор и с плановете за възстановяване и оздравяване. **Едно реалистично предложение на Комисията следва да бъде придружено от оценка на въздействието на разходите и времева рамка за наемането на човешки ресурси**, като се има предвид, че тези човешки ресурси може да не са непосредствено налични на пазара.

3.2.3.2 В допълнение към предложението стрес тест, който ще се провежда от надзорните органи, ЕИСК предлага Комисията да направи задължителни за **всички държави-членки** програмите на МВФ/Световната банка за оценка на финансовия сектор (ПОФС)⁷, съгласно предложението в Доклада „De Larosière“⁸. Понастоящем ПОФС е задължителна за 25 държави-членки на МВФ, от които само 11 са държави-членки на ЕС. При анализите и стрес тестовете в рамките на ПОФС се прави връзка между макроикономическото развитие и дисбалансите в държавите-членки, от една страна, и тяхната макрофинансова стабилност и пруденциални рискове на микроравнище, от друга, което ги превръща в полезни и изключително подходящи аналитични инструменти за надзорните органи.

⁶ Относно финансирането на разходите вж. раздел 3.4 от COM(2010) 579 окончателен и Становище INT/525.

⁷ Вж. МВФ, Програма за оценка на финансовия сектор, 2011 г., www.imf.org.

⁸ Групата на високо равнище по въпросите на финансовия надзор в ЕС, председателствана от Jacques de Larosière, Доклад, 25 февруари 2009 г., Брюксел, стр. 64.

3.2.3.3 **ЕИСК приветства предложението на Комисията относно прехвърляемостта на активи като превантивна мярка в ситуации, когато субекти от дадена група изпитват ликвидни затруднения.** Комитетът изразява убеждението, че за да се запази бизнес моделът на дъщерните предприятия, оказването на финансова подкрепа на други групи от дружества следва да продължи да се прави на доброволен принцип, а не да се налага от надзорните органи. Въпреки това, за да се предотврати разпространяването на проблеми с ликвидността, Комитетът препоръчва Комисията внимателно да конкретизира обстоятелствата и условията, при които е възможно прехвърляне на активи, и подчертава, че равнопоставеното третиране на всички държави-членки – както държавите по произход, така и приемащите държави – е от решаващо значение за избягването на „зараза“ и запазването на финансова стабилност.

3.2.3.3.1 Групова финансова подкрепа следва да се оказва само в съответствие с групово финансово споразумение и при условие че бъдат изпълнени определени условия за капитал и ликвидност. Основното условие следва да предвижда, че финансовата подкрепа може да се отпуска единствено ако предоставящата я институция отговаря и ще продължи да отговаря във всеки един момент и при всякакви обстоятелства на пруденциалните изисквания на Директива 2006/48/ЕО или на други, имащи по-голяма тежест от тях, национални капиталови изисквания в страната на прехвърлителя. ЕИСК препоръчва това условие да се съблюдава от всички надзорни органи и посредници, включително Европейския банков орган (ЕБО) в случай на разногласия между членовете на колегиума, или ако не бъде постигнато съгласие. Освен това смятаме, че груповата финансова подкрепа следва да подлежи на одобрение от страна на надзорните органи, само след като са проведени **оценка на риска и стрес тест**, като **пазарът следва да бъде информиран** за случаите, в които се предоставя групова финансова подкрепа.

3.2.3.3.2 Като предпазна мярка за макрофинансовата стабилност в страната на прехвърлителя **надзорният орган на прехвърлителя** следва да разполага с правомощия **да забранява или ограничава прехвърляне на активи** в рамките на споразумение за групово финансова подкрепа, ако то застрашава ликвидността, платежоспособността и финансовата стабилност на прехвърлителя и неговата страна.

3.2.4 Критерии за задействане на ранна интервенция и на преобразуване

3.2.4.1 Цялата тази глава изглежда правилна и приемлива в общи линии. На надзорните органи се възлага трудната и деликатна задача да откриват не само обстоятелства, при които не се изпълняват изискванията на ДКИ, но и сигнали за възможна неспособност за изпълнение на тези изисквания. Това налага необходимостта от **усъвършенствани инструменти и професионални способности, както и заострено внимание към пазара.**

3.2.4.2 Задачите, свързани с **решенията** за интервенция, както и действията, описани в раздел 3.4, изискват висока степен на **субективна преценка**, която – колкото и добре и професионално да е обоснована – може да бъде оспорена в съда или по друг начин, от трети страни или дори от самата институция. За надзорните органи това означава отговорности и/или задължения, които те следва да бъдат подготвени да посрещнат. Няколко ясно определени количествени критерии за задействане може би биха помогнали на надзорните органи да вземат решения за ранна интервенция при по-малка зависимост от субективна преценка и риск от правна несигурност. По отношение на критериите за задействане на преобразуване Комитетът приветства идеите на Комисията и признава необходимостта от съчетаване и балансиране по подходящ начин на количествени и качествени критерии за задействане. Препоръчваме също така Комисията да отдели специално внимание на критериите за задействане на преобразуването, които се очаква да сигнализират за настъпването на подходящия момент, в който ще започне прилагането на инструментите за спасяване на банките от кредиторите.

3.2.5 Ранна интервенция

Предвидените от Комисията мерки изглеждат правилни и приемливи, но назначаването на **временен управител** изисква внимание. В правни проучвания, проведени на по-ранен етап, се изтъква, че в различни държави-членки понятието „ранна интервенция“ има различни значения, и че правомощията на надзорните органи да назначават временен управител също могат да се различават. В някои държави-членки националното законодателство **може да позволява** назначаването на временни управители и да изисква **само минимални изменения**. В редица държави-членки правното основание за назначаване на временни управители съществува благодарение на разпоредби за задействане на мерки за ранна интервенция, когато дадена банка е неспособна да изпълнява капиталовите изисквания. В други държави-членки **националното законодателство в областта на дружественото право може да забранява** назначаването на временен управител от орган, различен от управителния съвет или общото събрание на дружеството, и съществуващото законодателство може да бъде променено или изменено единствено чрез **нов закон**.

3.2.5.1 По отношение на **отговорността** Комисията посочва, че назначаването на временен управител не следва да означава предоставяне на държавна гаранция или **възлагане на отговорности на надзорните органи**. От чисто правна гледна точка това едва ли може да бъде прието: общият принцип е, че който взема решение или предприема действие, носи отговорност за последствията от това. Всяко изключение от този принцип, което не е подкрепено със закон, вероятно ще бъде оспорено в съда.

- 3.2.5.2 ЕИСК препоръчва да е възможно да се назначава временен управител, въз основа на ясно определен критерий за задействане, когато надзорният орган, упражняващ правомощията, **предвидени в член 136 от Директивата за капиталовите изисквания**, е убеден, че ръководството на кредитната институция **не желае или не е в състояние** да предприеме необходимите мерки. Комитетът изразява убеждението, че за да е правно обвързващо решението за назначаване на временен управител при групово третиране, то следва да се взема от консолидиращия надзорен орган, но в **консултация и в тясна координация с надзорните органи на приемащата държава**.
- 3.2.5.3 Назначаването на временен управител е сигнал, че банката преживява затруднения, което може да подкопае доверието на вложителите и да ги накара масово да изтеглят вложенията си. ЕИСК изразява тревога, че назначаването на временни управители в няколко институции през един и същ период от време може да причини сериозна дестабилизация; затова следва да бъдат въведени допълнителни предпазни мерки, за да се защитят засегнатите банки и секторът като цяло от възможна „зараза“ и криза на доверие.
- 3.2.6 Преобразуване
- 3.2.6.1 Изложените в тази глава действия са добре замислени, но самата Комисия признава, че може да е необходима **реформа на законодателството относно банковата несъстоятелност**, както и че възнамерява да извърши проучване (стр. 8-9 от съобщението). Всъщност предложените действия в тяхната съвкупност могат да се разглеждат като **процедура, почти сходна с производството по несъстоятелност, протичаща паралелно, но отделно от обичайните процедури**. В повечето държави-членки вероятно ще има нужда от ново законодателство вместо от реформа.
- 3.2.6.2 Основната разлика между оздравяването и несъстоятелността е, че след преобразуване институцията или част от нея се запазва – факт, който оправдава методологичното ръководство и участие на надзорните и оздравителните органи в цялата процедура. **Тези органи обаче не разполагат със съдебни правомощия**, което усложнява възлагането на правомощия, задължения и отговорности. Изглежда, че Комисията е наясно с този проблем: в текста относно гаранциите за контрагентите и пазарните споразумения се предвиждат разпоредби във връзка със **съдебния контрол**, „които предоставят на засегнатите страни съответните права да оспорват действията на органите и да търсят финансови компенсации“.

3.2.6.3 Това може да постави органите в деликатна и рискована ситуация: „засегната страна“, която желае да оспори решението на органите, би могла да потърси съдебна защита и съдът би могъл да **реша да блокира цялата процедура**. При действащите законодателства този риск съществува и има доста голяма вероятност да се случи; затова следва да бъде направено всичко възможно, за да се избегне възможността процедурите по **преобразуване да бъдат забавени или блокирани**. Тези процедури следва да бъдат своевременни и бързи, тъй като всяко забавяне или блокиране би могло да обезсмисли инициативите на органите и да предизвика отрицателна реакция на пазара. Несъмнено е необходима **промяна на законодателствата и съдебните процедури** в повечето държави-членки, но поради съществените различия в рамките по отношение на несъстоятелността и съдебните процедури на много от тях, необходимите промени ще бъдат значителни.

3.2.7 Преговаряне на дълга

ЕИСК приветства усилията на Комисията да анализира предизвикателствата, свързани с преобразуването на големи и сложни финансови институции (ГСФИ) и специфичните въпроси, свързани с инструмента за преговаряне на дълга. Комитетът насърчава Комисията да разработи рамка, при която този инструмент допринася ефективно за преобразуването на всички институции, обхванати от режима, включително ГСФИ, и подчертава значението на обща международна рамка. Надяваме се, че Комисията следователно ще разгледа споразумението на Базелския комитет финансовите институции със системно значение да имат капацитет за покриване на загуби, надхвърлящ минималните стандарти. Комитетът подчертава, че спасителните инструменти биха могли да бъдат признати за средство за повишаване на капацитета за покриване на загуби на финансовите институции, включително на тези със системно значение, и приветства тяхното прилагане като алтернатива на спасяването с публични средства. ЕИСК обаче изразява редица опасения относно изготвянето и прилагането на инструментите за спасяване на банките от кредиторите и насърчава Комисията да ги проучи и третира с повишено внимание.

3.2.7.1 ЕИСК смята, че при определянето и упражняването на правомощията за преговаряне на дълга, обичайното подреждане на вземанията, установено чрез законодателството в областта на несъстоятелността, следва да се съблюдава във възможно най-голяма степен. Всяко отклонение от тази практика, при изключителни обстоятелства, следва да се установява и заявява предварително.

- 3.2.7.2 Комисията следва да гарантира функционирането на режима и избягването на верижни реакции в случаите, когато основните инвеститори в инструментите за спасяване от кредиторите на дадена банка са други банки, чиято търговска дейност е обвързана с нейната. Следва внимателно да се проучи степента на ефективност на инструментите за спасяване от кредиторите в периоди на системни кризи и въздействието, което може да окаже едновременното им активиране от много финансови институции, и следва да се предложат допълнителни мерки за избягване на евентуални сериозни проблеми.
- 3.2.7.3 Комисията следва да анализира внимателно потенциалното проциклично поведение и нестабилност на инструментите за спасяване от кредиторите в периоди на кризи, и следва да обмисли кога и в каква степен може да им се разчита при подобни обстоятелства.
- 3.2.7.4 ЕИСК очаква от Комисията да направи оценка на въздействието на различните инструменти, които могат да се използват за спасяване на банката от кредиторите, върху устойчивостта на банковия сектор и финансовите пазари като цяло.
- 3.3 Координация на трансграничното управление на кризи
- 3.3.1 Координирано преобразуване на банкови групи в ЕС
- 3.3.1.1 ЕИСК приветства загрижеността на Комисията за постигането на подходяща координация на трансграничното управление на кризи и призовава процедурите да осигуряват равнопоставено третиране на кредиторите и акционерите както в държавите-членки по произход, така и в приемащите държави-членки, защита срещу „зараза“ в период на криза и запазване на финансовата стабилност във всички държави-членки.
- 3.3.1.2 В раздел 4 Комисията правилно посочва, че в случай на фалит са необходими координирани действия, както и че „посочените в раздел 2 мерки ще гарантират, че **оздравителните органи разполагат с еднакви инструменти и правомощия**“. Подобно твърдение обаче сякаш противоречи на друго твърдение в началото на раздел 3, а именно, че „**мерките, прилагани в отделните случаи (...) не са предварително установени в рамката**“.

- 3.3.1.3 За координирани действия е необходимо общо желание за приемане на еднакви мерки - условие, което предвид опита от миналото трудно може да бъде изпълнено. Вярно е, че при съставянето на раздел 3 Комисията вероятно е имала предвид само национални казуси, докато раздел 4 се отнася до трансгранични кризи, при които правомощията се прехвърлят на европейските надзорни органи (ЕНО). Въпреки това бележката не е неоснователна: **ако всеки национален орган има свобода да избира** своите процедури, то процедурите, наложени от **ЕНО може да са различни** или да противоречат на националните. В такъв случай процедурите, отнасящи се до националните клонове на чужда банка, биха могли да бъдат различни от процедурите, отнасящи се до кредиторите на национална банка. Това би могло да породи опасения относно **паритета на правата** на кредиторите, а вероятно и случаи на **сблъсък между правилата** на вътрешния пазар. Някои от тези въпроси са засегнати в подробности в консултативния документ и се надяваме, че консултацията ще спомогне за разрешаването на повечето от тях.
- 3.3.1.4 Осъзнаваме, че държавите-членки биха се противопоставили на предварително установени правила и че противоположната позиция може би не е реалистична, но да се оставя твърде голяма свобода на избор на националните органи би довело до трудности в случай на международна криза, засягаща цели групи. Преди приемането на национални правила вероятно ще бъде необходимо **съгласуване на някои основни аспекти** на процедурите (по възможност под егидата на ЕНО).
- 3.3.1.5 По отношение на **координационната рамка** Комисията обмисля две реформи: едната, основаваща се на **оздравителни колегиуми**, а втората – на **оздравителни органи на ниво група**. Втората реформа изглежда по-рационална, по-гъвкава и по-ефективна, тъй като **водещата роля ще имат оздравителните органи**, като Европейският банков орган (ЕБО) ще участва в качеството на наблюдател. Другата реформа, включваща разширяване на съществуващите надзорни колегиуми чрез добавяне на оздравителни органи, може да срещне трудности при вземането на бързи решения поради опасения, свързани с надзора и оздравяването.

3.3.1.6 **Голям повод за тревога: фактът, че схемите за преобразуване на групи няма да бъдат задължителни.** Националните органи, които не са съгласни със схемата, ще разполагат със свобода да предприемат „самостоятелни действия“, въпреки че от тях „ще се изисква“ да вземат предвид влиянието на техните решения върху други държави-членки, „да обосновават своите решения“ пред оздравителния колегиум и „да обсъждат“ съответните причини с другите членове на колегиума. Опитът от миналото отново дава основание за **отрицателна бележка:** когато националните интереси са изложени на риск, съществува много голяма вероятност всеки национален орган да защити тях пред всякакви други съображения. Предложената процедура е твърде тромава, отнема твърде много време и неприложима в случаите, когато националните органи ще трябва да действат незабавно. Да се очаква от националните органи да изчакват и да се въздържат от приемане на национални мерки, докато оздравителните органи на ниво група не вземат решение, е нереалистично, особено в случаите, когато дъщерните предприятия са твърде големи за местния пазар.

3.3.1.7 ЕИСК препоръчва Комисията да опрости процедурата, при която държавите-членки, които не са съгласни с предложения план, могат да изразяват мнението си.

3.4 Финансиране на преобразуването

ЕИСК вече изрази мнението си по тази тема в становището си, озаглавено „Фондове за преобразуване на проблемни банки“⁹. Комитетът би желал още веднъж да подчертае, че всеки проект на законодателна разпоредба в тази област следва да бъде придружен от задълбочен анализ и оценка на въздействието, в които да се отчита изцяло прилагането на банкови налози или данъци в някои държави-членки.

3.4.1 Фондове за преобразуване на проблемни банки и схеми за гарантиране на влоговете (СГВ)

В неотдавнашно свое становище¹⁰ ЕИСК вече изрази мнението си относно фондовете за преобразуване на проблемни банки (ФПБ) и схемите за гарантиране на влоговете (СГВ).

⁹ ОВ С 107, 6.4.2011 г., стр.16.

¹⁰ Вж. бележка 9 под линията.

3.4.2 Структура на фондовете за преобразуване на проблемни банки

3.4.2.1 Съществуват определени опасения по отношение на едно на пръв поглед безобидно заключително изречение: „...като **разходите, които са извън капацитета на фонда, ще бъдат възстановени впоследствие от банковия сектор**“. Да се иска от цялото професионално съсловие да покрива загубите на един от своите членове не е необичайна политика, но за да бъде направено това, условията следва да бъдат строго определени и да се предшества от задълбочен анализ на последствията. Необходимо е да има подходяща **правна основа**. Налагането на задължение за плащане на вноски във фонд чрез **регламент** е приета процедура, но ако загубите ще се покриват директно от трети страни, е необходим закон.

3.4.2.2 По отношение на **основата за вноските**, един приемлив хармонизиран подход би могъл да се основава на общата сума на пасивите след тяхната качествена оценка или на пасивите без гарантираните влогове. И тук обаче спънката е в гъвкавостта: всяка държава-членка ще има възможност да решава по различен начин, „ако това не води до нарушаване на принципите на вътрешния пазар“. Различните критерии водят до различни системи за плащане на вноските и до различни равнища на разходите за отделните национални отрасли: **неизбежният резултат от гъвкавостта е нарушение на пазара**.

3.4.2.3 Голям брой държави-членки вече са въвели данъци и **налози, чиито параметри (основа, ставка и обхват) се различават значително**. Във връзка с тези различия Комитетът би желал да подчертае значението на това да се **осигури подходяща координация в краткосрочен план чрез въвеждане на практически решения, включително двустранни споразумения, когато това е възможно**. В допълнение бихме желали да подчертаем още веднъж **важността в краткосрочен план в националните системи за налози да бъде внесена гъвкавост с оглед на осъществяваните промени в регулаторната среда и тенденциите за намиране на подходящо решение на равнище ЕС в средносрочен план**.

3.4.3 Размер на фондовете

ЕИСК вече разгледа по този въпрос в неотдавнашно свое становище¹¹. В този случай също е необходима **количествена оценка на въздействието**, както и оценка на въздействието на по-нататъшното източване на средства от кредитоспособните ресурси във финансовия сектор, заедно с въздействията на ДКИ.

3.5 Следващи стъпки и бъдещи усилия

3.5.1 Следващи стъпки: координационна рамка

Националните закони в областта на несъстоятелността несъмнено ще трябва да бъдат изменени, така че да включат новите правила относно оздравяването, но по **какъв начин ще стане това и колко време ще отнеме остава неизвестно**. За да се измени един закон е необходимо участието на правителства и парламенти - обикновено продължителна процедура, която отнема още повече време, когато става дума за чувствителни въпроси. Преди да приеме нов регламент Комисията следва да се опита да избегне стълкновения с **установените** в някои държави-членки **принципи**.

3.5.2 Рамка в областта на несъстоятелността (средносрочен план)

Административната ликвидация не е непозната процедура, но в повечето държави-членки обикновено се осъществява от **ликвидатор, назначен от съда и под съдебен надзор**. Ликвидацията на банки, възложена на административни банкови органи и извършвана в рамките на техните правомощия, би означавала **прехвърляне на правомощия от съдебни към административни органи** - нещо, което може да влезе в противоречие с националните закони или дори с конституциите на някои държави.

¹¹ Виж бележка 9 под линията.

3.5.3 Рамката на ЕС за управление на кризи, предложена от Комисията за финансовия сектор, се различава от подхода към управлението на кризи, приложен неотдавна в някои държави-членки по линия на програми, подкрепяни от ЕС/МВФ¹². Те предвиждат рекапитализиране на банките с публични средства, включително чрез финансиране от страна на ЕС/МВФ, което да продължи през следващите няколко години точно в момента, в който предстои в останалата част на ЕС да бъдат приложени новата европейска рамка за управление на кризи и фондовете за преобразуване на проблемни банки (ФОБ). ЕИСК очаква Комисията да предложи подходящи преходни мерки с реалистичен график, което да позволи на тези държави-членки да организират бърз, безпроблемен и пълен преход към предложените рамка на ЕС за управление на кризи и ФПБ, съвместим с необходимостта от избягване на отслабване на банковите им сектори.

Брюксел, 16 юни 2011 г.

Председател
на
Европейския икономически и социален
комитет

Staffan Nilsson

¹² Под рубриката „Доклади за страната“, вж. докладите за Гърция (№ 1168) и Ирландия (№ 10366 и № 1147).