Доц. д-р Лена Русенова*

КЪМ СЪЗДАВАНЕ НА ИСТИНСКИ РЕЖИМ ЗА ПРЕОБРАЗУВАНЕ НА БАНКИ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Проследена е еволюцията на идеите и предложенията на Европейската комисия (ЕК) за създаване на истински режим за преобразуване[1] на кредитните институции в държавите-членки и в Банковия съюз. Разгледан е въпросът за общия режим на преструктуриране, който предстои да бъде въведен с Директивата за възстановяване и оздравяване на банки и да послужи като основа за функционирането на Единния механизъм за преобразуване (ЕМП) в рамките на този съюз. Анализът е фокусиран върху характерните черти на инструмента за покриване на загуби от акционерите и кредиторите на институцията (bail-in)[2] като алтернатива на покриването на загуби с публични средства (bail-out). Специален акцент е поставен върху провеждащия се в институциите на ЕС дебат относно избрани ключови въпроси, свързани с преобразуването на банки и инструмента bail-in, откроени при сравняване на първоначалното предложение на Комисията за Директива за възстановяване и оздравяване на банки и постигнатото в Съвета съгласие относно общия подход към нея.

JEL: G21; G28; G32; G33

По време на последната финансова криза много финансови институции, особено смятаните за прекалено големи, за да фалират, са спасени с помощта на големи количества публични средства, което допринася за задълбочаване на дълговата криза. Между октомври 2008 и октомври 2011 г. Европейската комисия одобрява различни мерки за отпускане на държавна помощ на финансови институции, възлизаща общо на 4.5 трилиона EUR (около 37% от БВП на ЕС). Те спомагат за избягване на масови банкови фалити, но увеличават бремето на публичния дълг и оказват отрицателен ефект върху реалната икономика. Освен това покриването на загуби с публични средства причинява деформации в конкуренцията. Държавната помощ за ключови за системата институции поощрява поемането на прекомерни рискове и увеличава моралния риск. Поради всички тези отрицателни ефекти покриването на загуби с публични средства вече се смята за неприемливо. Преобладаващото разбиране днес е, че трябва да бъде въведен нов подход към проблемните банки, който да сложи край на тяхното спасяване с публични средства. През 2009 г. лидерите на Г-20 призо-

* УНСС, катедра „Финанси", lroussenova@unwe.bg

[1] Първоначалният официален превод на термина "*resolution"* на български език е *"оздравяване" или „преобразуване"*, но в процеса на обсъждане на Директивата все повече се налага терминът „*преструктуриране"* като по-точно отразяващ същността на предлаганите в нея мерки. Поради тази причина по-нататък в текста ще бъдат използвани като взаимозаменяеми по-адекватните по наше мнение термини *"преструктуриране*" или "*преобразуване*". Изключение ще бъде правено единствено за официалния превод на заглавието на Директивата.

[2] Поради липса на самостоятелен термин на български език за това ново понятие, ще бъде използван английският термин „bail-in".

ват за преразглеждане на режимите за преструктуриране с цел създаване на възможност за преобразуване и евентуално ликвидиране на големи комплексни трансгранични институции по един организиран начин (G20, 2009). През 2011 г. Съветът за финансова стабилност (СФС) публикува материал за ключовите атрибути на ефективните режими за преобразуване на финансови институции, позволяващи банковото преструктуриране да бъде проведено по ясно организиран начин (FSB, 2011). В САЩ Законът Дод-Франк внася допълнителни подобрения в съществуващите разпоредби, отнасящи се до преструктурирането. От 2008 г. насам в редица държави-членки (Великобритания, Испания, Германия, Швеция и т.н.) са приети специални режими за банково преобразуване, но все още предстои те да бъдат хармонизирани и укрепени с въвеждането на общи правила на ЕС.

Рамката за преобразуване

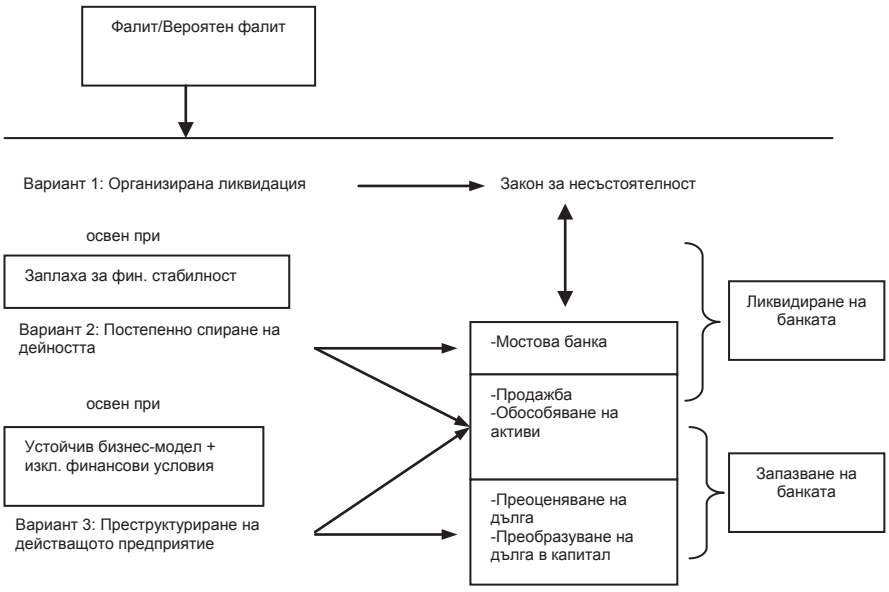
През юни 2012 г. ЕК публикува предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за създаване на рамка за възстановяване и оздравяване на кредитни институции и инвестиционни посредници (ЕС, 2012c), известна още като Директива за възстановяване и оздравяване на банки (ДВОБ/BRRD). Само около три месеца по-късно, през септември тя представя и пътна карта за създаването на Банков съюз (БС) който да спомогне за укрепването на финансовата стабилност в Еврозоната и разкъсването на порочния кръг между банки и суверени (ЕС, 2012a). Очаква се Единният механизъм за преобразуване (ЕМП), който е един от ключовите структурни елементи на БС, да създаде ефективен режим за преструктуриране на банки и особено на трансгранични банкови групи. Той ще функционира на базата на общия режим за преструктуриране, който ще бъде въведен по силата на ДВОБ. Преговорите по предложената Директива все още продължават. През юни 2013 г. е публикувано постигнатото в Съвета съгласие относно общия подход към Директивата – към момента това е и най-новата версия на ДВОБ, върху която е изготвено предложението за ЕМП.

ДВОБ предлага алтернатива на механизма за покриването на загуби с публични средства, като предоставя на националните органи общи правомощия и инструменти за ефективно управление на банки, изпаднали в несъстоятелност, при запазване на основните банкови операции и свеждане до минимум на свързаните с несъстоятелността загуби за данъкоплатците. Тя въвежда три етапа на възстановяване и преобразуване на банки: подготвителен и превантивен, етап на ранна намеса и етап на преобразуване (resolution). Необходимостта от преобразуване се свежда до минимум благодарение на общи строги над-зорни правила и засилен надзор. Общото правило, което се прилага в етапа на преструктуриране, е, че кредитните институции, изпаднали в несъстоятелност, трябва да бъдат ликвидирани чрез обичайното производство по несъстоятелност. В някои случаи обаче организираното преструктуриране е по-подхо-дящо и необходимо за защита на обществения интерес, защото би минимизирало

опасността от разпространяване на заразата, би осигурило непрекъс-натостта на жизненоважни икономически дейности и би запазило стойността на останалите активи (вж. фиг. 1.). Всички допълнителни средства, необходи-ми за финансиране на преструктурирането на банки, следва да бъдат осигу-рени чрез фондове, финансирани от банковия сектор, а не от правителството. Въведените с ДВОБ принципи и правила съответстват на ключовите атрибути на ефективните режими за преструктуриране на финансови институции, разработени от СФС (FSB, 2011).

Фигура 1

Преобразуване и несъстоятелност



Източник. Европейска комисия.

Режимът на преструктуриране се основава на инструменти за пре-структуриране, които са от особено значение, защото се прилагат в етапа, когато банките са близо до изпадане в несъстоятелност. Тези инструменти включват: продажба на бизнеса (или част от него); мостова институция, която прехвърля добрите активи към публично контролирана институция; обособяване на активите, чрез което проблемните активи се прехвърлят на дружество за управление на активи; инструмента bail-in, позволяващ загубите да бъдат поети от акционери и кредитори. Bail-in е нов инструмент за преструктуриране, предложен като алтернатива на практиката за покриване на загуби с публични средства. Той все още не е достатъчно тестван, заслужава специално внимание и ще бъде по-обстойно разгледан по-нататък.

Органи отговорни за преобразуването

Режимът на преструктуриране въвежда нов подход към банките в несъстоятелност, който не може да бъде осъществен от нито една от съществуващите институции. Той изисква създаването на нови органи по преобразуването, които ще отговарят за функцията на преструктурирането. С оглед успешното и своевременно прилагане на режима на преобразуване държавите-членки ще трябва да създадат свои национални органи за преобразуването (ОП). Тези органи трябва да изготвят оценка за това дали дадена банка отговаря на условията за преструктуриране, а оценката трябва да бъде поискана от надзорния орган или от засегнатата банка. ОП отговаря също и за избора на най-подходящия инструмент за институцията, която подлежи на преобразуване. Всяка държава-членка ще разполага с необходимата гъвкавост за определяне на своя ОП, който би трябвало да има по-скоро административни, отколкото правни функции. За ОП може да бъде определен компетентният орган по надзора, министерството(ата) със съответните компетенции, националната централна банка или друг публичен административен орган (C, 2013b, p. 61).

Един от ключовите въпроси, който трябва да бъде решен, когато една и съща институция съвместява функциите на надзор и преобразуване, е въпросът за гарантирането на оперативната независимост на двете функции. Преди всичко те трябва да бъдат ясно дефинирани и разделени, след това страните-членки следва да гарантират тяхната оперативна независимост една от друга и накрая - да въведат адекватни мерки за управление на евентуални конфликти на интереси (C, 2013b, p. 61). Дебатът в различните европейски институции върху Директивата достига до заключението, че оперативната независимост и ясното разпределение на функциите между ОП и надзорните органи е от значение за осигуряване на ефективното реализиране на преобразуването. Той се фокусира и върху необходимостта процедурите за оценка и нотифициране във връзка с критериите за преобразуване да бъдат опростени, за да се ускори вземането на решение за преобразуване и неговото изпълнение (Roussenova, 2013).

Критерии за преобразуване

Успехът на преструктурирането зависи от своевременното иницииране на операцията чрез прилагане на подходящи критерии (triggers, trigger conditions). Дейността по преобразуването не бива да започне нито много рано, нито много късно, а в най-подходящия момент. Трудният въпрос тук е как да бъдат избрани подходящото време и правилните критерии за иницииране на преструктурирането (resolution triggers). Заключението от дискусиите с представители на държавите-членки и банковия сектор е, че трябва да има една гранична отправна точка за всички инструменти за преструктуриране. Дебатът се фокусира върху избора на меки или твърди критерии за иницииране на преобразуването (soft and hard resolution triggers). Повечето държави-членки подкрепят меките критерии, с което правото на вземане на решение остава в компетенциите на

преценяващите органи, докато банките изразяват загриженост по отношение на свързаната с това възможност за вземане на решения по усмотрение. Меките критерии обикновено обхващат по-широк кръг от фактори, които биха могли да доведат една банка до несъстоятелност. Количествените твърди критерии (например институцията вече не притежава достатъчно капиталови инструменти от първи ред) биха могли да бъдат прекалено рестриктивни и да забавят интервенцията, но пък биха я направили предварително известна и прозрачна за заинтересуваните страни.

Предпочитаната от Комисията опция е на страната на меките критерии - правото на вземане на решение е оставено на преценяващите органи, които могат да приложат инструментите за преструктуриране, когато институцията е *близо до несъстоятелност или не изпълнява условията за лицензa*. Предложението за ДВОБ сочи, че инструментите за преструктуриране трябва да бъдат приложени, когато институцията е (i) *в несъстоятелност или съществува вероятност да изпадне в несъстоятелност*; (ii) *няма алтернативни решения в рамките на частния сектор или надзора, които биха могли да предотвратят изпадането в несъстоятелност* на институцията и да я възстановят в подходящи срокове, и (iii) преструктурирането е необходимо от гледна точка на *обществения интерес*. Смята се, че една институция е *в несъстоятелност или съществува вероятност да изпадне в несъстоятелност*, когато (C, 2013b, p.120):

- е нарушила или ще наруши в близко бъдеще изискванията за продължаващ лиценз поради натрупани загуби, които ще изчерпят целия й собствен капитал или значителна част от него;
- обемът на активите на институцията вече е или ще спадне в близко бъдеще под този на задълженията й;
- институцията не може или в близко бъдеще няма да може да погасява дълговете си при настъпване на техния падеж;
- е необходима извънредна публична финансова подкрепа (освен в случаите, когато тя е нужна за запазване на финансовата стабилност на икономиката на държавата-членка).

Предложените в ДВОБ критерии за стартиране на преобразуването зависят от националните преценяващи органи (ОП или надзорните органи), което означава, че те могат да бъдат прилагани по различен начин в отделните държави-членки. Въпросът за евентуалното различно прилагане на критериите на основата на преценката на националните органи е решен с предложение, според което Европейският банков орган (ЕБО) трябва да издаде насоки относно тълкуването на обстоятелствата, при които за една институция може да се смята, че е в несъстоятелност или има вероятност да изпадне в такава. Напълно приемливо е да се даде право на преценяващите органи да проявяват гъвкавост при решаването на това кога дадена институция е в несъстоятелност или има вероятност да изпадне в такава на базата на изпълнението или неизпълнението от нейна страна на капиталовите изисквания. В

същото време ранните сигнали, идващи от неспазването на други регулаторни изисквания не бива да бъдат пренебрегвани. Например редовните нарушения на изискванията за ликвидност могат да бъдат пагубни за жизнеспособността на институцията и би следвало да бъдат взети под внимание, когато се преценява дали е вероятно тя да изпадне в несъстоятелност[3] (IMF, 2012a, p. 15). За съжаление както първоначалният, така и последният вариант на Директивата подценяват възможностите на критериите, свързани с ликвидните изисквания.

Общи принципи на преобразуването и правото на съдебно преразглеждане

Преобразуването е дейност, която предполага силна намеса и трябва да бъде управлявано според строги принципи и правила. ДВОБ формулира следните общи принципи, регулиращи прилагането на инструментите и правомощията за преструктуриране (C, 2013b, p. 124):

●Загубите трябва да се разпределят най-напред изцяло между акционерите и след това между кредиторите в съответствие с подреждането на вземанията им, установено по силата или на нормалните процедури при несъстоятелност, или на ДВОБ;

●Кредиторите от един и същи клас би трябвало да получат равнопоставено третиране;

●Нито един кредитор не трябва да понесе загуби, по-големи от тези, които би бил понесъл при ликвидиране на институцията по силата на нормалните процедури при несъстоятелност.

Необходимо е ОП да разполагат с всички законови правомощия за правилното прилагане на определените и въведени с Директивата инструменти за преструктуриране. Това могат да бъдат правомощия за: прехвърляне на акции, активи, права или задължения на институция в несъстоятелност към друга институция или мостова институция; отписване или обезсилване на акции, правомощия за обезценяване или преобразуване на дълг на институция в несъстоятелност; налагане на временен мораториум върху погасяването на вземания и т.н. Когато правомощията са така широко очертани, това означава, че взетите от ОП решения могат да представляват сериозна намеса в правата и интересите на засегнатите страни.

Съгласно Хартата за основните свободи засегнатите страни имат правото на справедлив процес и на ефективна защита срещу предприети спрямо тях мерки. Следователно лицата, засегнати от взетите от ОП решения, би трябвало да имат правото на съдебно преразглеждане на тези решения. ДВОБ третира изключително спешни ситуации и суспендирането на решение на ОП

[3] МВФ, който има богат опит в преобразуването (особен надзор - conservatorship според терминологията му), прави подобна препоръка, която ние подкрепяме на базата на българския опит от финансовата криза през 1996-1997 г., когато се налага БНБ да постави проблемни банки под особен надзор на основата на критерии за капитал и ликвидност.

може да попречи на непрекъснатостта на основни функции и/или дори да създаде рискове за стабилността на финансовите пазари. Поради тази причина е необходимо да се гарантира, че автоматичното отлагане на решението за преобразуване няма да бъде позволено, тъй като ще е в разрез с *обществения интерес.* В случая отчитането на обществения интерес надделява над защитата на частни права, в резултат от което оспорването на решението на ОП е възможно, но е ограничено. Съответно обезщетенията за неправилно взети решения следва да се ограничат до отпускането на компенсация за понесените от засегнатите лица щети (C, 2013b, p. 27).

Инструментът bail-in

МВФ дефинира инструмента bail-in като „законни правомощия на ОП … да преструктурира задълженията на една проблемна финансова институция чрез обезценяване на необезпечените й задължения и/или преобразуването им в собствен капитал“ (Jianping et al, 2012). ДВОБ следва същия принцип и определя bail-in като инструмент, чрез който ОП може да отпише целия собствен капитал и/или да обезцени подчинените задължения (subordinated liabilities), или да ги преобразува във вземания на акционерите, когато дадена институция отговаря на критериите за влизане в режим на преструктуриране. Държавите-членки могат да използват инструмента bail-in, за да рекапитализират институцията, която отговаря на условията за преструктуриране, до степента, необходима за възстановяване на нейната способност да отговаря на условията за лицензи й (C, 2013b, p. 155). Инструментът bail-in е приложим, когато има реалистична перспектива за възстановяването на финансовата стабилност и дългосрочната жизнеспособност на институцията.

Bail-in е нов инструмент за преструктуриране, който все още не е бил тестван в условията на системни кризи. По време на проведените в различни институции на ЕС разисквания по предложението на Комисията са изразени някои опасения относно възможното разпростиране на проблемите, когато основните инвеститори в допустимите пасиви на банката, подлежаща на bail-in, са други банки с взаимосвързани дейности. Освен това са изразени и опасения относно последствията от едновременното задействане на този инструмент за много финансови институции в периоди на системни кризи (Roussenova, 2011). Подобни случаи би трябвало да бъдат внимателно разгледани и да им се обърне подходящото внимание, за да бъдат избягнати всякакви рискове от зараза. Едно от възможните решения, което се предлага от Съвета в общия подход към ДВОБ и което е разгледано по-нататък, е даденото на ОП правомощие по свое усмотрение да изключва (изцяло или частично) определени задължения (liabilities) от обхвата на bail-in с цел избягване разпространението на заразата. В ситуация на системни кризи обаче такива изключения едва ли ще са достатъчни и вероятно ще са необходими допълнителни превантивни мерки.

Допустими задължения и изискуем минимум

За да бъдат постигнати целите, инструментът bail-in трябва да бъде приложен възможно най-широко спрямо редица необезпечени задължения на проблемни институции. Той обаче не бива да бъде прилаган спрямо задължения, които са обезпечени или гарантирани. Това означава, че някои от задълженията трябва да бъдат изключени от обхвата на инструмента за покриване на загубите от акционерите и кредиторите на институцията. В първоначалното предложение на Комисията от обхвата на инструмента за покриване на загубите от акционерите и кредиторите на институцията са предварително изключени следните задължения: обезпечените задължения; гарантираните депозити; задълженията с остатъчен матуритет, по-малък от един месец; по изключение някои задължения към физически или юридически лица, когато е необходимо да се осигурят критични операции на институцията, задължения към данъчните и социалноосигурителните органи в случай, че те са третирани преференциално от приложимия закон по несъстоятелността и др. (EC, 2012c, article 38).

В по-нататъшния дебат по Директивата някои от първоначално предложените изключения са модифицирани и са добавени нови. Един такъв пример е предварителното изключване на задължения, произтичащи от участие в платежни системи, чийто остатъчен матуритет е по-малък от седем дни, вместо на задълженията с остатъчен матуритет, по-малък от един месец. Държавите-членки изразяват опасенията си, че ако задължения с остатъчен матуритет, по-малък от един месец, трябва да бъдат предварителното изключени от обхвата на инструмента bail-in, това би могло да поощри банките и техните клиенти умишлено да увеличат този вид задължения (liabilities). Така според общия подход на Съвета върху Директивата от обхвата на инструмента bail-in следва да бъдат постоянно изключени следните видове задължения (liabilities): гарантирани депозити; обезпечени задължения, вкл. обезпечени облигации; задължения към служители на проблемни институции (например фиксирани заплати и пенсионни обезщетения); търговски вземания, свързани с критични за ежедневната работа на институцията стоки и услуги; произтичащи от участие в платежни системи задължения с остатъчен матуритет, по-малък от 7 дни; междубанкови задължения с първоначален матуритет, по-малък от 7 дни и др. (C, 2013a).

По време на дебата в Съвета много държави-членки настояват, че трябва да имат известна степен на *гъвкавост* за изключване от обхвата на bail-in и на други видове задължения освен предварително изключените. Общият подход на Съвета въвежда гъвкавост в прилагането на инструмента bail-in с оглед възможните заплахи за финансовата стабилност или институционални функции. Поддържането на минимална степен на гъвкавост помага за осигуряване на равнопоставени условия за различните институции и държави, докато увеличаването ѝ до максимална степен би довело до неравенство и би изложило на риск усилията за хармонизиране. Преговорите в Съвета по въпроса за гъвкавостта довеждат до компромисно решение, което въвежда ограничена дискреция (IMF,

2013b),[4] позволяваща националните ОП да имат правото да изключват по усмотрение изцяло или частично задължения само поради следните причини (C, 2013a):

●ако загубите им не могат да бъдат покрити чрез инструмента bail-in в разумни срокове;

●за осигуряване непрекъснатостта на критични функции;

●за да се предотврати разпространението на заразата;

●за да се избегне унищожаването на стойност, което би повишило понесените от други кредитори загуби.

В случай, че някои задължения бъдат изключени по усмотрение от обхвата на bail-in, ОП трябва да прехвърли непокритите загуби към други кредитори. Това би било възможно само ако никой от кредиторите не би се оказал в по-лошо положение, отколкото при прилагането на обичайното производство по несъстоятелност. Ако загубите не могат да бъдат прехвърлени към други кредитори, Фондът за преобразуване (ФП) (или механизмът за финансиране на преобразуването)[5] би могъл да отпусне помощ на институцията, обект на преструктуриране при определени условия. Подобна гъвкавост би била възможна само ако: *първо*, загуби, възлизащи на не по-малко от 8% от общите загуби, вкл. собствен капитал, вече са били покрити от акционерите и кредиторите на институцията и *второ*, приносът на ФП ще бъде ограничен до 5% от размера на общите задължения на институцията, вкл. собствения й капитал. При извънредни обстоятелства на изключване по усмотрение, когато ФП не разполага с достатъчно средства, ОП може да потърси финансиране от алтернативни фондове, но само след като е достигнат 5-процентния лимит (C, 2013b, p. 23).

Инструментът bail-in може да бъде прилаган успешно само ако кредитните институции разполагат с достатъчно количество задължения в балансите си, които да могат да поемат загуби. Банките биха могли умишлено да структурират пасивите си така, че да намалят обема на допустимите задължения и по този начин да попречат на ефективното приложение на инструмента bail-in. Въвеждането и на двете опции -- за предварително изключване на определени задължения от обхвата на bail-in, както и на такова по преценка, създава допълнителни рискове, че кредитните институции може да не разполагат с достатъчно количество задължения за успешното приложение този инструмент. За да бъдат избягнати подобни рискове, се въвежда изискване за *минимален размер на допустимите задължения,* подлежащи на bail-in, които институциите трябва да поддържат постоянно.

Размерът на изискуемете *минимални допустими задължения* трябва да се изчислява като сумата от собствения капитал и *допустимите задължения*,

[4] Този подход е подкрепен също и от МВФ.

[5] "Resolution fund" превеждаме като „Фонд за преобразуване". Друг възможен превод е „Фонд за преструктуриране". „Resolution financing arrangement" превеждаме като „механизъм за финансиране на преструктурирането/преобразуването". Последното понятие е взаимозаменяемо с „Фонд за преструктуриране/преобразуване".

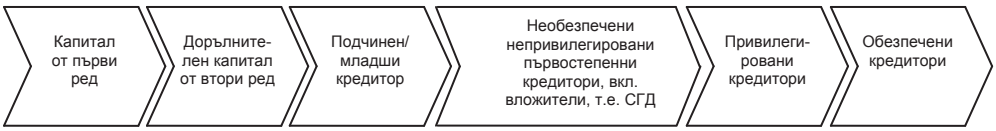
изразени като процент от *общите задължения* и собствения капитал (изключвайки задълженията, произтичащи от деривати) на институцията[6](C, 2013, article 39(1)). ОП трябва да има правото да изисква за всеки конкретен случай поотделно този процент да бъде изцяло или частично съставен от собствен капитал или от конкретен вид задължения. Постигнатият в Съвета общ подход по ДВОБ сочи, че всеки национален ОП трябва да определи минималното изискване за собствен капитал и допустими задължения за всяка отделна институция на базата на нейния размер, рисков профил и бизнес-модел. През 2016 г. Комисията ще направи преглед, който ще й позволи да въведе едно хармонизирано минимално изискване за собствен капитал и допустими задължения, приложимо за всички банки (C, 2013a).

Подреждане на вземанията

Режимът на преструктуриране е възможен само ако следва ясно определена йерархия на вземанията. Рамката за преструктуриране установява едно подробно подреждане на вземанията, което замества и/или допълва подреждането на вземанията, установено съобразно обичайното законодателство за несъстоятелност. Загубите трябва да бъдат отнасяни най-напред към регулаторните капиталови инструменти и разпределяни сред *акционерите* или чрез обезсилване на акции, или чрез силно намаляване на дяловото участие. Ако тези инструменти се окажат недостатъчни, ОП могат да преобразуват или обезценят (write down) *подчинения дълг (subordinated debt)*, а след това и *привилегированите задължения (senior liabilities)*, ако подчинените класове дълг са били вече изцяло преобразувани или обезценени (C, 2013b, p. 24) (фиг. 2).

Фигура 2

Подреждане на вземанията според първоначалното предложение на Европейската комисия за преструктуриране



Третирането на депозитите и на Схемата за гарантиране на депозити (СГД) е един от проблемите, който предизвика оживен дебат между страните-членки и в рамките на европейските институции. От самото начало съществува принципното разбиране, че гарантираните депозити не би следвало да подлежат на bail-in и вложителите би трябвало да продължат да имат достъп

[6] По-точно, чл. 39 (1) гласи, че „минималното изискване се изчислява като сума от собствения капитал и допустимите задължения, изразени като процент от общите задължения и собствения капитал (с изключение на задълженията, произтичащи от деривати) на институцията“.

до тях, докато СГД трябва да участва във финансирането на преструктурирането, като поеме загуби до размера на нетните загуби, които тя би понесла, след като компенсира вложителите при обичайното производство по несъстоятелност. Дебатът е съсредоточен върху мястото на СГД в подреждането на вземанията. Според първоначалното предложение на Комисията СГД се подрежда равнопоставено с необезпечените непривилегировани първостепенни кредитори (senior unsecured non-preferred creditors) (вж. фиг. 2). В общия подход към Директивата, постигнат в Съвета, се стига до решението, че СГД винаги ще се включват по отношение на гарантираните депозити, но ще имат *по-висок ранг* от първоначално предложения от Комисията.

Фондове за преобразуване

ДВОБ определя взаимоотношенията между вътрешния капацитет на институцията за поемане на загуби, който може да бъде изчерпван чрез bail-in инструмента и допълнителното финансиране за преструктурирането, което може да бъде предоставяно от финансовия сектор чрез Фонд за преобразуване (ФП). Подобна схема изключва използването на публични средства при нормални обстоятелства. Вътрешният капацитет за поемане на загуби на една институция се равнява на нейния собствен капитал + допустимите задължения, подлежащи на преобразуване/преструктуриране. Ако той се окаже недостатъчен, механизмът за финансиране на преструктурирането/Фондът за преобразуване (ФП) би могъл да осигури допълнително финансиране за преструктурирането, чрез: вноски в институциите в процес на преобразуване в допълнение към вече поетите загуби от инструмента bail-in; компенсация на акционерите и кредиторите, претърпели загуби, по-големи от тези, които биха претърпели при ликвидация; заеми на институцията, която е в процес на преобразуване, на мостовата банкова или на дружеството за управление на активи; гаранции на потенциални купувачи на активи на институцията, която е в процес на преструктуриране; капитал на мостова банка и т.н. Финансирането за преобразуване не би трябвало да промени ролята на централните банки в осигуряването на ликвидност за финансовата система по време на сътресения.

ДВОБ изисква от държавите-членки да създадат предварителни механизми за финансиране на преструктурирането, т.е. ФП, които да бъдат финансирани от банките, а не със средства от националните бюджети. В рамките на 10-годишен период Фондовете за преобразуване ще трябва да достигнат целевото равнище от 0.8% от гарантираните депозити на всички кредитни институции, лицензирани в една държава-членка. За да се достигне това целево равнище, всяка кредитна институция трябва ежегодно да прави предварителни вноски, съобразени с риска (ex-ante risk-adjusted contributions), определени на основата на задълженията на институцията при изключване на собствения капитал и гарантираните депозити. Когато финансирането от предва-

рителните вноски се окаже недостатъчно за покриване на загубите, могат да бъдат събирани и допълнителни последващи вноски (ex-post contributions). В първоначалното си предложение Комисията въвежда правило, според което националните ФП следва да могат да заемат средства един от друг. Тази разпоредба обаче едва ли може да бъде прилагана в среда на сериозни различия между националните ФП, някои от които са недофинансирани или са финансирани с последващи вноски (ex-post funded). Последвалият дебат по Директивата на Съвета и други европейски институции води до споразумение, че кредитирането между националните ФП няма да бъде задължително, а трябва да се извършва *само на доброволна основа*.

Едно от иновативните за част от страните-членки предложения на Комисията им позволява да избират дали да създадат своите ФП отделно от СГД, или двете институции да бъдат обединени. То е направено на по-ранен етап в редица съобщения на ЕК, предхождащи предложението за ДВОБ и е широко обсъждано в европейските институции. По време на дебата редица страни-членки се противопоставят на това предложение, докато други, сред които и България, приветстват потенциалните изгоди от синергията при създаването на една институция за СГД и ФП. Тези, които се противопоставят, изразяват опасения, че създаването на една обща институция би било намеса в ключовата функция на СГД да осигурява гарантираните депозити. Европейският икономически и социален съвет препоръчва да се предвидят разпоредби, гарантиращи, че СГД ще може винаги да изпълнява основните си функции по гарантиране на защитените депозити (Roussenova, 2013). В крайна сметка в резултат от дебата в ДВОБ е включена разпоредба, според която страните-членки ще имат свободата сами да решават дали да създадат своите ФП отделно от СГД, или да ги обединят. Нито първоначалната версия на Директивата, нито общият подход на Съвета обаче обясняват как да се осъществи това. Очевидно конкретните детайли са оставени на преценката на всяка държава, но е желателно и би било полезно да се въведат някакви общи правила.

СГД трябва да участва в преобразуването в размер, съответстващ на загубите, които би понесла при обичайно производство по несъстоятелност. Първоначално Комисията предлага подхода на '*no-depositor-preference'* (без преференции за вложителите), според който, за да бъде осигурено достатъчно финансиране за преструктурирането, СГД трябва *да бъде подредена равнопоставено* с първостепенните необезпечени непривилегировани кредитори (senior unsecured non-preferred creditors) (вж. фиг. 2). Ако обаче след преструктурирането институцията изпадне в несъстоятелност на по-късен етап и СГД не разполага с достатъчно средства да изплати гарантираните суми на вложителите, тя трябва да има утвърдени процедури, за да може *незабавно* да събере необходимите средства от членуващите в нея банки.

Последващият дебат върху Директивата в Съвета и други институции на ЕС е съсредоточен върху избора между подхода на '*no-depositor-preference*'

(без преференции за вложителите) и този на '*depositor-preference*' (преференциално третиране на вложителите). Много държави-членки изразяват предпочитанията си към втория подход. Върху крайните решения в Съвета оказват влияние опитът с преобразуването на банките в Кипър, както и препоръка на МВФ в полза на преференциалното третиране на гарантираните вложи-телите (IMF, 2013a). Подходът на '*depositor preference*' означава, че вложителите с гарантирани депозити и СГД се подреждат *след* първостепенните необезпечени непривилегировани кредитори (senior unsecured non-preferred creditors). Този подход би намалил изплащаните от СГД суми и следователно, би понижил риска от изчерпване на нейните средства, тъй като бремето ще бъде преместено към други кредитори. Предвид фактът, че в много от държавите-членки СГД са недофинансирани и/или се финансират на последващ етап (ex-post funded), дебатът довежда до следните решения:

●Гарантираните депозити и СГД следва *да ползват преференции* (т.е. те са последната категория в подреждането на вземанията при процедура на bail-in)

●Депозити над 100 000 EUR също трябва да се възползват от депозитните преференции (с известни резерви спрямо големи корпоративни депозити)

Накрая в общия подход на Съвета се приема, че по силата на националните закони в областта на несъстоятелността допустимите депозити (eligible deposits) на физически лица и микро-, малки и средни предприятия, надхвърлящи равнището на гарантираните депозити, както и задълженията към Европейската инвестиционна банка (ЕИБ), *би трябвало да бъдат с по-висок ранг* от вземанията на обикновените необезпечени, непривилегировани кредитори и вложители (ordinary unsecured non-preferred creditors and depositors) от големи корпорации (C, 2013b, p. 34). СГД трябва да се намесват винаги когато се отнася до гарантирани депозити (т.е. депозити под 100 000 EUR) и дори следва да има по-висок ранг в подреждането, отколкото споменатите категории допустими депозити.

Към единен механизъм за преобразуване

През юли 2013 г. ЕК предлага Регламент за създаване на единен механизъм за преобразуване в рамките на банковия съюз (наричан по-нататък Регламент), който отхвърля предложения по-рано от Германия двустепенен подход. Единният механизъм за преобразуване (ЕМП) ще допълни единния надзорен механизъм (ЕНМ) и ще бъде нова стъпка в изграждането на БС. Той е необходим с цел „*поставяне на сектора на по-здрава основа, възстановяване на доверието и преодоляване на фрагментацията на финансовите пазари*“ (EC, 2013a; EC, 2012b). ДВОБ цели създаването на хармонизирана мрежа от национални ОП и ФП, за да бъде защитена целостта на единния пазар и да се сведат до минимум различията между националните подходи към преобразуването. Но една мрежа от национални ОП и ФП

за банки, които са подвластни на ЕНМ в рамките на общата валутна зона, няма да е достатъчна. Днес банките са твърде взаимосвързани и националните процедури за преобразуване едва ли биха били успешни и резултатни дори при хармонизирани условия, когато става дума за по-големите банки в ЕС.

Бързите и координирани действия са от критично значение за възстановяването на доверието в такива институции в периоди на криза, но при отсъствието на общи защитни механизми постигането на координация може да бъде затруднено. Единствено когато действията по преобразуването се провеждат на европейско ниво биха могли да се избягнат ефектите на разпростиране на кризисните явления в случаите на преобразуване на големи европейски трансгранични банки. Комбинацията от единен европейски надзор на банки и преобразуване на национално ниво трудно би била стабилна и ефективна в ситуации, когато новият ЕНМ предлага дадена банка да бъде поставена в режим на преобразуване, а националният ОП отказва да действа в тази посока. За да бъдат избягнати случаи на напрежение в БС между единния надзор в лицето на Европейската централна банка (ЕЦБ) и националните ОП, когато става дума за проблемни банки, банковият надзор и преобразуването трябва да са поставени на едно и също ниво. Това разбиране означава, че обхватът на ЕМП трябва да съответства на този на ЕНМ и че ЕМП трябва да отговаря за преобразуването на банки, участващи в ЕНМ и БС (ЕС, 2013b).

Правното основание за създаването на предложения ЕМП се съдържа в чл. 114 на Договора за функционирането на ЕС, върху който се основава законодателството в областта на единния пазар. Някои държави, сред които и Германия, оспорват това разбиране и настояват за внасяне на промени в европейските договори, насочени към създаване на един стабилен и автентичен БС.

Единният съвет по преобразуване

Публикуването на Регламента за ЕМП на Комисията е предшествано от предложение за създаване на независим единен орган по преобразуването (ЕОП) в основата на ЕМП, който да притежава всички правомощия, предоставени на националните ОП. Фокусът в предварителния дебат по темата е върху въпроса дали ЕОП трябва да бъде напълно нова институция, или да бъде създаден в рамките на някоя вече съществуваща институция. Създаването на нова институция обаче би наложило промяна в Договора. По силата на сегашния Договор на ЕС само някоя от институциите на ЕС като Европейската комисия, ЕЦБ, Европейския механизъм за стабилност и т.н. може да вземе окончателното решение за стартиране на процедура по прео-бразуване на европейско ниво. Една от опциите е ЕЦБ да поеме ЕОП, а друга предвижда за това да бъде упълномощен Европейският механизъм за стабилност (ЕМС). И двете опции са отхвърлени поради следните причини:

• Мандатът на ЕЦБ, така както е определен в Договора, не включва преобразуване, което я прави неподходяща, освен ако не бъдат внесени промени в Договора.

• Втората опция също се оказа неприемлива поради възможен конфликт на интереси, тъй като предоставянето на ЕМС на преки правомощия за преобразуване би означавало да се създадат несъвместими стимули за използване на публични средства по време на банкова криза и най-вероятно би изисквало промяна в неговия договор.

С оглед на времевите ограничения Съветът на ЕС препоръчва създаването на ЕМП и ЕОП да стане чрез вторично законодателство. Предвид тази препоръка и правните съображения ЕК предлага ЕМП да се състои от Единен съвет по преобразуване (ЕСП) и Единен фонд за преобразуване (ЕФП), като *последната дума* за това дали и кога една банка да бъде поставена в процедура по преобразуване да има самата Комисия.

При тези условия Регламентът въвежда доста сложна процедура по преобразуване. Надзорният орган (ЕЦБ) или някой национален ОП прави оценка на условията за преобразуване и ги съобщава на Комисията и ЕСП. След получаване на съобщението или по своя собствена инициатива ЕСП извършва собствена оценка за това дали условията на преобразуването са изпълнени и изготвя препоръки до Комисията за: поставяне на институцията в режим на преобразуване; рамката на инструментите за преобразуване и използването на Единния фонд за преобразуване (ЕФП) в подкрепа на дейността по преобразуването. В същото време ЕК може да извърши всичко това и по своя собствена инициатива. Нейната роля е във вземането на окончателното решение за стартиране на преобразуването и определяне на рамката на преобразуването, съвместима с Единния пазар и правилата за държавна помощ на ЕС. ЕСП може да препоръча също Комисията да направи промени в тази рамка и относно използването на средствата на фонда, но това ще е само препоръка и Комисията не е длъжна да я изпълни. Регламентът не съдържа разпоредби, отнасящи се до уреждането на възможни спорове между ЕК и ЕСП, тъй като водещото допускане е, че по правни причини правото на последна дума не може да принадлежи на ЕСП, а на Комисията (ЕС, MEMO, 2013). Тази част от Регламента се отличава с известна неяснота и изисква по-нататъшно уточняване, за да бъде избягнато евентуално объркване и нежелателно забавяне на преобразуването.

В обсега на предложената рамка ЕСП взима решения за подробната схема на преобразуването, прилагането на подходящи инструменти за преобразуване и възможното разпределение на средствата от ЕФП. След това националните ОП отговарят за изпълнението на плана за преобразуване, докато ЕСП надзирава процеса. Ако някой ОП не изпълни дадено решение за преобразуване в съответствие с договорената рамка на преобразуването, ЕСП е упълномощен да се намеси директно и да изиска решението да бъде изпълнено.

Подходът към преобразуването чрез ЕМП е предназначен да спомогне изборът и прилагането на инструментите и процедурите за това да се осъществят по *единен* начин. Процедурата за преобразуване, така както е предложена в чл. 16 на Регламента, обаче е сложна и се нуждае от допълнително опростяване и изясняване. Тя е тромава и в спешни ситуации трудно би допринесла за бързото и своевременно вземане на решение относно стартирането на процеса на преобразуване, определянето на подходящата рамка на преобразуване и нейното ефективно прилагане.

Работата на ЕМП се базира на правилата и принципите, които ще бъдат въведени с ДВОБ. Първоначалното предложение за Регламент се основава на общия подход на Съвета относно Директивата и в съответствие с него всяка интервенция на ЕМП трябва да се придържа към следните принципи:

●Необходимостта от преобразуване да бъде сведена до минимум благодарение на общи строги надзорни правила и подобрена координация на надзора в рамките на ЕНМ.

●При възникване на необходимост от интервенция от страна на ЕМП акционерите и кредиторите да поемат разходите за преобразуване, преди да бъде отпуснато каквото и да е външно финансиране.

●Всички допълнителни средства, необходими за финансиране на преструктурирането на банки, да бъдат осигурени чрез единен фонд за преобразуване.

Предложението за ДВОБ е все още в процес на договаряне и ЕМП ще трябва да се приведе в съответствие с окончателното споразумение за нея, което предстои да бъде постигнато между Съвета и Европейския парламент.

Единният фонд за преобразуване на банки

Комисията предлага създаването на Единен фонд за преобразуване (ЕФП), който ще работи под контрола на ЕСП. Той ще замени националните ФП на държавите-членки, участващи в БС, и ще бъде финансиран чрез предварителни коригирани спрямо риска вноски (ex-ante risk-adjusted contributions) от банките в участващите в БС страни. Създаването на ЕФП е по-добро решение, отколкото изграждането на мрежа от национални ФП, защото той ще обедини в общ фонд средства от банки от всички участващи държави-членки. По-широката база за привличане на вноски ще осигури по-солидна база, на която при нужда ЕСП ще може да заема на пазара повече средства при по-ниска цена. В екстремни ситуации подобна възможност би намалила необходимостта да се разчита на публични средства и би допринесла допълнително за прекъсване на порочната връзка между държави и банки.

Основната цел на ЕФП ще е по-скоро да осигури финансова стабилност, отколкото да покрива загуби, които следва да се поемат основно чрез прилагане на инструмента bail-in. Само при изключителни обстоятелства фондът може да действа като допълнителна подкрепа за частните средства и ще му бъде позволено да поема загуби едва след като са изчерпани най-малко 8%

от задълженията и собствения капитал на институцията.

Целевият размер на Фонда трябва да се равнява на около 1% от гарантираните депозити в банковата система на участващите държави-членки, или около 55 млрд. EUR по приблизителна оценка на базата на данни от 2011 г. за банките и гарантираните депозити в Еврозоната. За достигането на пълното целево равнище на ЕФП е предвиден преходен период от 10 години. Съобразените с риска вноски ще бъдат изчислени на базата на задълженията/пасивите на съответната банка, като се изключат собственият й капитал и гарантирани депозити, в съответствие с изискванията на ДВОБ. Това означава, че банки, финансирани изключително от депозити, ще плащат по-ниски вноски във фонда и по-високи в техните национални СГД. В съответствие с Директивата, когато една банка е поставена в режим на преобразуване, съответната национална СГД ще даде своя принос в преобразуването до размера на загубите, които тя би поела (до размера на гарантираните депозити) в случай на ликвидация на банката по силата на обичайното производство по несъстоятелност.

Когато предварителните вноски (ex-ante contributions) са недостатъчни, а последващите (ex-post contributions) не могат да бъдат събрани незабавно, особено през преходната фаза, може да възникне необходимост от допълнително резервно финансиране, за да се гарантира непрекъснатостта на процеса на преструктуриране. При такива обстоятелства ЕФП ще има правото да договаря заеми или други форми на подпомагане от финансови институции, пазари или дори от публични източници (ЕС, 2013b). Предложеният Регламент позволява на ЕФП да получава или да отпуска на доброволна основа заеми на други ФП. Подробното обяснение на предложението за Регламент сочи, че „разпоредбите [на ДВОБ] относно взаимодействието между различните фондове (взаимното използване на средства и доброволно взаимно теглене и отпускане на заеми) също се прилагат изцяло между ЕФП и националните ФП на неучастващите държави-членки“ (ЕС, 2013b, p. 10). Предложението за Регламент възнамерява да позволи на ЕФП да *получава или да отпуска заеми на* други ФП в държави-членки извън ЕМП (ЕС, 2013b, p. 16). Регламентът обаче не съдържа конкретни разпоредби, позволяващи на ЕФП *да отпуска заеми на ФП извън обсега на ЕМП*, което противоречи на подробното обяснение на предложението за Регламента. Добавяне на допълнителни конкретни разпоредби, третиращи отпускането на заеми от ЕФП за ФП извън ЕМП, е желателно, тъй като те биха внесли в Регламента издържаност и яснота.

*

Според първоначалните предвиждания ЕМП и ДВОБ се очаква да влязат в сила от януари 2015 г. с изключение на инструмента bail-in, който ще влезе в сила от януари 2018 г. Дебатът върху предложената ДВОБ все още не е приключил, а този върху Регламента, предлагащ създаването на ЕМП, едва започва. Очаква се този дебат да е разгорещен и напрегнат, предвид

предложения от Комисията сбит график и противоположните мнения на някои от членуващите в БС страни. Въпреки предизвикателствата на продължаващия дебат, предложенията на Комисията за създаване на хармонизиран режим за преобразуване за страните-членки на ЕС, както и на ЕМП за тези от тях, участващи в БС, са определено сред най-важните инициативи от последните години. Те представляват крайъгълен камък в изграждането на БС и отбелязват значим прогрес в усилията да се разкъса порочният кръг между банките и държавите. Разгледано в по-широка перспектива, създаването на истински режим за преобразуване на банки би допринесло за изграждането на един *по-дълбок и истински* Европейски икономически и паричен съюз (ЕС, 2012b).

Използвана литература:

Jianping Zhou, V. Rutledge, W. Bossu, M. Dobler, N.Jassaud, and M. Moor. (2012). From Bailout to Bail in: Mandatory Debt Restructuring of Systemic Financial Institutions. IMF

Roussenova, L. (2011). (Rapporteur), Opinion of the European Economic and Social Committee on the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Central Bank - An EU Framework for Crisis Management in the Financial Sector, COM (2010) 579 final, OJ of the EU, C 248/101, 25.08.2011

Roussenova, L. (2013). (Rapporteur), Opinion of the European Economic and Social Committee on the 'Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms and amending Council Directives 77/91/EEC and 82/891/EEC, Directives 2001/24/EC, 2002/47/EC, 2004/25/EC, 2005/56/EC, 2007/36/EC and 2011/35/EU and Regulation (EU) No 1093/2010' COM (2012) 280 final — 2012/0150 (COD), OJ of the EU, C 44, 15.02.2013.

C (2013a). Council of the European Union, Council agrees position on bank resolution, Brussels, 27 June 2013 11228/13 PRESSE 270.

C (2013b). Council of the European Union, Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms and amending Council Directives 77/91/EEC and 82/891/EC, Directives 2001/24/EC, 2002/47/EC, 2004/25/EC, 2005/56/EC, 2007/36/EC and 2011/35/EC and Regulation (EU) No 1093/2010 - General approach, Brussels, 28 June, 2013.

EC (2012a). European Commission, A ROADMAP TOWARDS A BANKING UNION, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Brussels, 12.09.2012.

EC (2012b). European Commission, A BLUEPRINT FOR A DEEP AND GENUINE EMU, Communication from the Commission, Brussels, 28.11.2012

EC (2013a). European Commission, Commission Proposes Single Resolution Mechanism for the Banking Union, European Commission Press Release, Brussels, 10 July, 2013.

EC, MEMO (2013). European Commission, MEMO, Brussels, 10 July 2013

EC (2012c). European Commission, Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms and amending Council Directives 77/91/EEC and 82/891/EC, Directives 2001/24/EC, 2002/47/EC, 2004/25/EC, 2005/56/EC, 2007/36/EC and 2011/35/EC and Regulation (EU) No 1093/2010, Brussels, 6.6.2012.

EC (2013b). European Commission, Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing uniform rules and a uniform procedure for the resolution of credit institutions and certain investment firms in the framework of a Single Resolution Mechanism and a Single Bank Resolution Fund and amending Regulation (EU) No 1093/2010 of the European Parliament and of the Council, Brussels, 10.07.2013.

FSB (2011). Financial Stability Board, Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions, October 2011.

G20 (2009). G20 Leaders' declaration of the Summit on financial markets and the world economy, April 2009.

IMF (2013a). IMF Country Report No 13/67, European Union: Publication of Financial Sector Assessment Program Documentation - Technical Note on Progress with Bank Restructuring and Resolution in Europe, March 2013, Washington D.C.

IMF (2013b). IMF Country Report No. 13/231, Euro area policies, 2013 Article IV consultation, July 2013, Washington D.C.

15.XI.2013 г.