



Страсбург, 24.11.2015 г.  
COM(2015) 587 final

**Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейската  
централна банка, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на  
регионите**

**„Към завършването на банковия съюз“**

**Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейската централна банка, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите**

**„Към завършването на банковия съюз“**

**1. Контекст**

В доклада на петимата председатели от 22 юни 2015 г.<sup>1</sup> и последващото Съобщение на Комисията от 21 октомври 2015 г.<sup>2</sup> се представя план за задълбочаване на икономическия и паричен съюз (ИПС). Завършването на банковия съюз е неотменима част от този план. За ИПС е необходим напълно функциониращ банков съюз, за да се гарантира ефективно предаване на въздействието на единната парична политика, по-добра диверсификация на риска в държавите членки и адекватно финансиране на икономиката. Освен това завършването на банковия съюз ще укрепи финансовата стабилност в ИПС, като възстанови доверието в банковия сектор чрез набор от мерки, насочени едновременно към поделяне и намаляване на рисковете.

През последните години ЕС осъществи широкомащабна програма за реформи във финансовия сектор. В този контекст беше укрепена регулаторната рамка за банките въз основа на общи правила, които осигуряват по-голяма последователност при регулирането и висококачествен надзор в целия ЕС. Тази рамка ще насърчи по-отговорно поведение в банковия сектор. Например:

- Със законодателния пакет ДКИ IV бяха въведени по-строги пруденциални изисквания за банките въз основа на нови глобални стандарти. По този начин бе засилена способността на банките да устояват на неблагоприятни икономически и финансови сътресения чрез повишаване на качеството и количеството на капитала, разширяване на покритието на рисковете, ограничаване на ливъриджа и подобряване на управлението и прозрачността.
- С Директивата за възстановяване и реструктуриране на банките (ДВПБ) бе създадена нова рамка за възстановяване и реструктуриране за банките, които са проблемни или има вероятност да станат проблемни. Тази рамка ще позволи на държавите членки да защитават данъкоплатците чрез по-своевременно и методично управление на банковите кризи.

---

<sup>1</sup> Доклад на председателите на Европейския парламент, Европейския съвет, Комисията, Еврогрупата и Европейската централна банка за завършване на европейския икономически и паричен съюз, вж. [http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report\\_bg.pdf](http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_bg.pdf).

<sup>2</sup> Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейската централна банка относно стъпките към завършването на икономическия и паричния съюз, вж. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/BG/1-2015-600-BG-F1-1.PDF>.

- Работата на националните схеми за гарантиране на депозитите (СГД) бе подобрена с Директивата относно схемите за гарантиране на депозитите (ДСГД), с която беше хармонизиран техният обхват, бяха заздрави механизмите им за финансиране и бе съкратен срокът за изплащане на гарантираните суми.

Тази подобрена регулаторна рамка (единен наръчник) представлява обща основа за единния пазар на 28-те държави членки, но също така и за банковия съюз.

Основна цел на банковия съюз е да се обърне тенденцията на фрагментиране на финансовите пазари от началото на кризата с еврото, като се отслаби връзката между банките и държавата на национално равнище (поради тази връзка изпадането на банки в несъстоятелност може да застраши публичните финанси, а напрежението по отношение на държавния дълг може да дестабилизира банките). С оглед постигането на тази цел бе взето решението, че надзорът, реструктурирането и финансирането на реструктурирането на значими банки следва да се извършват на равнището на банковия съюз.

За тази цел бяха създадени единният надзорен механизъм (ЕНМ) и единният механизъм за реструктуриране (ЕМП) — първите два стълба на банковия съюз. ЕНМ започна работа през ноември 2014 г. и чрез него вече се извършва независим и единен пруденциален надзор. ЕМП ще започне пълноценна дейност от януари 2016 г., когато ще започнат и вноските в Единния фонд за реструктуриране (ЕФП). При все това три години след като Европейският съвет постигна съгласие по пътна карта за завършване на ИПС въз основа на по-задълбочена интеграция и взаимна подкрепа<sup>3</sup>, все още липсва третият стълб на банковия съюз — обща схема за гарантиране на депозитите. Освен това беше договорено, че банковият съюз следва да разполага с ефективен общ фискален предпазен механизъм, който да бъде на разположение като крайна мярка, но работата по този въпрос все още не е започнала (вж. раздел 3.2 по-долу).

Сега са необходими действия, за да се осигури пълно и правилно прилагане на елементите на банковия съюз, които вече са налице, и да бъдат създадени липсващите елементи. Държавите членки се съгласиха до януари 2016 г. да осигурят за ЕПФ ефективни механизми за мостово финансиране, а най-късно до края на 2023 г. да създадат общия фискален предпазен механизъм<sup>4</sup>. Неотдавна с доклада на петимата председатели бяха предложени някои мерки за завършване на банковия съюз, а в последващо съобщение на Комисията беше поставен акцент върху четири основни изисквания:

1. пълно и незабавно транспониране и прилагане на вече договорените правни разпоредби (по-специално ДВПБ и ДСГД — вж. раздел 2 по-долу);

---

<sup>3</sup> Заключение на Европейския съвет относно завършването на ИПС, приети на 14 декември 2012 г., вж. [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/134320.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134320.pdf).

<sup>4</sup> Вж. изявлението на Еврогрупата и министрите по икономическите и финансовите въпроси от декември 2013 г.

2. бързо постигане на споразумение относно създаването на ефективен механизъм за мостово финансиране за ЕФП и на общ фискален предпазен механизъм, който следва да е с неутрален фискален ефект в средносрочен план, т.е. всички използвани средства на данъкоплатците впоследствие да бъдат възстановени от банките;
3. представяне на законодателно предложение за Европейска схема за гарантиране на депозитите (ЕСГД); и
4. паралелни усилия за допълнително намаляване на рисковете в банковия сектор и за отслабване на връзката между банките и държавата на национално равнище.

В настоящото съобщение, което придружава законодателното предложение на Комисията за създаване на ЕСГД, предложението се разглежда в по-широк контекст на завършването на банковия съюз и необходимите допълнителни мерки за поделяне и намаляване на риска в банковия сектор.

## **2. Прилагане на единния наръчник за банковия съюз**

Законодателният пакет ДКИ IV, ДВПБ и ДСГД съставляват единния наръчник за банковия съюз. Всички тези законодателни актове бяха приети през 2014 г. и сега трябва да бъдат транспонирани в националното законодателство, за да се осигури правилното функциониране на банковия съюз. Въпреки че всички държави членки вече транспонираха напълно законодателния пакет ДКИ IV, някои държави членки — включително някои от участващите в банковия съюз — още не са изпълнили своите задължения за пълно транспониране на ДВПБ и ДСГД, сроковете за което (31 декември 2014 г. и 3 юли 2015 г.) вече изтекоха. Комисията започна процедури за нарушение срещу някои от тези държави членки пред Съда на Европейския съюз. В тази връзка Комисията призова за ратифициране на Междуправителственото споразумение относно ЕФП в срок до 30 ноември, предвид това че някои държави членки още не са приключили процедурата по ратифициране. Въпреки че се очаква до края на 2015 г. повечето държави членки да изпълнят задълженията си за транспониране и ратифициране, от първостепенно значение за доверието в банковия съюз е всички държави членки да изпълнят всички свои правни задължения<sup>5</sup>. Междувременно Комисията ще вземе мерки вторичното законодателство, необходимо за функционирането на

---

<sup>5</sup> Към 24 ноември 2015 г. 11 държави членки все още не бяха транспонирали Директивата за възстановяване и реструктуриране на банките или я бяха транспонирали само частично: Белгия, Чешката република, Италия, Кипър, Литва, Люксембург, Нидерландия, Полша, Румъния, Словения и Швеция.

Към 24 ноември 2015 г. 15 държави членки все още не бяха транспонирали Директивата относно схемите за гарантиране на депозити или я бяха транспонирали само частично: Белгия, Чешката република, Естония, Ирландия, Гърция, Италия, Кипър, Литва, Люксембург, Малта, Нидерландия, Полша, Румъния, Словения и Швеция.

Към 24 ноември 2015 г. 9 държави членки все още не бяха ратифицирали Междуправителственото споразумение или все още не бяха депозирали инструментите за ратификация: Белгия, Естония, Гърция, Ирландия, Италия, Литва, Люксембург, Малта и Словения.

банковия съюз, например разпоредбите на ДВПБ за споделяне на загубите, да бъде своевременно прието.

### **3. Мостово финансиране за ЕФП и общ фискален предпазен механизъм**

#### *3.1 Механизъм за мостово финансиране*

Вноските от банките в ЕФП ще започнат през 2016 г., но Фондът ще достигне постоянния си размер от около 55 милиарда евро едва през 2024 г. За осем години постепенно ще се достигне до пълно взаимно използване на вноските. Тези особености, съчетани със сложна структура на отделни национални подразделения през преходния период към пълно взаимно използване, ще ограничат капацитета на ЕФП за вземане на заеми през следващите години. Основен проблем е, че ЕФП може да се окаже с ограничен капацитет, особено през първите години на функционирането си, поради което да не бъде в състояние да предостави необходимите средства за операция или операции по реструктуриране на банки. В такъв случай ще е необходимо съответните държави членки да осигурят финансиране за реструктурирането, като по този начин ще се запази връзката между банките и държавата на национално равнище.

За преодоляване на риска от недостатъчен капацитет на ЕФП участващите държави членки обсъждат въвеждането на национални кредитни линии в подкрепа на съответните си подразделения. Тъй като размерът на тези подразделения ще намалява с постепенното преминаване към пълно взаимно използване на вноските, с течение на времето кредитните линии на държавите членки ще предоставят подкрепа за все по-малка част от общия размер на ЕФП. Поради това е от съществено значение държавите членки не само да предприемат необходимите стъпки за въвеждане на тези национални кредитни линии преди 1 януари 2016 г. — датата, на която Единният съвет за реструктуриране става напълно оперативен, но и да започнат обсъждане за предоставяне на по-надеждна кредитна линия за взаимно използване чрез Европейския механизъм за стабилност (ЕМС).

#### *3.2 Общ фискален предпазен механизъм като крайна мярка*

Доброто функциониране на ЕНМ и ЕМП би трябвало значително да намали опасността от изпадане на банки в несъстоятелност и да гарантира защитата на данъкоплатците срещу поемането на разходите за реструктуриране на която и да е банка. Допълнителна защита се осигурява от широк набор от пруденциални мерки, които са предприети по отношение на банки, за да се укрепят надзорът и управлението на кризи, да се увеличи количеството и да се подобри качеството на капитала, да се намали концентрацията на експозициите, да се насърчи намаляването на степента на задлъжнялост, да се ограничи процикличното заемане на средства, да се подобри достъпът до ликвидност, да се преодолее системният риск поради големината, сложността и взаимосвързаността, да се засили доверието на вложителите и да се насърчи правилното управление на риска чрез правила за управление.

Дори и този обширен набор от пруденциални мерки и мерки за управление на кризи обаче не може да премахне напълно риска, че е възможно да се наложи публично финансиране за увеличаване на финансовия капацитет на фондовете за реструктуриране. По тази причина държавите членки се споразумяха, че е необходимо банковият съюз да разполага с достъп до ефективен общ фискален предпазен механизъм, който да се използва като крайна мярка. Този предпазен механизъм ще наложи временно споделяне на евентуалния фискален риск, свързан с реструктурирането на банки в рамките на банковия съюз. Използването на предпазния механизъм обаче ще има неутрален фискален ефект в средносрочен план, тъй като всички използвани публични средства впоследствие ще трябва да бъдат възстановени от банките (чрез последващи вноски в ЕФП).

#### **4. Европейска схема за гарантиране на депозитите (ЕСГД)**

##### *4.1 Основание за ЕСГД*

Създаването на обща схема за гарантиране на депозитите беше включено в предварителните обсъждания на банковия съюз през 2012 г. В предложението си от 2012 г. за изменение на приложимата тогава Директива относно СГД Комисията предложи да бъде включена възможност за задължително взаимно вземане и отпускане на заеми между националните схеми за гарантиране на депозитите, но това предложение не бе прието. С Директивата относно СГД от 2014 г. бяха внесени подобрения в националните схеми за гарантиране на депозитите чрез намаляване на сроковете за изплащане на гарантираните суми на вложителите и въвеждане на изискването до 2024 г. финансовите средства на гаранционните фондове да достигнат определено целево равнище спрямо гарантираните депозити. С директивата се предвиждат също така механизми за отпускане на заеми на доброволна основа между националните схеми като източник на подкрепа за осигуряване на ликвидност в случай на нужда.

Въпреки внесените с директивата от 2014 г. подобрения липсата на обща схема за гарантиране на депозитите за целите на банковия съюз означава, че вложителите продължават да са уязвими при големи кризи на местно равнище, които могат да надхвърлят възможностите на националните схеми за гарантиране на депозитите. В същото време в рамките на банковия съюз липсва равнопоставеност между вложителите и между банките, които се опитват да привлекат техните депозити. Различията между националните схеми за гарантиране на депозитите могат също да допринесат за фрагментирането на пазара, като засегнат способността и готовността на банките да разширяват дейността си отвъд националните граници. Може да бъде засегнат по-специално изборът на банките за структурата на трансграничната група (т.е. клонове или дъщерни дружества), като банките ще избират между своята национална схема за гарантиране на депозитите (клон) и схемата на приемащата държава (дъщерно дружество) в зависимост от относителната стабилност на двете схеми.

ЕСГД ще повиши устойчивостта на банковия съюз срещу бъдещи финансови кризи, като намали уязвимостта на националните схеми за гарантиране на депозитите при големи кризи на местно равнище и допълнително отслаби връзката между банките и държавата на национално равнище. При тези

обстоятелства ЕСГД може да спомогне за повишаване на доверието на вложителите в целия банков съюз и по този начин да допринесе за намаляване на риска от масово оттегляне на вложители и за увеличаване на финансовата стабилност. ЕСГД ще подпомогне също така сътрудничеството между националните СГД при предприемане на действия във връзка с изпадане в несъстоятелност на банки с трансгранична дейност. ЕСГД ще повиши доверието на вложителите независимо от местонахождението на дадена банка, като по този начин ще насърчи равнопоставеността и ще задълбочи финансовата интеграция. Във всички тези аспекти ЕСГД е логичното допълващо звено в процеса на прехвърляне на отговорността за надзора и реструктурирането на банките на по-високото равнище на банковия съюз. Тъй като отговорността за надзора и реструктурирането вече е споделена в резултат на създаването на ЕНМ и ЕМП, обстоятелствата, при които дадена национална СГД трябва да изплати на вложителите гарантираните суми или да участва във финансирането на реструктурирането, до голяма степен вече не са под национален контрол. В съответствие с това заедно с настоящото съобщение Комисията прие законодателно предложение за ЕСГД.

### *4.3 Как се планира да функционира ЕСГД?*

#### *4.3.1 Европейски фонд за гарантиране на депозитите*

Ще бъде създаден Европейски фонд за гарантиране на депозитите („Фондът за гарантиране на депозитите“), различен от ЕФП, с цел да се допълнят съществуващите национални фондове за гарантиране на депозитите. На банките ще бъдат наложени вноски за финансиране на Фонда за гарантиране на депозитите.

На етапа на вторично гарантиране на ЕСГД, на който рисковете до голяма степен остават на национално равнище, индивидуалният рисков профил на дадена банка се определя спрямо останалата част от съответната национална банкова система. След като ЕСГД се преобразува в система със солидарна отговорност на равнището на банковия съюз (от първата година на етапа на съвместно гарантиране), индивидуалният рисков профил на дадена банка се определя спрямо всички банки в банковия съюз. Това ще гарантира, че като цяло ЕСГД няма да промени разходите за банките и националните СГД и ще бъдат избегнати усложненията при определянето на рисковите профили на банките на етапа на натрупване на средства във Фонда за гарантиране на депозитите.

Основен принцип е, че на никой от етапите на ЕСГД общите разходи за банковия сектор не следва да се увеличават в сравнение с текущите задължения по Директивата относно СГД от 2014 г. С други думи, ЕСГД ще подобри икономическата ефективност на съществуващите механизми за гарантиране на депозитите в рамките на банковия съюз чрез постепенно обединяване на наличните средства за изплащане на гарантирани суми, без да е необходимо общо увеличение на вноските на банките. Вноските на банките в ЕСГД ще бъдат приспаднати от техните вноски в националните схеми за гарантиране на депозитите. Вноските в национални схеми ще намаляват постепенно едновременно с увеличаването на вноските в ЕСГД.

Ще е необходим силен и независим орган на равнището на банковия съюз, който да управлява ЕСГД, да взема решения относно коригираните спрямо риска вноски на банките, да наблюдава постъпващите вноски и да управлява случаите, в които се изплащат гарантирани суми. Тази роля може да бъде изпълнявана от Единния съвет за реструктуриране (Съвета за реструктуриране) след подходящо изменение на управленската му структура предвид новите му задачи, свързани със СГД, с цел да се преодолеят потенциалните конфликти на интереси между функциите за реструктуриране и за гарантиране на депозитите. Съветът за реструктуриране може да управлява едновременно ЕФП и Фонда за гарантиране на депозитите, като по този начин ще се създадат полезни взаимодействия при съчетаването на отговорностите за реструктуриране и за гарантиране на депозитите. Това би трябвало да осигури последователност, ефективност и бързина в процеса на вземане на решения. Тази организация ще даде на Съвета за реструктуриране статут на основно първо звено за контакт в случай на криза, което ще го улесни при предприемането на незабавни антикризисни мерки, и по този начин ще се ограничи опасността от разпространяване на проблемите. Ще е необходимо обаче да бъдат преодолените потенциалните конфликти на интереси, като се осигури отделяне по подходящ начин на Фонда за гарантиране на депозитите от ЕФП.

#### *4.3.2 От вторично към съвместно гарантиране*

Предложението за ЕСГД съчетава подходите на вторично и съвместно гарантиране като последователни етапи — започва се с подхода на вторично гарантиране и след това се преминава към система на съвместно гарантиране, при която степента на взаимното използване постепенно се увеличава, докато се постигне схема за пълно гарантиране („пълно гарантиране“). Комисията предлага ЕСГД първоначално да се основава на принципа на вторично гарантиране и в краткосрочен план да не се въвежда пълно споделяне на рисковете.

С цел да се ограничи отговорността на Фонда за гарантиране на депозитите, да се намали моралният риск на национално равнище и да се преодолеят евентуалните различия в нивото на капитализация на съществуващите национални СГД, на етапа на вторично гарантиране националните СГД ще имат достъп до Фонда за гарантиране на депозитите само когато държавите членки са изпълнили изцяло задълженията си по Директивата относно СГД и съответната националната схема, която трябва да отговаря на изискванията на Директивата относно СГД, първо е изчерпала всички свои собствени ресурси. Освен това Фондът за гарантиране на депозитите ще осигури само определена сума за всеки случай на изплащане на гарантирани суми, като предостави помощ на съответната национална СГД до определен процент от недостигащите ѝ средства, без да се надвишава определен общ максимален размер. Тези условия за получаване на помощ от Фонда за гарантиране на депозитите са необходими, за да се ограничи моралният риск и да се избегне опасността от предоставяне на „стартово предимство“, както и от това дадена национална СГД да получи по-голяма помощ от ЕСГД само защото не са били предприети действия за натрупване на достатъчно средства на национално равнище. Държавите членки ще трябва да продължат да натрупват средства за своите национални схеми за гарантиране на депозитите. Тъй като изплащането на гарантирани суми от Фонда за гарантиране на депозитите ще зависи от спазването



на Директивата относно СГД, системата ще осигури допълнителни стимули за държавите членки да се придържат напълно към ДСГД. Тази защитна мярка ще гарантира, че СГД няма да се възползват от ЕСГД, когато са изчерпали средствата си. Освен това са предвидени максимални размери за намесата на ЕСГД, за да се гарантира, че средствата на схемата няма да бъдат изчерпани от отделни случаи на изплащане на гарантирани суми.

Този подход на вторично гарантиране ще отслаби връзката между банките и държавата на национално равнище, но няма да осигури пълна гаранция за националните схеми, нито ще гарантира, че всички депозити на вложители на дребно в банковия съюз ще се ползват с еднаква степен на защита.

Така след етап, през който ще функционира като схема за вторично гарантиране, ЕСГД постепенно ще се преобразува в система за взаимно използване („съвместно гарантиране“), за която ще продължат да се прилагат подходящи ограничения и защитни мерки, докато се достигне пълно гарантиране до 2024 г. В периода до 2024 г. относителният дял от Фонда за гарантиране на депозитите за изплащане на гарантираните суми на вложителите постепенно ще нараства до достигане на 100 процента, което ще означава пълно гарантиране на депозитите в целия банков съюз.

Основната разлика между двата подхода на вторично и съвместно гарантиране може да се изрази в това, че при съвместното гарантиране изплащането на гарантираните суми започва да се споделя между националните СГД и Фонда за гарантиране на депозитите от първото евро загуба. При все това подходите на вторично и съвместно гарантиране ще имат много общи характеристики, така че при прехода от единия към другия подход не би трябвало да възникнат сериозни проблеми от оперативна гледна точка. По-специално, и при двата подхода условие за изплащането на гарантирани суми от Фонда за гарантиране на депозитите ще продължи да бъде националните СГД да спазват изискванията на ДСГД, като съответната национална СГД ще бъде задължена да възстанови на ЕСГД получените суми, ако по-късно получи последващи вноски от своите банки и/или средства от производство по несъстоятелност.

Структурата на ЕСГД ще съответства на типичната структура на банковия съюз — единен наръчник под формата на съществуващата Директива относно СГД за всички 28 държави членки, допълнен с ЕСГД, която ще бъде задължителна за държавите членки от еврозоната и достъпна за държавите членки извън еврозоната, които желаят да участват. Предвид тясната взаимоотноообвързаност между ЕСГД, единния надзор и преструктурирането държавите членки извън еврозоната, които ще се присъединят към банковия съюз, ще трябва да участват и в трите измерения на банковия съюз.

И накрая, чрез последователно прилагане на правилата за държавната помощ Комисията ще гарантира, че няма да възникнат нарушения на единния пазар. Средствата, използвани от СГД, включително от Фонда за гарантиране на депозитите, за изплащане на неналични гарантирани депозити на вложители в

съответствие с Директивата относно СГД, не представляват държавна помощ или помощ от Фонда. Когато обаче тези средства са използвани при реструктурирането на кредитни институции и представляват държавна помощ или помощ от Фонда, те трябва да са съобразени с член 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз и съответно с член 19 от Регламента за ЕМП с последните изменения. Освен това Комисията разчита — не на последно място тъй като съответните срокове са изтекли — ДВПБ и всички приложими правила да бъдат напълно транспонирани от всички държави членки и да започнат да се прилагат от отговарящите за процедурите за реструктуриране органи много преди ЕСГД да влезе в сила.

## **5. Допълнително намаляване на риска в банковия съюз**

Комисията е решена да постигне допълнително намаляване на рисковете и да осигури равнопоставеност в рамките на банковия съюз, като отслаби връзката между банките и държавата на национално равнище. По отношение на конкретните мерки за намаляване на рисковете е необходимо да се подчертае още веднъж колко важно е да бъдат приложени договорените мерки — следователно първостепенна задача е да се гарантира, че държавите членки ще транспонират напълно ДВПБ и ДСГД. За тази цел срещу съответните държави членки са започнати процедури за нарушение. Комисията също така прикани настойчиво държавите членки да ратифицират Междуправителственото споразумение относно вноските от банките в ЕФП.

Наличието на адекватен механизъм за мостово финансиране на ЕФП, общ фискален предпазен механизъм и обща схема за гарантиране на депозитите ще гарантира най-ефективното функциониране на банковия съюз. Обща характеристика на тези мерки е, че те отслабват връзката между банките и държавата на национално равнище чрез поделяне на риска между всички държави членки в банковия съюз. Поделянето на риска, което предполагат тези мерки, трябва обаче да бъде придружено от мерки за намаляване на риска в банковия сектор, които да бъдат взети паралелно на етапите на създаване на ЕСГД. Ако разходите, свързани с изпадането на банки в неплатежоспособност и несъстоятелност, следва да бъдат поделени, е особено важно рискът от възникване на такива разходи да бъде максимално ограничен. Това не е нов проблем и вече са предприети множество амбициозни мерки за намаляване на тези рискове (вж. раздел 1 по-горе). Действително ЕЦБ потвърди, че балансите на банките, обхванати от нейната цялостна оценка от 2014 г., вече са достатъчно устойчиви дори при значителни икономически и финансови сътресения. Независимо от това, едновременно с работата по създаването на ЕСГД ще са необходими допълнителни мерки за намаляване на риска.

- Първо, необходими са допълнителни действия, за да се гарантира, че ЕНМ работи възможно най-ефикасно. Макар че ЕНМ функционира вече повече от година и бързо се утвърди като единен надзорен орган за банковия съюз, е необходимо да бъдат намалени вариантите и възможностите за преценка на национално равнище при прилагането на пруденциалните правила. В този

контекст е постигнат значителен напредък за премахването на много от тези варианти и възможности за преценка по отношение на микропруденциалните правила (в законодателния пакет ДКИ IV), които се прилагат за банките под надзора на ЕНМ — на 11 ноември 2015 г. ЕНМ започна обществена консултация за хармонизиране на използването на надзорните варианти и възможности за преценка в рамките на банковия съюз<sup>6</sup>. Все още има възможност обаче да се премахнат някои от останалите варианти и възможности за преценка чрез регулаторни мерки на ЕС. Комисията ще работи с държавите членки и в тясно сътрудничество с ЕНМ, за да предложи регулаторни мерки, чрез които при необходимост да се съгласува използването на вариантите и възможностите за преценка на национално равнище. При прегледа на ЕНМ Комисията ще разгледа работата му и в други области и ще обсъди евентуални подобрения. Що се отнася до вариантите и възможностите за преценка на национално равнище при прилагането на макропруденциалните правила, Комисията ще разгледа и въпроса за евентуални промени на настоящия режим, като същевременно се запази необходимата гъвкавост, за да може да се реагира на конкретните обстоятелства в отделните държави.

- Второ, хармонизирането на националните схеми за гарантиране на депозитите ще трябва да напредва едновременно със създаването на ЕСГД. Хармонизацията ще бъде от съществено значение за правилното функциониране на ЕСГД на етапа на пълно гарантиране. Въпреки допълнителните мерки за хармонизация, въведени с Директивата относно СГД от 2014 г., между националните схеми за гарантиране на депозитите остават някои важни различия, които следва да се преодолеят в рамките на банковия съюз. Като част от предложението за ЕСГД достъпът до покритие от ЕСГД предполага спазването на напълно хармонизирани изисквания за финансиране.
- Трето, на Единния съвет за реструктуриране трябва да бъде дадена възможност да действа възможно най-ефективно. Съветът за реструктуриране ще бъде напълно оперативен от 2016 г., а от март 2015 г. подготвя планове за реструктуриране на банки, за които е отговорен. От основно значение е Съветът за реструктуриране да може да реагира своевременно и ефективно, в случай че една или няколко банки са проблемни или е вероятно да станат проблемни, така че да се запази финансовата стабилност и да се ограничат потенциалните разходи за банковия сектор като цяло и за данъкоплатците. За тази цел ще е изключително важно да са осигурени адекватни задължения с възможност за споделяне на загуби чрез правилното прилагане на минималното изискване за собствен капитал и приемливи задължения (МИПЗ). Освен това на международно равнище Съветът за финансова стабилност изготви изискването TLAC (Total Loss Absorbing Capacity — общ капацитет за поемане на загуби). През 2016 г. Комисията ще представи законодателно предложение, за да може изискването TLAC да бъде изпълнено в договорения срок — 2019 г. Прилагането на TLAC

---

<sup>6</sup> Вж. [https://www.bankingsupervision.europa.eu/legalframework/publiccons/html/reporting\\_options.en.html](https://www.bankingsupervision.europa.eu/legalframework/publiccons/html/reporting_options.en.html).

ще представлява допълнително хармонизирано минимално изискване, за да се гарантира, че банките имат достатъчен капацитет за поемане на загуби и за рекапитализация. Би трябвало ЕФП също да започне безпроблемно работа, като от 2016 г. своевременно и в пълен размер започнат да се набират вноските в ЕФП от всички съответни банки.

- Четвърто, от основно значение е използването на публични средства за поддържане на платежоспособен и устойчив банков сектор да бъде сведено до минимум и да бъде на разположение само като крайна мярка. За тази цел трябва да се осигури последователно прилагане на правилата по ДВПБ за споделяне на загубите, за да се гарантира, че разходите за реструктуриране на банките, които са проблемни или има вероятност да станат проблемни, се поемат основно от техните акционери и кредитори. Доколкото се използват публични средства или средства от ЕФП, прилагането на правилата на ЕС в областта на държавната помощ и помощта от Фонда ще бъдат от основно значение. Поради това тези правила ще продължат да се прилагат, за да се гарантира, че използването на публични средства е сведено до минимум посредством подходящи мерки за споделяне на тежестта, че получаващите помощ банки са жизнеспособни, както и че не се нарушава конкуренцията на единния пазар.
- Пето, необходимо е по-голямо сближаване между държавите членки по отношение на законодателството в областта на несъстоятелността и процедурите по реструктуриране, както е определено в Плана за действие на Комисията за изграждане на съюз на капиталовите пазари от 30 септември 2015 г.<sup>7</sup> Липсата на ефикасност и различията в законодателствата в областта на несъстоятелността затрудняват оценката и управлението на кредитния риск. Комисията ще обсъди представянето на предложения за увеличаване на правната сигурност и за насърчаване на своевременното реструктуриране на заемополучатели в затруднено финансово положение, което е от съществено значение за успеха на стратегиите за преодоляване на проблема с необслужваните кредити (НОК) в някои държави членки. В контекста на европейския семестър Комисията ще призове също така за по-големи усилия от страна на държавите членки за уреждане на НОК, включително чрез усъвършенстване на режимите на несъстоятелност с цел сближаване с най-добрите практики.
- Шесто, следва да бъдат въведени някои допълнителни целенасочени пруденциални мерки за преодоляване на установени слабости. Тези мерки включват останалите елементи от договорената в рамките на Базелския комитет регулаторна рамка, и по-специално мерки за ограничаване на степента на задлъжнялост на банките, за осигуряване на стабилно банково финансиране и за подобряване на сравнимостта на рисково претеглените активи. Като последващи действия във връзка с резултатите от обсъжданията в

---

<sup>7</sup> Вж. [http://ec.europa.eu/finance/capital-markets-union/docs/building-cmu-action-plan\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/finance/capital-markets-union/docs/building-cmu-action-plan_en.pdf).

рамките на Базелския комитет Комисията възнамерява да направи предложения за изменения на законодателния пакет ДКИ IV.

- На последно място, следва да бъде преразгледан въпросът за това доколко адекватно е пруденциалното третиране на експозициите на банките към държавни дългови инструменти. По тези въпроси понастоящем се работи на международно равнище. В този контекст в доклада на петимата председатели се посочва възможността за въвеждане на ограничения за експозициите на банките към отделни държави като средство да се гарантира, че експозициите им към държавни дългови инструменти са достатъчно диверсифицирани. Комисията ще направи и необходимите предложения относно пруденциалното третиране на държавните дългови инструменти въз основа на количествен анализ, който се изготвя от Икономическия и финансов комитет и Базелския комитет, като се обърне специално внимание на аспектите, свързани с финансовата стабилност.

## **6. Заключение**

Банковият съюз бе създаден преди всичко в отговор на финансовата криза, която се превърна в криза на държавния дълг, особено в еврозоната. Кризата бе предизвикана от връзката между банките и държавата на национално равнище, поради което прекъсването на тази пряка връзка се превърна в основна цел при създаването на елементите на банковия съюз. Макар че някои елементи на банковия съюз вече функционират или скоро ще започнат да функционират, цялостната структура очевидно е непълна. Един от липсващите елементи, както се подчертава в доклада на петимата председатели и в настоящото съобщение, е обща схема за гарантиране на депозитите.

По тази причина Комисията предлага обща схема за гарантиране на депозитите за целите на банковия съюз, основана на подход на вторично гарантиране, която в продължение на определен период постепенно ще се преобразува в схема за пълно гарантиране. Държавите членки следва също така да започнат работа за укрепване на договорения механизъм за мостово финансиране на ЕФП и за разработване на общ фискален предпазен механизъм. Тези стъпки за завършване на банковия съюз са логични като част от усилията за задълбочаване на ИПС. Обща характеристика на тези стъпки е, че те отслабват връзката между банките и държавата на национално равнище в отделните държави членки чрез поделение на риска между всички държави членки в банковия съюз, като по този начин заздравяват банковия съюз за постигането на основната му цел. Поделянето на риска, свързан със стъпките за укрепване на банковия съюз, трябва обаче да е придружено от мерки за намаляване на риска, имащи за цел по-пряко да се прекъсне връзката между банките и държавата.

Комисията ще положи усилия да гарантира, че едновременно с текущата работа за създаване на ЕСГД се предприемат допълнителни мерки за намаляване на риска, включително евентуално необходими регулаторни промени.

Комисията ще продължи диалога по цялостния пакет за ЕСГД и мерките за намаляване на риска с Европейския парламент, държавите членки и всички заинтересовани страни.