





ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Страсбург, 18.4.2023 г.
SWD(2023) 226 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА
РЕЗЮМЕ НА ДОКЛАДА ЗА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО,

придружаващ

предложенията за

ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА
за изменение на Директива 2014/59/ЕС по отношение на мерките за ранна намеса,
условията за реструктуриране и финансирането на действията по
реструктуриране

РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА
за изменение на Регламент (ЕС) № 806/2014 по отношение на мерките за ранна
намеса, условията за реструктуриране и финансирането на действията по
реструктуриране

ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА
за изменение на Директива 2014/49/ЕС по отношение на обхвата на защитата на
депозитите, използването на средствата на схемите за гарантиране на депозитите,
трансграничното сътрудничество и прозрачността

{COM(2023) 226 final} - {SEC(2023) 230 final} - {SWD(2023) 225 final}

Резюме
Оценка на въздействието във връзка с прегледа на нормативната уредба за управление на кризи и за застраховане на депозитите (УКЗД) (Директива за възстановяване и реструктуриране на банките (ДВРПБ), Регламент за Единния механизъм за реструктуриране (РЕМП), Директива относно схемите за гарантиране на депозитите (ДСГД))
Необходимост от действия
Защо? В какво се състои разглежданият проблем?
Нормативната уредба за управление на кризи и за застраховане на депозитите (УКЗД) бе замислена с оглед предотвратяване и управление на несъстоятелността на кредитни институции, независимо от техния размер или модел на стопанска дейност. Нейните цели са поддържане на финансовата стабилност, защита на вложителите, свеждане до минимум на използването на публична подкрепа, ограничаване на моралния риск и осигуряване на еднакви условия на конкуренция на единния пазар, като същевременно се избягва загубата на икономическа стойност. Като цяло в оценката се стига до заключението, че уредбата за УКЗД функционира ефективно по отношение на някои цели (защита на финансовата стабилност), но по отношение на други — защита на парите на данъкоплатците и вложителите и осигуряване на еднакви условия на конкуренция на единния пазар — се представя незадоволително. Поради това са необходими подобрения, по-специално в следните области: - Правната сигурност и предвидимостта при управлението на банковата несъстоятелност продължават да са на незадоволително равнище. Например процедурите, чрез които публичните органи избират между реструктуриране и производство по несъстоятелност, се различават значително в отделните държави — членки на ЕС. - Защитните механизми, финансирани от сектора, са все още неефективни, а условията за достъп до финансиране, в рамките на реструктурирането и извън него, продължават да се различават, което оказва въздействие върху критериите за използване и създава възможности за арбитраж при вземането на решения относно инструмента за управление на кризи, който да се прилага с цел по-добра защита на депозитите. - Защитата на вложителите остава неравномерна и непоследователна в отделните държави — членки на ЕС, а устойчивостта на финансирането по схемите за гарантиране на депозитите (СГД) може да се окаже недостатъчна, особено при липсата на Европейска схема за застраховане на депозитите (ЕСЗД).
Какво се очаква да бъде постигнато с тази инициатива?
Като отчита тези фактори, прегледът на УКЗД цели по-добро постигане на всички основни цели на нормативната уредба чрез: - запазване на финансовата стабилност и непрекъснатостта на основните банкови функции за обществото; - защита на вложителите и гарантиране на доверието на потребителите; - гарантиране на функционирането на единния пазар и осигуряване на еднакви условия на конкуренция в целия ЕС; - свеждане до минимум на прибягването до парите на данъкоплатците и гарантиране на пазарна дисциплина.
Каква е добавената стойност от действие на равнище ЕС?
С прегледа ще се измени законодателството на ЕС (ДВРПБ, РЕМП и ДСГД). Предложените изменения на равнището на ЕС са обосновани от тесните връзки между националните финансови сектори и риска от разпространение на проблемите и отрицателни странични ефекти; трансграничния характер на дейността на много финансови институции; и системното въздействие, което несъстоятелността на която и да е банка (дори на малките и средните банки) може да окаже върху финансовата стабилност. Единствено действия на равнище ЕС могат да предоставят на националните и европейските органи за реструктуриране подходящи инструменти и правомощия за организирано управление на изпадналите в затруднение банки, независимо от техния размер и бизнес модел. Действия на равнище ЕС могат да бъдат предприети чрез хармонизираната уредба на реструктурирането, когато националните производства по несъстоятелност се считат за неподходящи за защита на вложителите, парите на данъкоплатците и финансовата стабилност. Действията на ЕС могат също така да осигурят еднакви условия на конкуренция, по-ефективен единен пазар на банкови услуги и равнопоставено третиране на

всички вложители и банки в ЕС. В същото време действията на ЕС не налагат определена стратегия, която да бъде прилагана по отношение на проблемните банки, а по-скоро предоставят на националните и европейските органи съгласувана рамка за вземане на подходящи и пропорционални решения за всеки отделен случай.

Б. Решения

Какви законодателни и незаконодателни варианти на политиката са разгледани? Предпочетен ли е даден вариант? Защо?

Като се имат предвид силната взаимовръзка между инструментите за управление на кризи и тяхното финансиране, в оценката на въздействието бяха разгледани пакети от варианти на политика. Те обединяват съответните проектни характеристики на уредбата за УКЗД, за да се гарантира всеобхватен и последователен подход. Някои предложени промени — свързани с мерките за ранна намеса, критериите при определянето дали дадена банка е проблемна или има вероятност да стане проблемна, както и хармонизирането на някои характеристики на ДСГД — са еднакви във всички разглеждани пакети от варианти на политика.

Различните пакети от варианти на политиката са насочени главно върху анализа на спектъра от възможности за надеждно и ефективно разширяване на обхвата на реструктурирането според степента на амбициозност при подобряването на достъпа до финансиране на реструктурирането. По-специално, вариантите на политика разглеждат възможността за улесняване на използването на средствата на СГД при реструктуриране, включително като мостово финансиране, след определяне на разходоефективността, за да се подобри пропорционалността на достъпа до националните фондове за реструктуриране/Единния фонд за реструктуриране (ФП/ЕФП) за банките, особено за по-малките и средните банки — обект на стратегии за прехвърляне с напускане на пазара. Те също така проучват възможността за по-ефективно и ефикасно използване на средствата на СГД чрез хармонизирано определяне на разходоефективността за мерки, различни от изплащането на гарантираните депозити при несъстоятелност. Този подход има за цел да подобри съвместимостта на критериите, които органите за реструктуриране съблюдават при избора на най-подходящия инструмент за управление на кризи. Отпускането на средства на СГД за мерки, различни от изплащането на гарантираните депозити, зависи от мястото на СГД в йерархията на вземанията. Поради това при вариантите на политика се разглеждат и различни сценарии за хармонизиране на предимството на вложителите в йерархията на вземанията.

Резултатите от вариантите на политиката варират от леко подобрение при финансирането и съизмерим обхват на реструктурирането (вариант 2) до по-амбициозни подобрения във формулата на финансиране, което дава възможност за значително разширяване на обхвата на реструктурирането, така че да бъдат включени повече по-малки и средни банки (вариант 3) в сравнение с вариант 1 (базов сценарий) и вариант 2. Вариант 4 се състои от амбициозна реформа на уредбата за УКЗД, включително ЕСЗД (междинен, хибриден модел на ЕСЗД, различен от предложението на Комисията от 2015 г.). Въпреки че Еврогрупата все още не е постигнала консенсус относно бъдещите действия по ЕСЗД, повечето държави — членки на ЕС, и Европейският парламент отчитат работата, извършена на техническо равнище, и значението на създаването на ЕСЗД за стабилността на нормативната рамка и завършването на банковия съюз. Поради това, с оглед техническата цялост и последователност при разработването на политиката, ЕСЗД е включена в този вариант, въпреки че на този етап той е оценен като политически неосъществим.

Амбициозните, но реалистични подобрения на уредбата за УКЗД при вариант 3, по-специално формулата на финансиране, съчетано със съизмерим обхват на реструктурирането и съгласувани критерии при избора на най-добрия кризисен инструмент за по-малките и средните банки, превръщат това в предпочитан вариант (при липсата на политическо споразумение относно ЕСЗД).

Кой подкрепя отделните варианти?

Повечето държави — членки на ЕС, подкрепят принципа на разширяване — чрез поясняване на оценката на обществения интерес — на обхвата на реструктурирането върху някои по-малки и средни банки, когато реструктурирането би постигнало най-добре целите на рамката, като се гарантира надежден достъп до финансиране за тези банки. Те подкрепят постигането на по-голяма пропорционалност в правилата за достъп до финансиране чрез СГД при хармонизирано определяне на разходоефективността и запазване на минималните условия (т.е. рекапитализация чрез вътрешни

източници) за финансиране на реструктурирането.

Като цяло вложителите и потребителите подкрепят нормативна уредба, която позволява реструктурирането на повече банки и ползва финансирани от сектора защитни механизми, което би намалило риска от възникване на загуби по депозитите, като същевременно се ограничава прибягването до парите на данъкоплатците.

Като цяло банките смятат, че уредбата за УКЗД се нуждае от поясняване, но изразиха обаче и някои опасения. От една страна, някои по-малки банки са загрижени за потенциалните разходи, до които може да доведе разширяването на обхвата на реструктурирането, съчетано с евентуални (пропорционални) МИПЗ и по-широкото използване на финансирани от сектора защитни механизми. От друга страна, по-големите банки подкрепят по-широкото прилагане на реструктурирането и подчертават необходимостта от изграждане на буфери за МИПЗ. Те обаче са критично настроени към възможността за използване на защитните механизми, особено за реструктуриране на по-малки и средни банки.

Повечето държави — членки на ЕС, подкрепят ЕСЗД и изразяват съжаление във връзка с пропуснатата при настоящия преглед възможност за постигане на полезните взаимодействия с уредбата за УКЗД. Като цяло секторът също подкрепя ЕСЗД, по-специално по отношение на потенциалните икономии, които биха могли да доведат до по-ниски вноски в защитните механизми.

В. Въздействие на предпочитания вариант

Какви са предимствата на предпочитания вариант (ако има такъв; в противен случай — на основните варианти)?

Целта на всеки от трите пакета от варианти на политиката е установяване на уредба, обвързана със стимули, чрез насърчаване на по-последователното прилагане на инструменти за реструктуриране, повишаване на правната сигурност и предвидимост, осигуряване на еднакви условия на конкуренция и улесняване на достъпа до общи защитни механизми, като същевременно се запазват някои алтернативи извън реструктурирането в рамките на националните процедури по несъстоятелност. По начина си на структуриране обаче пакетите от варианти постигат тези цели в различна степен и тяхната политическа осъществимост се различава.

Какви са разходите за предпочитания вариант (ако има такъв; в противен случай — за основните варианти)?

Отделните елементи на трите варианта на политиката биха довели до различни по равнище и разпределение разходи.

Банките, чието реструктуриране вече е било одобрено, ще продължат да спазват изискването за осигуряване на подходящи равнища на вътрешен капацитет за поемане на загуби и ще могат да бъдат по-лесно реструктурирани. Дали разширяването на обхвата на реструктурирането ще доведе до по-високи разходи за банките, които вместо ликвидирани ще бъдат евентуално реструктурирани, трябва да бъде оценено за всеки случай поотделно. Запазването на стойността на активите (чрез прилагането на стратегии за прехвърляне с организирано напускане на пазара), по-рядкото прибягване до парите на данъкоплатците и избягването на поемането на загуби от вложителите (чрез по-често използване на СГД след определяне на разходоефективността) биха били в интерес на широката общественост. Използването на средствата на СГД и ФП/ЕФП може обаче също така да доведе до необходимост от попълване на техните ресурси чрез последващи вноски от сектора, които при липсата на ЕСЗД няма да бъдат компенсирани с отстъпки от вноските на банките в защитните механизми.

Разходите за потребителите и вложителите (включително малките и средните предприятия) следва да бъдат ограничени и ясно компенсирани от ползите, по-специално, по-добра защита на вложителите, финансова стабилност, запазване на стойността на активите чрез защита на основните банкови функции и по-рядко използване на парите на данъкоплатците.

Какви ще са последиците за големите предприятия, МСП и микропредприятията?

Като се има предвид централната роля на банките при предлагането на финансиране и финансови услуги на потребителите и МСП, подобряването на стабилността на банковия сектор чрез реформата на УКЗД следва да бъде от полза за тези групи както по отношение на достъпа им до финансиране, така и

по отношение на защитата им като вложители.
Ще има ли значително въздействие върху националните бюджети и администрации?
Целта на реформата на УКЗД е допълнително да се ограничи прибягването до парите на данъкоплатците за справяне с банковата несъстоятелност. От една страна, административната тежест може да се увеличи донякъде за органите за реструктуриране (например във връзка с изготвянето на повече планове за реструктуриране и издаването на повече административни решения). От друга, административните органи ще се възползват от по-голяма правна сигурност и предвидимост на резултатите при извършването на действия по реструктуриране или при прилагането на подходящи инструменти за управление на кризи извън реструктурирането.
Ще има ли други значителни въздействия?
Не.
Г. Последващи действия
Кога ще се извърши преглед на политиката?
Законодателството ще бъде обект на оценка пет години след крайния срок за неговото прилагане, за да се оцени ефективността и ефикасността му по отношение на постигането на представените в настоящия доклад цели и да се прецени дали са необходими нови мерки или изменения.