

Специален доклад

**Единен съвет за  
преструктуриране  
— започнала е работата по  
амбициозна задача във  
връзка с банковия съюз, но  
трябва да се положат още  
много усилия**

(съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС)



4  
1977 - 2017



ЕВРОПЕЙСКА  
СМЕТНА  
ПАЛАТА

## СЪДЪРЖАНИЕ

	Точка
Съкращения	
Кратък речник	
Кратко изложение	I—XI
Въведение	1—12
Банковият съюз	1—4
Ролята на Съвета за реструктуриране	5—8
Взаимодействие на Съвета за реструктуриране с други органи	9—12
Обхват и подход на одита	13—23
Обхват и методология на одита	13—21
Достъп до доказателства и въпроси, свързани с поверителността	22—23
Констатации и оценки	24—142
Планове за реструктуриране: работата все още не е приключила	24—83
Планирането не е приключило	25—34
Преглед на съдържанието на плановете за реструктуриране	35—36
Все още липсват ключови елементи от плановете за реструктуриране	37—82
Ограничено съответствие с наръчника	83
Необходимо е да се подобрят насоките за планиране на реструктурирането	84—102
Необходимо е ръководствата и образците да бъдат актуализирани и подобрени	85—93
Документи за политиките	94—99
Политика относно съществените пречки и МИПЗ	100—101
Управленски контрол и осигуряване на качеството	102
Съветът за реструктуриране изпитва сериозен недостиг на персонал	103—118

---

Непрекъснато изоставане от целите по отношение на персонала	104—114
Недостатъчният брой служители в областта на човешките ресурси се отразява върху набирането на персонал	115—118
Рамката за сътрудничество с НОП и ЕЦБ се нуждае от подобрене	119—142
Липсва яснота при сътрудничеството с НОП	120—129
Недостатъци на рамката за сътрудничество с ЕЦБ	130—142
Заключения и препоръки	143—158
Работата по планиране на реструктурирането продължава	146—150
Системата от правила за планиране на реструктурирането все още не е завършена	151
Недостатъчни човешки ресурси	152—153
Рамката за сътрудничество с НОП се нуждае от подобрене	154
Меморандумът за разбирателство с ЕЦБ се нуждае от подобрене	155
Законодателната рамка поражда предизвикателства за Съвета за реструктуриране	156—158
Приложение I – Преглед на най-важните компоненти на Единния наръчник	
Приложение II – Списък на непредоставените доказателства	
Приложение III – Списък на липсващите елементи от избраните за проверка изложения на ръководството	
Отговори на Единния съвет за реструктуриране	

---

**СЪКРАЩЕНИЯ**

ДВПБ	Директива за възстановяване и реструктуриране на банките (Директива 2014/59/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 г. за създаване на рамка за възстановяване и реструктуриране на кредитни институции и инвестиционни посредници и за изменение на Директива 82/891/ЕИО на Съвета и директиви 2001/24/ЕО, 2002/47/ЕО, 2004/25/ЕО, 2005/56/ЕО, 2007/36/ЕО, 2011/35/ЕС, 2012/30/ЕС и 2013/36/ЕС и на регламенти (ЕС) № 1093/2010 и (ЕС) № 648/2012 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 173, 12.6.2014 г., стр. 190)
ДСГД	Директива 2014/49/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 г. относно схемите за гарантиране на депозити (ОВ L 173, 12.6.2014 г., стр. 149)
ДФЕС	Договор за функционирането на Европейския съюз
ЕБО	Европейски банков орган
ЕМП	Единен механизъм за реструктуриране
ЕНМ	Единен надзорен механизъм
ЕПРВ	Еквивалент на пълно работно време
ЕСП	Европейска сметна палата
ЕФП	Единен фонд за реструктуриране
ЕЦБ	Европейска централна банка
КП	Колегия за реструктуриране
МИПЗ	Минимално изискване за собствен капитал и приемливи задължения
МПП	Междинен план за реструктуриране
МР	Меморандум за разбирателство
НКО	Национален компетентен орган
НОП	Национален орган за реструктуриране
ПВП	Проблемен или има вероятност да стане проблемен
ПНПО	Процес на надзорен преглед и оценка
РЕМП	Регламент (ЕС) № 806/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 15 юли 2014 г. за установяването на еднообразни правила и еднообразна процедура за реструктурирането на кредитни институции и някои инвестиционни посредници в рамките на Единния механизъм за реструктуриране и Единния фонд за реструктуриране и за изменение на Регламент (ЕС) № 1093/2010 (ОВ L 225, 30.7.2014 г., стр. 1)
СГД	Схема за гарантиране на депозити
Съвет за реструктуриране	Единен съвет за реструктуриране

**КРАТЪК РЕЧНИК**

Вътрешни екипи по реструктуриране	Съгласно член 83 от РЕМП Съветът за реструктуриране може да създаде вътрешни екипи по реструктуриране, съставени от членове на неговия персонал и служители от националните органи за реструктуриране, включително, когато е целесъобразно, наблюдатели от държави членки извън еврозоната. Вътрешните екипи по реструктуриране са от ключово значение за сътрудничеството и комуникацията между Съвета за реструктуриране и НОП относно изготвянето на планове за реструктуриране. Тези екипи се създават за всички банки в рамките на сферата на дейност на Съвета за реструктуриране и се ръководят от координатори, назначени от висшето ръководство на Съвета за реструктуриране.
Инструмент за споделяне на загуби	Инструмент за реструктуриране, свързан с намаляване на задълженията на дадена банка, което води до принудително намаляване на номиналната стойност на депозитите и облигациите на клиентите. Задължения, които може да подлежат на условията на инструмента за споделяне на загуби, се определят като задължения, за които могат да бъдат споделяни загуби.
Колегии за реструктуриране	Органи, които се състоят от членове на множество национални органи за реструктуриране и са създадени, за да осигуряват сътрудничество между всички компетентни органи по време на всички етапи от реструктурирането на трансгранична банкова група.
Критични функции	Банкови дейности, услуги или операции, чието прекъсване може да доведе до нарушаване на финансовата стабилност или до срив в предоставянето на услуги от важно значение за реалната икономика.
Минимално изискване за собствен капитал и приемливи задължения	Изискване, което банките е необходимо да спазват по всяко време, като разполагат с инструменти с възможност за споделяне на загуби, за да се гарантира поемане на загубите и рекапитализация на банките, ако изпаднат във финансови затруднения и впоследствие бъдат поставени в процес на реструктуриране.
Надзор	Банковият надзор представлява дейност по наблюдение на финансовите резултати и операциите на банките от страна на публичните органи, за да се гарантира, че те работят безопасно и благонадеждно, като следват правилата и регламентите.
Основна стопанска дейност	Основни съществени източници на доходи или на печалба за дадена банка.
Реструктуриране	Реструктурирането означава ликвидация на проблемна банка по надлежен ред, за да се осигури продължаване на основните ѝ функции и за запазване на финансовата стабилност. Реструктурирането има за цел защита на публичните средства, като сведе до минимум необходимостта от извънредна публична финансова подкрепа.

Схема за гарантиране на депозити	Схема за гарантиране на депозити е схема за защита на вложителите, за да се гарантира, че те са защитени от загуби до определен праг и в рамките на определени граници в случай на банкова несъстоятелност.
Съществени пречки	Сериозни пречки, които биха могли да възпрепятстват ликвидацията или реструктурирането на дадена банка, установени от органите за реструктуриране по време на оценката на възможността за реструктуриране на банката. Органите за реструктуриране разполагат със сериозни правомощия да изискват от банките да преодоляват или отстраняват подобни пречки в рамките на определен срок. Например Съветът за реструктуриране може да изиска от дадена банка да се освободи от определени активи, да ограничи дейността си или да промени правните си или оперативни структури.

---

## **КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ**

I. С цел да се предотврати повторението на финансовата криза от 2008 г. в Европа, ЕС създаде нови институционални структури, за да осигури по-надежден финансов сектор за единния пазар. Сред тях са Единният надзорен механизъм (ЕНМ) и Единният механизъм за реструктуриране (ЕМП). В настоящия доклад се акцентира върху Единния съвет за реструктуриране (Съвета за реструктуриране), който заедно с националните органи за реструктуриране (НОП) в рамките на еврозоната формира ЕМП.

II. Разработен е Единен наръчник с хармонизирано законодателство и насоки относно реструктурирането и надзора на банките. По отношение на реструктурирането Единният наръчник съдържа редица елементи, които в своята съвкупност направляват работата на Съвета за реструктуриране. Създаден едва през 2015 г., Съветът за реструктуриране по същество все още се намира в начална фаза и от него се изискваше да поеме много сериозни отговорности за много кратък период от време.

III. Работата на Съвета за реструктуриране следва да се разглежда като част от система, която включва надзорни (напр. ЕЦБ) и регулаторни органи (като например Европейския банков орган). Надзорните органи отговарят за постоянния пруденциален надзор на банките в рамките на техните правомощия. Ако мерките за възстановяване или намеса не са ефективни, дадена банка се оценява като „проблемна или с вероятност да стане проблемна“ и тогава се намесват органите за реструктуриране. С помощта на националните органи за реструктуриране Съветът за реструктуриране отговаря в рамките на своите правомощия за планирането на действия при извънредни ситуации по отношение на реструктурирането на банки и при необходимост и когато е уместно — за управлението на процедурите за реструктуриране на банките. Неговите правомощия обхващат всички значими банки, както и по-малко значими банки, извършващи трансгранична дейност в еврозоната.

IV.ДФЕС позволява на Европейската сметна палата пълен достъп до такава документация на одитирания обект, каквато е необходимо за одита. В хода на извършения одит Сметната палата получи подробна документация от ръководството

---

и служителите на Съвета за реструктуриране, която позволи изготвяне с увереност на заключенията в настоящия доклад. Не цялата поискана документация обаче беше предоставена.

V. Сметната палата установи, че задачата за създаване на Съвета за реструктуриране за съвсем кратък период от време е представлявала много голямо предизвикателство. Бяха установени недостатъци при изготвянето на плановете за реструктуриране от страна на Съвета за реструктуриране. Въпреки че тези слабости трябва да бъдат преодоляни както в рамките на Съвета за реструктуриране, така и в рамките на законодателните механизми и на механизмите за сътрудничество, които са приложими за него, те трябва да се разглеждат в контекста на първоначалното започване на дейността му.

VI. Съветът за реструктуриране все още не е приключил планирането на реструктурирането на банките, попадащи в рамките на неговите правомощия. Въпреки че е положил сериозни усилия, за да гарантира въвеждането поне на предварителни версии на плановете за реструктуриране за повечето банки, приетите до 2016 г. плановете не отговарят на значителен брой формулирани в Единния наръчник изисквания. И въпреки че този проблем се компенсира до известна степен от наличието на допълнителна подкрепяща информация, продължават да са налице сериозни недостатъци по отношение на законодателните изисквания.

VII. Съветът за реструктуриране следва най-напред да определи кога за всяка банка в рамките на неговите правомощия трябва да бъде разработен първият план за реструктуриране, който да съответства напълно на изискванията в Единния наръчник. След това той трябва да работи за изготвянето на тези плановете, като ги приоритизира съгласно техния рисков профил. Във всеки план следва да се разглеждат възможността за реструктуриране на съответната банка и осъществимостта и надеждността на избраните стратегии за реструктуриране.

VIII. За да се гарантира, че банковият сектор разполага с достатъчно капацитет за поемане на загуби, Съветът за реструктуриране трябва да представи в окончателен вид също и система от правила и насоки за планиране на реструктурирането,

---



включително политика за определяне на минимални изисквания за собствения капитал и приемливите задължения. При необходимост е нужно да бъдат разработени или актуализирани указания и наръчникът на Съвета за реструктуриране за планиране на реструктурирането.

IX. От самото начало Съветът за реструктуриране се е сблъскал с трудности при набирането на достатъчно персонал с подходящи умения. Забавянето при набирането на персонал се е отразило отрицателно на всички сфери от дейността на Съвета за реструктуриране въпреки ангажираността и мотивацията на неговите служители. Необходимо е Съветът за реструктуриране да повиши усилията си за набиране на персонал и да обезпечи по подходящ начин дейността, свързана с човешките ресурси, за да се справи с нуждата от персонал, особено що се отнася до по-специализираните длъжности и до длъжностите с ръководни функции. Ако целите във връзка с набирането на персонал не могат да бъдат изпълнени или са необходими междинни мерки, Съветът за реструктуриране следва да помисли за алтернативни решения.

X. Разпределението на оперативните задачи между националните органи и Съвета за реструктуриране, включително разделянето на отговорностите, все още не е прецизирано, а вътрешните екипи по реструктуриране не разполагат с достатъчно персонал. Необходимо е Съветът за реструктуриране спешно да разреши тези проблеми.

XI. Съветът за реструктуриране е натрупал сериозен опит с въвеждането на законодателната рамка. Предвид този опит той следва да прикани законодателя да извърши корекции, които ще подобрят ефективността на неговата работа и системния принос. Това следва да включва промени, засягащи неговите правомощия и наличието и потока на информация, която се обменя с ЕЦБ (особено в контекста на меморандума за разбирателство). Съветът за реструктуриране следва да разполага и с инструмент за мораториум.

---

## **ВЪВЕДЕНИЕ**

### ***Банковият съюз***

1. С цел да се предотврати повторението на финансовата криза от 2008 г. в Европа, ЕС проведе набор от политики, за да осигури по-надежден финансов сектор за единния пазар. Сред тях са по-строги правила относно капитала и ликвидността на банките, хармонизирани правила за управление на проблемни банки и по-добра защита на вложителите. Взети заедно, тази нова законодателна база и съответните организации и органи формират това, което е известно като банковия съюз на ЕС.
2. Банковият съюз има два институционални стълба. Първият е общият надзор на банките посредством Единния надзорен механизъм (ЕНМ). Вторият е процедурата за организирано преустановяване на дейността на банките<sup>1</sup> – Единният механизъм за реструктуриране (ЕМП). Предложен е трети стълб под формата на Европейска схема за застраховане на депозитите. В настоящия доклад се акцентира върху Единния съвет за реструктуриране (Съвета за реструктуриране), който заедно с националните органи за реструктуриране (НОП) в рамките на еврозоната олицетворява „централизираното правомощие за реструктуриране“ посредством ЕМП за справяне с проблемните банки.
3. Съветът за реструктуриране и НОП отговарят в сътрудничество за управлението на процесите във връзка с реструктурирането на банки. Реструктурирането има за цел да позволи непрекъснатост на критичните функции на банката. Ако банката няма критични функции и изпадането ѝ в неплатежоспособност няма да доведе до риск за финансовата стабилност, тя ще бъде ликвидирана чрез обичайните процедури по несъстоятелност. Принципът зад новата регулаторна рамка е да се сведат до минимум случаите на дестабилизиране и на причиняващи сривове фалити на банки, като се осигури подходяща защита на кредиторите в рамките на набор от правила на ниво ЕС и на национално равнище. Ако бъде приложена правилно, тя ще послужи за

---

<sup>1</sup> Терминът „банка“, който се използва в настоящия доклад, се отнася до субектите, посочени в член 2 от РЕМП.

---

ограничаване на фискалните разходи, както и за повишаване на финансовата стабилност в подкрепа на икономическия растеж.

4. От 2013 г. насам ЕС е разработил набор от хармонизирани правила за надзор и реструктуриране на банки. Те са известни под понятието „Единен наръчник“. По отношение на реструктурирането (вж. подробната информация в **приложение I**) Единният наръчник включва основно Регламента за Единния механизъм за реструктуриране (РЕМП), Директивата за възстановяване и реструктуриране на банките (ДВПБ), делегираните регламенти на Комисията и стандартите и насоките на Европейския банков орган (ЕБО).

#### ***Ролята на Съвета за реструктуриране***

5. Съветът за реструктуриране отговаря за реструктурирането при необходимост на всички значими банки в еврозоната, както и на по-малко значими банки, които извършват трансгранична дейност<sup>2</sup>. Една по-малко значима банка, извършваща трансгранична дейност, се състои от дружество майка, което се намира в еврозоната, и поне едно дъщерно предприятие, намиращо се в друга държава членка от еврозоната. Към януари 2017 г. Съветът за реструктуриране обхваща 141 банки, което представлява над 80 % от общите банков активи в еврозоната. НОП отговарят за реструктурирането на всички останали банки на национално равнище, или приблизително 3 250 юридически лица<sup>3</sup>.

6. Основните задачи на Съвета за реструктуриране са:

- а) да изготвя планове за реструктуриране за всички банки в рамките на своите правомощия и да определя нивото на задълженията и собствения капитал, които може да не бъдат изцяло включени в споделянето на загуби при реструктуриране (защитен буфер, известен като минимално изискване за собствен капитал и приемливи задължения (МИПЗ);

---

<sup>2</sup> Член 7, параграф 2 от РЕМП и <https://srb.europa.eu/en/node/44>

<sup>3</sup> <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/list/who/html/index.en.html>

---

- б) да приема решения за реструктуриране относно действията, които трябва да бъдат предприети в контекста на реструктуриране на банки;
- в) да гарантира хармонизация и последователност в рамките на ЕМП;
- г) да управлява Единния фонд за реструктуриране (ЕФП), който подпомага финансово процесите на реструктуриране при определени обстоятелства<sup>4</sup>.

7. В съответствие с РЕМП Съветът за реструктуриране е създаден през август 2014 г. и придобива статут на самостоятелна агенция, считано от януари 2015 г.

Първоначалното му управление е поето от Комисията (за няколко месеца) преди въстъпването в длъжност на членовете на изпълнителния съвет. Седалището му е в Брюксел и в края на 2016 г. разполага с приблизително 170 служители. По същество той все още се намира в начален етап на дейността си.

8. Съветът за реструктуриране взема своите решения по време на изпълнителни и пленарни сесии. На първите присъстват председателят, заместник-председателят и четирима постоянни членове (които не са представители на НОП). Председателят (или заместник-председателят) и четиримата постоянни членове гласуват на изпълнителните сесии. На сесиите, на които се обсъжда конкретна банка, присъства и представител на НОП от съответната държава членка (разширена изпълнителна сесия). На пленарните сесии присъства представител от всеки НОП и трябва да участва в решенията за реструктуриране, ако ЕФП е предоставил подкрепа през предходните дванадесет месеца, която надвишава общо 5 млрд. евро (или в случай на подкрепа за ликвидността в размер над 10 млрд. евро) за съответното реструктуриране.

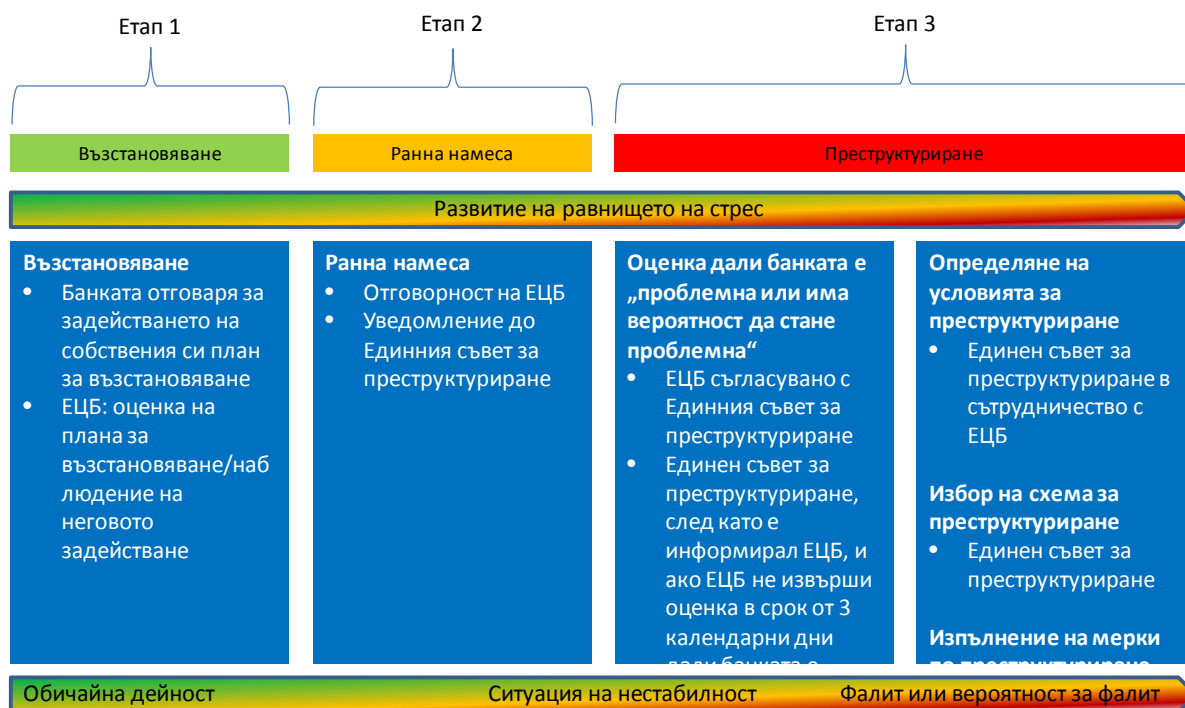
---

<sup>4</sup> ЕФП се състои от вноски от банки в еврозоната. Доколкото загубите се прехвърлят към ЕФП, той може да се използва само ако акционерите или кредиторите, включително притежателите на облигации, вече са поели загуби от най-малко 8 % от общите задължения за реструктуриране на банката (член 27, параграф 7 и член 76, параграф 3 от РЕМП).

---

### ***Взаимодействие на Съвета за реструктуриране с други органи***

9. При процедурата за справяне с банка във финансово затруднение има потенциално три оперативни етапа (вж. ***фигура 1***) след подготовка и планиране. Първият е етапът на възстановяване, по време на който от банката се изисква да предприеме действията, формулирани в нейния собствен план за възстановяване. Планът за възстановяване се оценява от надзорника, който за банките от съществено значение в еврозоната е ЕЦБ.
10. Следващият (по-сериозен) етап е ранната намеса, по време на която надзорникът има правомощия да осигурява изпълнението на конкретни мерки. Съветът за реструктуриране не взема решения по време на първите два етапа, но носи споделена отговорност за наблюдението на условията на банката и подготвя потенциалните действия по реструктуриране, както се посочва на следващия етап.
11. Третият етап е реструктурирането и именно тук ролята на Съвета за реструктуриране става решаваща. Реструктуриране се задейства, ако ЕЦБ информира Съвета за реструктуриране, че банка под неин надзор е счетена за „проблемна или има вероятност да стане проблемна“, или ако Съветът за реструктуриране независимо изготви същата оценка. Съветът за реструктуриране може да реши да постави даден субект в режим на реструктуриране само ако са изпълнени и следните изискванията за реструктуриране, т.е. няма други алтернативни налични мерки и реструктурирането (вместо прилагането на правилата за несъстоятелност) се счита, че е в обществен интерес. Тъй като системата включва ЕЦБ, Съвета за реструктуриране и различни други национални и европейски органи, от основно значение за постигането на успех са ефективната и ефикасна комуникация и взаимното разбирателство.
-

**Фигура 1 – От възстановяване към реструктуриране**

Източник: ЕСП, адаптирано от ЕЦБ.

12. Съветът за реструктуриране може да приеме единствено схема за реструктуриране, включваща използването на ЕФП, ако Комисията е решила, че това е допустимо съгласно правилата за държавната помощ. Впоследствие Комисията одобрява сумата на Фонда, осигурена в схемата за реструктуриране.

### **ОБХВАТ И ПОДХОД НА ОДИТА**

#### ***Обхват и методология на одита***

13. Сметната палата провери дали Съветът за реструктуриране разполага с необходимите средства да извършва ефективно реструктуриране на банки. По-специално Сметната палата анализира:

- качеството на планиране на реструктурирането на отделни банки от страна на Съвета за реструктуриране (вж. **точки 24—83**);
- дали Съветът за реструктуриране е създаден адекватно в съответствие с нормативната рамка за планиране на реструктурирането (вж. **точки 84—102**); и

в) дали Съветът за реструктуриране разполага със съответните човешки ресурси, за да изпълнява възложените му задачи, и дали рамката за сътрудничество е подходяща (вж. **точки 103—142**).

14. Въз основа на тази структура в настоящия доклад се предоставят заключения и препоръки (вж. **точки 143—158**).

15. По отношение на буква а) Сметната палата провери дали плановете за реструктуриране, изготвени от Съвета за реструктуриране, са подходящи и систематични и дали включват оценки на възможността за реструктуриране и определяне на МИПЗ.

16. За тази цел одитната популация включваше 58-те пълни плана за реструктуриране, които Съветът за реструктуриране е изготвил за банките до края на януари 2017 г. От тях Съветът за реструктуриране пожела да предостави пет ключови глави, които Сметната палата провери (вж. **точка 26**), като разгледа осем примера от всяка глава, взети случайно от тази популация, при не повече от две глави от всеки план, което означава общо 40 глави (обхващащи 31 различни банки). Съветът за реструктуриране премагна от избраните глави всички специфични за банките данни и данни с произход ЕЦБ. Този подход позволи на одитния екип да разгледа по-подробно критичните аспекти на плановете и да направи важни заключения, но не даде възможност за пълно разбиране на тяхната пълнота и вътрешна последователност и това наложи да търсим допълнителна информация (вж. **точка 36**), която беше предоставена за три банки.

17. По отношение на буква б) Сметната палата извърши оценка на това дали Съветът за реструктуриране прилага подходяща система от правила, включително наръчници, насоки и рамки за планиране на реструктурирането.

18. По отношение на буква в) Сметната палата извърши оценка на това дали Съветът за реструктуриране е наел правилния брой служители с подходящи умения и дали им е предложил допълнително обучение. Сметната палата провери също и ефективността на сътрудничеството между Съвета за реструктуриране, НОП и ЕЦБ.

---

19. При извършването на одита Сметната палата използва критерии, изведени от следните източници:

- а) правните изисквания в РЕМП и ДВПБ;
- б) делегирания регламент на Комисията, в който се указва съдържанието на плановете за реструктуриране;
- в) списъка на Съвета за финансова стабилност на ключовите характеристики на ефективните режими за реструктуриране за финансови институции; и
- г) модела на четири линии на защита от Института за финансова стабилност<sup>5</sup>.

20. Сметната палата извърши по-голямата част от одитната работа на място в периода октомври 2016 г.—юли 2017 г. по отношение на плановете за реструктуриране, приети не по-късно от януари 2017 г.

21. Одитните доказателства включват информация, събрана посредством срещи и интервюта със служители на Съвета за реструктуриране, както и преглед на неговата вътрешна документация, публично достъпни данни, изложения на Съвета за реструктуриране<sup>6</sup> (където е целесъобразно) и проучване на 20 НОП<sup>7</sup>.

#### ***Достъп до доказателства и въпроси, свързани с поверителността***

22. Одитните правомощия и мандатът за извършване на одита произтичат от общите разпоредби на член 287 отДФЕС, който предоставя на Европейската сметна палата пълен достъп до цялата документация, която е необходима за изпълнението на одитната задача. По време на одита Съветът за реструктуриране посочи, че поради

---

<sup>5</sup> <http://www.bis.org/fsi/fsipapers11.htm>.

<sup>6</sup> Писмени изложения от Съвета за реструктуриране в отговор на исканията за представяне на доказателства.

<sup>7</sup> Въпреки че има 19 участващи държави членки в ЕМП, Испания разполага с два органа в областта на реструктурирането и така броят на органите от изследваната популация е 20.

---



причини на финансовата стабилност съществуват проблеми във връзка с поверителността на данните и практиките, които са специфични за банките под негов надзор (вж. също точка 16). В тази връзка в Договора не е предвидено конкретно освобождаване от задълженията в тази област, но Сметната палата успя да постигне специална договореност относно третирането и защитата на този вид данни, и си сътрудничи с ръководството на Съвета за реструктуриране за намаляване на всички реални или очевидни рискове, като същевременно се осигури достъп до необходимите за одита данни, включително посредством интензивна работа с анонимизирани данни, имащи отношение към нуждите на одита.

23. Сътрудничеството и помощта на Съвета за реструктуриране наистина позволиха на Сметната палата да извърши своята всеобхватна одитна работа и с увереност да изготви заключенията в този първи специален доклад относно неговата дейност. Беше предоставен голям обем документация, но с някои важни изключения. По-специално, наред с останалите последици, липсата на определени документи за политиките (които Съветът за реструктуриране представи като съществуващи единствено в работен вариант) означава, че Сметната палата не успя да прецени в пълна степен дали политиките на Съвета за реструктуриране са изцяло в съответствие с Единния наръчник, а достъпът основно до анонимизирани данни по отношение на плановете за реструктуриране означава, че Сметната палата не успя да оцени тяхната пълнота и вътрешна последователност. Въпреки това Сметната палата успя да формулира някои добре обосновани заключения относно плановете за реструктуриране, както ще стане ясно от настоящия доклад (вж. приложение II).

## **КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ**

### ***Планове за реструктуриране: работата все още не е приключила***

24. В настоящия раздел се разглеждат ключовите елементи от изготвяните от Съвета за реструктуриране планове за реструктуриране и констатациите от докладите относно съответствието с Единния наръчник.

---

## Планирането не е приключило

25. Планирането на реструктурирането – постоянната оперативна задача на Съвета за реструктуриране – се отнася за всички банки в рамките на неговите правомощия, а не само за онези, за които се счита, че са в затруднено положение. Процесът на планиране на реструктурирането започва с изготвянето на план за реструктуриране. В този контекст е необходимо Съветът за реструктуриране да определи критичните функции и основните сфери на дейност на банката. При следващата стъпка Съветът за реструктуриране преценява дали банката може да бъде ликвидирена съгласно националното производство по несъстоятелност. Това е основният подход, освен ако Съветът за реструктуриране не счете, че реструктурирането е в защита на общественения интерес. Ако бъде взето решение в защита на обществения интерес, от Съвета за реструктуриране се изисква да разработи стратегия за реструктуриране, съобразена с конкретните обстоятелства на банката. След като направи това, той разглежда възможните пречки пред ефективното реструктуриране на банката<sup>8</sup>, като в плана за реструктуриране следва да се разгледат начините за намаляване на подобни пречки. На **фигура 2** е показан процесът на планиране на реструктурирането.

---

<sup>8</sup> Член 17, параграф 5, буква ж) от ДВПБ.

---

**Фигура 2 – Процес на планиране на реструктурирането<sup>9</sup>**



Източник: Единен съвет за реструктуриране.

26. Планът за реструктуриране съдържа следните основни глави<sup>10</sup>:

- а) Стратегически анализ на дейността: определяне на критичните функции и основните стопански дейности на банката;
- б) Предпочитана стратегия за реструктуриране: в тази глава се прави оценка също и на осъществимостта и надеждността на стратегията за реструктуриране;

<sup>9</sup> На фигурата е показан подходът на реструктуриране с една и с множество входни точки. Това понятие се отнася до броя на правните субекти, за които Съветът за реструктуриране ще приложи действия по реструктуриране. Една входна точка означава, че действията по реструктуриране ще бъдат приложени само за един субект, например холдинговото дружество на банкова група, докато подходът на реструктуриране с множество входни точки предвижда, че действията по реструктуриране ще бъдат приложени по отношение на повече от един субект, напр. няколко дъщерни предприятия.

<sup>10</sup> Стр. 19 от въведението на Съвета за реструктуриране към планирането на реструктурирането: <https://srb.europa.eu/en/node/163>.

- в) Финансова приемственост и непрекъснатост на операциите: оценка на предпоставките от финансово и оперативно естество за осигуряване на непрекъснатост при реструктурирането;
- г) Обобщение на оценката на възможността за реструктуриране: оценка на наличието на съществени пречки пред възможността за реструктуриране и как могат да бъдат отстранени. В нея Съветът за реструктуриране определя и МИПЗ;
- д) Изложение на ръководството.

Подход на Съвета за реструктуриране към планирането на реструктурирането

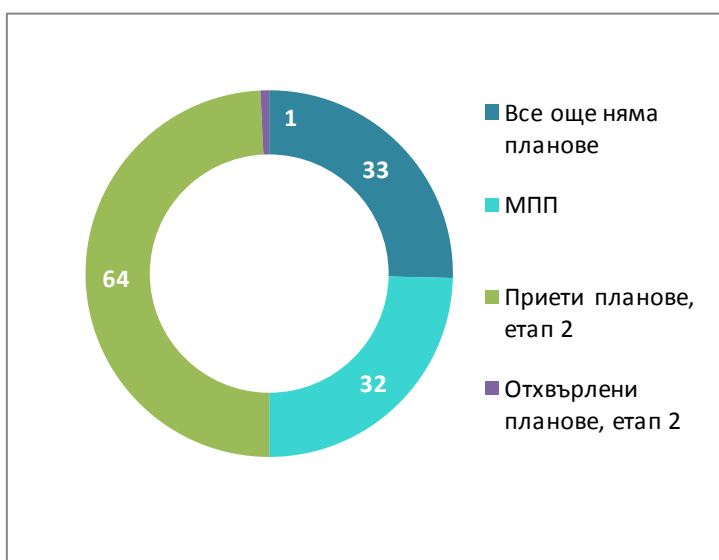
27. Съветът за реструктуриране изготвя плановете за реструктуриране на четири етапа. Той започва с междинен план за реструктуриране (МПП), който впоследствие обновява и разширява.

- а) В МПП (или плановете на етап 1) се акцентира върху аспектите на стратегическия анализ на дейността. Те не подлежат на одобрение от събранието на Съвета за реструктуриране на разширена изпълнителна сесия (вж. **точка 8**) и са основно за вътрешно ползване.
  - б) Плановете на етап 2 са по-всеобхватни от МПП и подлежат на одобрение от разширена изпълнителна сесия (вж. **точка 8**). Те се изпращат на колегиите за реструктуриране за вземане на решение, но в тях не се определят съществените пречки или МИПЗ.
  - в) Плановете на етап 3 включват определяне на буфер за МИПЗ на консолидирано ниво.
  - г) Плановете на етап 4 включват определяне на съществените пречки и МИПЗ на консолидирано ниво и ниво отделна единица.
-

28. Към януари 2017 г. законодателят е възложил на Съвета за реструктуриране да приеме 130 плана за реструктуриране<sup>11</sup>, без в законодателството да се предвиждат каквито и да е междинни стъпки. До момента тази цел не е изпълнена поради липсата на ресурси (вж. **точки 103–124**). До края на януари 2017 г. той е изготвил 65 плана на етап 2, 64 от които са приети<sup>12</sup>, и е изготвил МПП за други 32 банки (вж. **фигура 3**).

29. В законодателството<sup>13</sup> се изисква Съветът за реструктуриране да определи конкретна дата, до която трябва да бъдат изготвени първите планове за реструктуриране в съответствие с Единния наръчник, но той не го е направил.

**Фигура 3 – Състояние на плановете за реструктуриране към края на януари 2017 г.**



Източник: ЕСП, въз основа на данни на Съвета за реструктуриране.

<sup>11</sup> През януари 2017 г. 141 банки са попадали в рамките на правомощията на Съвета за реструктуриране (осем банки със системно значение в глобален мащаб, 118 други значими банки и 15 по-малко значими банки, извършващи трансгранична дейност). За единадесет от тях обаче е било сметено, че са част от група, така че са били необходими 130 плана за реструктуриране.

<sup>12</sup> Съветът за реструктуриране е приел 58 плана за реструктуриране, за които е орган за реструктуриране на ниво група, и шест плана за реструктуриране, за които тази роля се изпълнява от друг орган за реструктуриране (вж. член 2, параграф 1, точка 44 от ДВПБ).

<sup>13</sup> Член 8, параграф 12 от РЕМП.

30. През 2016 г. вътрешните екипи по реструктуриране на Съвета за реструктуриране са започнали да изготвят обстойни планове на етап 2. Според представените от Съвета за реструктуриране сведения те са подробни и са между 150 и 300 страници. През втората половина на 2016 г. на изпълнителна сесия Съветът за реструктуриране е взел решение за изготвяне на по-кратки планове за реструктуриране от около 40 страници. Решението е било взето, за да се улесни процесът на вземане на решение с оглед по-доброто му управление.

31. Въпреки че казусите на отделните банки се различават значително по своята сложност, това препоръчително ограничение на обема се отнася до всички планове. Както се посочва в следващия раздел, това означава, че не е включена голяма част от необходимата и/или задължителна информация.

32. На **фигура 4** е представено обобщение на структурата на Съвета за реструктуриране за плановете за реструктуриране след 2017 г. и показва на кои заинтересовани страни е изпратена всяка част от плана. Не всички заинтересовани страни получават един и същи набор от информация от Съвета за реструктуриране. Което е по-важно, нито на колегиите за реструктуриране, нито на изпълнителна сесия на Съвета за реструктуриране се предоставят основните технически бележки, които включват важна информация, като например алтернативни стратегии за реструктуриране. В законодателството не е предвидено ограничение по отношение на споделянето на уместна информация с членовете на колегиите за реструктуриране<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> В член 88, параграф 3 от ДВПБ се изисква единствено НОП на държави, които не са членки на ЕС, да подлежат на изисквания за поверителност.

---

**Фигура 4 – Структура и получатели на плановете за реструктуриране след 2017 г.**

	План	Приложения	Основни технически бележки	Слайдове за представяне
Съдържание	Резултати и обобщение на високо равнище на необходимия анализ	Стандартизирани приложения, като например списъци (лица за контакт, информационни системи и т.н.), данни/документи и образци на ЕБО за задължения, оценка на възможността за реструктуриране, обосновано предложение за МИПЗ, планове за реструктуриране с множество входни точки, предложения от банките за начините за отстраняване на пречките	Технически анализи/основни допускания, на които се основават основните компоненти на плана за реструктуриране (например критични функции, достъп до инфраструктурата на финансовите пазари, инструменти за реструктуриране/алтернативни стратегии, достъп до краткосрочна ликвидност, обремененост на активите, непрекъснатост на операциите)	За представяне на плана на колегиите за реструктуриране
Споделено с <sup>15</sup> :	ЕМП, разширена изпълнителна сесия, членове на колегия за реструктуриране	ЕМП, разширена изпълнителна сесия, членове на колегия за реструктуриране	ЕМП, ЕЦБ	Членове на колегиите за реструктуриране, наблюдатели в колегиите за реструктуриране

Източник: Адаптирано от Съвета за реструктуриране.

<sup>15</sup> В контекста на тази таблица „ЕМП“ означава, че плановете за реструктуриране са споделени с НОП, участващи във вътрешния екип по реструктуриране. Членовете на колегиите за реструктуриране са определени в член 88, параграф 2 от ДВПБ. Наблюдатели в колегиите за реструктуриране например са органите за реструктуриране на държави, които не са членки на ЕС (член 88, параграф 3 от ДВПБ), или НОП, когато Съветът за реструктуриране участва като член на колегия за реструктуриране.

33. Работният план на Съвета за реструктуриране за 2017 г. предвижда изготвянето на 27 от 33-те МПП, които не са стартирали до края на януари 2017 г. Вече съществуващите 32 МПП са преминали към етап 2, а 65-те съществуващи плана на етап 2 са преминали към етап 3. Крайният срок е първото тримесечие на 2018 г.

34. Предвид напредъка, постигнат до края на юли 2017 г., очакваното работно натоварване и настоящата численост на персонала на Съвета за реструктуриране, този план изглежда твърде оптимистичен (вж. също точки 114, 124 и 125).

### **Преглед на съдържанието на плановете за реструктуриране**

35. Единният наръчник дава насоки във връзка със съдържанието на плановете за реструктуриране. За да оцени спазването на задълженията от Съвета за реструктуриране, Сметната палата разработи голям набор от критерии въз основа на изискванията на Единния наръчник по отношение на плановете за реструктуриране и провери избраните плановете за реструктуриране. Както се вижда от следващите точки, самите плановете за реструктуриране отговарят на съвсем малка част от приложените критерии.

36. Съветът за реструктуриране сподели, че макар да е възможно самите плановете за реструктуриране да не са подробни, той разполага с допълнителна информация за допълване на почти половината от очаквания общ брой плановете. Въпреки че тази информация формално не е част от плановете за реструктуриране, тя въпреки това е важна част от информационната основа за разбирането и вземането на решения от страна на Съвета за реструктуриране във връзка с банките в рамките на неговите правомощия. Проверката на този материал за три банки даде увереност на Сметната палата, че в данните на Съвета за реструктуриране има по-малко пропуски, отколкото би могло да се заключи единствено от четенето на плановете за реструктуриране. Въпреки това продължават да съществуват важни недостатъци по отношение на изискванията в Единния наръчник.

---



### **Все още липсват ключови елементи от плановете за реструктуриране**

37. В следващите точки са посочени областите, в които оценката на Сметната палата показва, че плановете за реструктуриране на Съвета за реструктуриране не отговарят на изискванията в Единния наръчник.

#### Стратегически анализ на дейността

38. В тази област плановете за реструктуриране не оправдаха очакванията в редица аспекти. Например в тях не се описват адекватно за целите на планирането на реструктурирането вида на съответните банкови групи или стопанските модели, управлението или собствеността, като единствената налична финансова информация е обща и консолидирана, а не конкретна за всеки материален субект, така както се изисква от ръководството за планиране на реструктурирането. Тези недостатъци бяха компенсирани отчасти, но не изцяло от наличието на допълнителни данни в основната информация и бележки.

39. По-важното е, че плановете от извадката бяха непълни по отношение на вътрешните и външните взаимозависимости на организационно ниво, които са от критично значение<sup>16</sup>. Въпреки че Съветът за реструктуриране разполага с информация относно контрагентите, към които има съществени позиции, Сметната палата не успя да намери никакъв анализ на подобна информация, който да помогне за идентифициране на потенциалния риск от верижно разпространение.

#### *Критични функции*

40. В стратегическия анализ на дейността следва да се оцени кои функции са толкова критични, че тяхното преустановяване би оказало влияние върху финансовата стабилност или реалната икономика. Оценката следва да вземе предвид и до каква степен функциите на една банка могат да бъдат заменени от тези на друга банка или

---

<sup>16</sup> Например често липсват вътрешногруповите активи и пасиви, вътрешногруповия собствен капитал, вътрешногруповите деривати и вътрешногруповите споразумения за прехвърляне на загуби.

---

банки на пазара. В избраните за проверка глави невинаги става ясна обосновката за изготвяне на оценките на Съвета за реструктуриране.

41. Въпреки това Съветът за реструктуриране е постигнал значителен напредък чрез даване на насоки на вътрешните екипи по реструктуриране посредством документен образец за събиране на данни относно критичните функции, който следва да се прилага след 2017 г.

42. Съветът за реструктуриране не е могъл да осигури преглед на критичните функции за всяка банка в рамките на неговите правомощия. В повечето от избраните глави откриването на депозити се третира като критична функция. В някои планове за реструктуриране се прави разграничение между депозити на дребно и корпоративни депозити, но не във всички.

43. Вероятната необходимост за изключване на някои задължения, като например негарантираните предпочитани депозити от споделяне на загуби в резултат от статута им като част от „критична функция“, намалява размера на наличните задължения за споделяне на загуби и прави още по-важно осигуряването на адекватен буфер за МИПЗ. В изготвените до момента планове за реструктуриране обаче не е определен размер на МИПЗ, което увеличава вероятността за разглеждане на банките като намиращи се в състояние на невъзможност да бъдат реструктурирани.

#### Предпочитана стратегия за реструктуриране

##### *Оценка на надеждността и осъществимостта на ликвидацията*

44. Преди определянето на стратегия за реструктуриране Съветът за реструктуриране трябва да прецени дали прекратяването на дейността чрез обичайното производство по несъстоятелност е надеждно и ако да, дали е и осъществимо.

45. При оценката на надеждността на прекратяването на дейността Съветът за реструктуриране взема предвид възможните последици за финансовата система. Той

---

по-конкретно трябва да прецени дали прекратяването на дейността ще постигне целите на реструктурирането<sup>17</sup>, сред които е защитата на гарантираните депозити<sup>18</sup>.

46. При оценката си на надеждността Съветът за реструктуриране в няколко случая посочва, че приложимата схема за гарантиране на депозити (СГД) не е в състояние да изпълни изискванията на ДСГД, нито разполага с достатъчно средства за справяне с прекратяването на дейността на значима банка. Следователно е по-трудно да се постигне целта за защита на гарантираните депозити чрез прекратяване на дейността.

47. За да оцени осъществимостта на прекратяването на дейността, Съветът за реструктуриране трябва да провери дали управленските информационни системи на банката са в състояние да докладват информацията, която се изисква съгласно ДСГД. Необходима е например общата стойност на гарантираните депозити на всеки вложител, тъй като от СГД се изисква да изплати гарантираната сума от 100 000 евро на вложител в рамките на определен срок<sup>19</sup>.

48. Сметната палата не намери никаква информация в избраните за проверка планове за реструктуриране относно размера на наличното финансиране по СГД за улесняване на подобна оценка.

49. Няма правно задължение за сътрудничество между националните СГД и Съвета за реструктуриране. Въпреки това в делегирания регламент се предлага Съветът за реструктуриране да се консултира с националните СГД<sup>20</sup>, но досега той не го е правил.

50. Въпреки че в повечето планове за реструктуриране се прави заключението, че прекратяването на дейността не е надеждно, Сметната палата установи само неясно формулирани причини за тези заключения – например, че това би имало сериозни

---

<sup>17</sup> Член 24, параграф 2 от Делегиран регламент (ЕС) 2016/1075 на Комисията.

<sup>18</sup> Член 14, параграф 1 от РЕМП.

<sup>19</sup> Член 8 от ДСГД.

<sup>20</sup> Съображение 20 от Делегиран регламент (ЕС) 2016/1075 на Комисията.

---

отрицателни последици за националния банков сектор. Не са предоставени по-конкретни подробности, както се изисква съгласно Единния наръчник<sup>21</sup>.

51. Действие по реструктуриране може да се предприеме за защита на обществения интерес, ако то е необходимо за постигането и е съразмерно с целите на реструктурирането. Също така трябва да е определено, че прекратяването на дейността не би довело до постигане на тези цели в същата степен. Единствените подобни твърдения в плановете за реструктуриране са много общи и не са достатъчно подробни.

52. Липсва и задължителното изявление относно това как прекратяването на дейността ще засегне зависимостта на банката от извънредна публична подкрепа<sup>22</sup>.

#### *Определяне на предпочитана стратегия за реструктуриране*

53. До края на януари 2017 г. Съветът за реструктуриране е разработил стратегии за реструктуриране въз основа на това, че възможните пречки (които биха могли да бъдат съществени) ще бъдат преодолени в някакъв бъдещ момент, когато ще бъдат определени и квотите за МИПЗ.

54. Сметната палата установи, че няма предпочитани стратегии за реструктуриране, които да се занимават и с неочаквани краткосрочни промени. Ето защо, ако в близко бъдеще се наложи вземането на решения за реструктуриране, то те вероятно ще се отклоняват от плановете.

55. Според Единния наръчник се изисква описание на алтернативи на предпочитаната стратегия за реструктуриране, в случай че тя не може да бъде изпълнена<sup>23</sup>. Сметната

---

<sup>21</sup> Член 24, параграф 2 от Делегиран регламент (ЕС) 2016/1075 на Комисията.

<sup>22</sup> Член 24, параграф 1 от Делегиран регламент (ЕС) 2016/1075 на Комисията.

<sup>23</sup> Съображение 22 и член 22, параграф 2, буква д) от Делегиран регламент (ЕС) 2016/1075 на Комисията.

---

палата установи, че в мнозинството от избраните глави не се предвиждат алтернативи на предпочитаната стратегия.

56. В Единния наръчник се изисква главата относно стратегията за реструктуриране да предвижда примерен график за изпълнение на всички важни аспекти от плана<sup>24</sup>.

Никоя от избраните глави обаче не включваше такъв график.

#### *Определяне на инструменти и правомощия за реструктуриране*

57. В голямата част от плановете избраният инструмент за реструктуриране е открито споделяне на загуби. При този сценарий, в идеалния случай банката затваря в петък и отваря отново както обикновено в понеделник, като действието по реструктуриране със споделяне на загуби е извършено през почивните дни.

58. В някои от плановете за реструктуриране се посочва, че информационните системи на банките биха имали проблеми с предоставянето на необходимите данни навреме за споделянето на загубите.

59. Във вътрешен преглед на Съвета за реструктуриране са проучени редица оперативни въпроси във връзка с инструмента за споделяне на загуби. В него се прави заключението, че е необходимо да бъде извършена допълнителна работа, по-конкретно във връзка с очаквания график и с практическите аспекти на обезценяванията и преобразуванията на каскаден принцип. Не се предвижда даването на вътрешни насоки от Съвета за реструктуриране относно прилагането на инструмента за споделяне на загуби до четвъртото тримесечие на 2017 г., въпреки че в мнозинството от плановете за реструктуриране вече е предвидено използването на този инструмент.

60. Споделянето на загуби при депозити и облигации в рамките на 48 часа би било огромно предизвикателство в техническо отношение за повечето банки предвид сложността на техните системи за управление и информационни системи. Преди

---

<sup>24</sup> Член 22, параграф 2, буква г) от Делегиран регламент (ЕС) 2016/1075 на Комисията.

---

изпълнението на план за споделяне на загуби системите за управление трябва да бъдат в състояние да изчислят сумата на разположение за споделянето на загубите.

Сегашната практика на Съвета за реструктуриране не изисква от банките да проверяват потенциалното използване на инструмента за споделяне на загуби с цел доказване на неговата осъществимост.

61. Според Сметната палата капацитетът за поемане на загуби на дадена банка ще бъде надценен, ако включва задължения, които не могат да бъдат споделени в рамките на предвидения в стратегията за реструктуриране график.

62. Неотдавна Комисията предложи въвеждането на инструмент за мораториум в целия ЕС, който да може да се използва например за отмяна на задълженията за банкови плащания в продължение на до пет работни дни. Според предложението, въпреки че от надзорника ще се изисква да консултира органа за реструктуриране, последният няма да има правомощия да задейства инструмента<sup>25</sup>. Вариантът за използване на инструмент за мораториум от самите органи за реструктуриране би могъл да осигури гъвкавост (не на последно място за съответната банка) при подготовката за споделяне на загуби.

63. Единният наръчник предвижда оценка на възможността за налагане на принудителни мерки за прилагането на инструментите за реструктуриране<sup>26</sup>. Сметната палата не намери тази информация в нито един от избраните планове за реструктуриране.

64. Единният наръчник задължава Съвета за реструктуриране да посочи правомощията за реструктуриране, които възнамерява да използва в плановете за реструктуриране<sup>27</sup>. Сметната палата обаче не установи подобно нещо в никоя от

---

<sup>25</sup> Член 29а от предложението на Комисията за изменение на ДВПБ  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=COM:2016:0852:FIN>

<sup>26</sup> Член 25, параграф 3, букви а) и д) от Делегиран регламент (ЕС) 2016/1075 на Комисията.

<sup>27</sup> Член 10, параграф 7 от ДВПБ.

---

извадките. Тези правомощия може да включват например правомощия за удължаване на падежа или за прекратяване на конкретни договори, а не глобални действия, както при мораториумите. Правомощията са посочени в образеца на схемата за реструктуриране. При определянето на това кои от тях следва да се използват обаче е необходимо да се анализират и разберат видовете задължения, за които ще се прилагат правомощията, а плановете за реструктуриране от извадката не съдържат подобна подробна информация.

*Оценка на осъществимостта и надеждността на предпочитаната стратегия за реструктуриране*

65. Сметната палата установи липсата на оценка на осъществимостта на избраните стратегии във всички избрани глави. Следователно в плановете липсва заключение дали предпочитаната стратегия за реструктуриране може да бъде приложена ефективно и навременно, както се изисква съгласно Единния наръчник<sup>28</sup>.

66. От органите за реструктуриране се изисква да оценят и надеждността на дадена стратегия, което означава да бъде взето под внимание възможното въздействие на реструктурирането върху финансовите системи и реалната икономика. И тази оценка обаче липсваше в избраните плановете. Съветът за реструктуриране не е оценил потенциалното въздействие на избраните инструменти за реструктуриране (по-конкретно инструмента за споделяне на загуби). Той не е взел предвид и въздействието върху другите финансови институции, МСП и индивидуалните инвеститори<sup>29</sup>.

*Оценка на стойността в контекста на реструктурирането*

67. Единният наръчник предвижда описание на информацията, която е необходима за изпълнението на стратегията за реструктуриране<sup>30</sup>. Важна част от това е

---

<sup>28</sup> Членове 26—31 от Делегиран регламент (ЕС) 2016/1075 на Комисията.

<sup>29</sup> Член 32 от Делегиран регламент (ЕС) 2016/1075 на Комисията.

<sup>30</sup> Член 22, параграф 3, буква а) от Делегиран регламент (ЕС) 2016/1075 на Комисията.

---

осигуряването на информация относно оценката на стойността на банката за целите на реструктурирането, което е много сложна и отнемаща време процедура. Сметната палата не намери твърдения в тази връзка в никоя от избраните глави. Следователно Съветът за реструктуриране не е бил в състояние, както се изисква, да оцени осъществимостта на предоставянето на подобна информация<sup>31</sup>.

#### Финансова приемственост и непрекъснатост на операциите

68. В Единния наръчник се посочва, че плановете за реструктуриране трябва да включват анализ на изискванията за финансиране, залегнали в стратегията за реструктуриране. В главата относно финансовата приемственост в проверените плановете обаче не се отива по-далеч от представянето на общи факти относно финансирането. Липсва информация относно начините за финансиране на клонове и дъщерни дружества, намиращи се в неучастващи държави членки по време на реструктурирането<sup>32</sup>.

69. В плановете липсва и информация относно възможността за осигуряване на изпълнението на споразуменията за нивото на обслужване при реструктуриране. Когато се отделят критични функции, не е ясно дали споразуменията за нивото на обслужване продължават да подлежат на изпълнение. В много от плановете не се посочва никаква организация при извънредни ситуации, особено по отношение на платежните системи и системите за сетълмент.

#### Оценка на възможността за реструктуриране

70. Приема се, че дадена банка може да бъде реструктурирана, ако е осъществимо и вероятно или дейността ѝ да се прекрати чрез обичайно производство по несъстоятелност, или да се реструктурира, като се използват действия по реструктуриране.

---

<sup>31</sup> Член 29, параграф 3 от Делегиран регламент (ЕС) 2016/1075 на Комисията.

<sup>32</sup> Член 22, параграф 5 и параграф 2, буква г) от Делегиран регламент (ЕС) 2016/1075 на Комисията.

---



71. В никой от избраните за проверка документи Съветът за реструктуриране не е стигнал до категорично заключение дали банката може действително да бъде реструктурирана. Въпреки че в някои глави се съдържа кратко резюме на оценката на възможността за реструктуриране, в повечето от тях резюмето се ограничава до няколко от установените възможни пречки.

72. В РЕМП се изисква Съветът за реструктуриране своевременно да уведомява ЕБО, когато счита, че дадена банка не може да бъде реструктурирана. Към юли 2017 г. Съветът за реструктуриране не е изпратил такива уведомления до ЕБО.

#### *Съществени пречки*

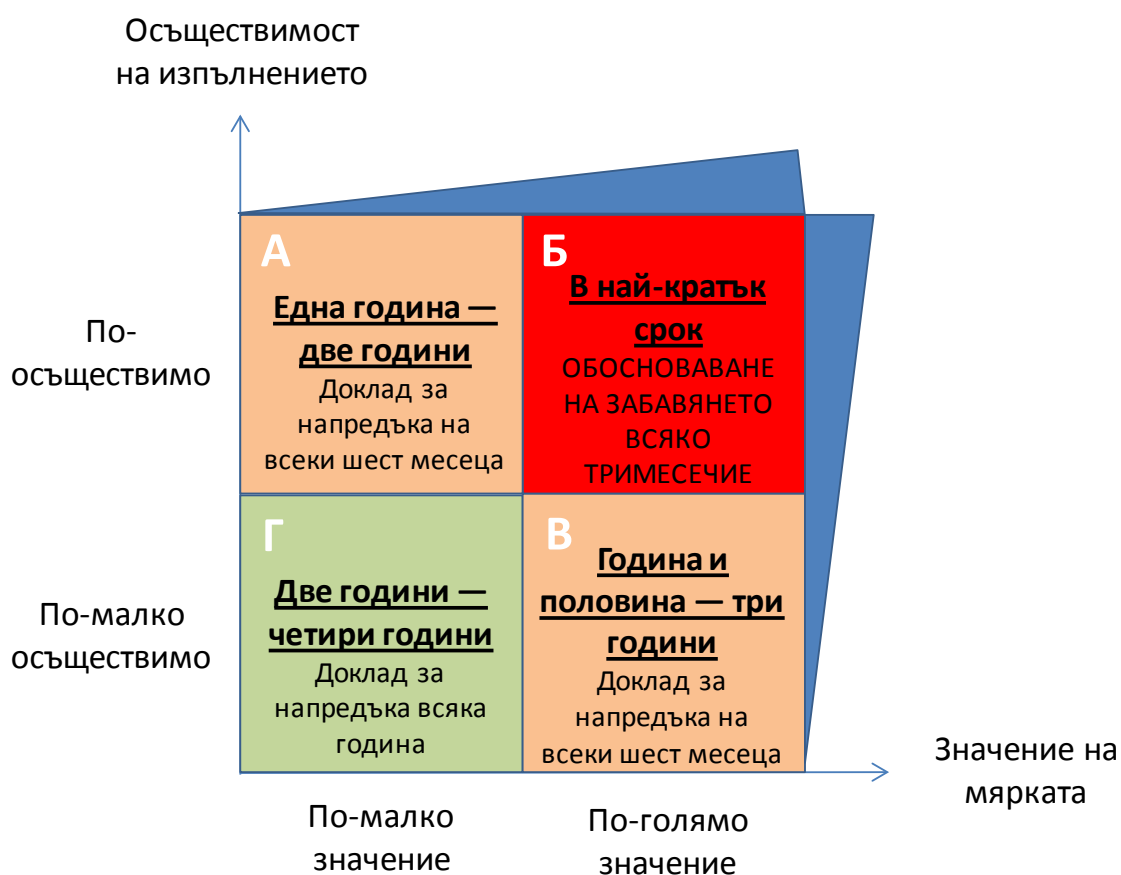
73. Единният наръчник предвижда Съветът за реструктуриране да определи и да се справи със съществените пречки пред реструктуриранята, като ги класифицира най-малко в следните категории: а) структура и операции; б) финансови ресурси; в) информация; г) трансгранични въпроси; д) правни въпроси. Въпреки това правно задължение, процесът на преодоляване на съществените пречки все още не е започнал. В плановете на етап две Съветът за реструктуриране не е отишъл по-далеч от това да определи възможните пречки.

74. Според него пълният процес по определяне на съществените пречки, включително консултациите с компетентните органи и вземането на съвместни решения от колегиите за реструктуриране, ще отнеме около година и вече не се очаква да започне преди 2018 г.

75. **Фигура 5** е взета от наръчника за планиране на реструктурирането и показва очаквания период от време за преодоляване на пречките в зависимост от осъществимостта на изпълнението и значимостта на мярката.

---

**Фигура 5 – Период от време за преодоляване на пречките**



Източник: Единен съвет за реструктуриране.

76. Както се посочва в **точка 28**, до края на първото тримесечие на 2018 г. се очаква да бъдат на разположение едва 65 плана на етап 3. Ако се допусне, че плановете за реструктуриране ще преминат към етап 4 до средата на 2019 г., банките ще разполагат с време да преодолеят всички съществени пречки до средата на 2022 г.

#### *Минимално изискване за приемливи задължения (МИПЗ)*

77. Една от ключовите части от плана за реструктуриране е определянето на минималното изискване за собствен капитал и приемливи задължения (МИПЗ). Това е изчисление на минималния размер на собствения капитал и на задълженията (включително депозитите), които една банка е необходимо да притежава за преобразуване или обезценяване в случай на споделяне на загуби. Съветът за реструктуриране все още не е определил целите във връзка с МИПЗ нито на консолидирано равнище, нито на равнището на отделните субекти.

78. По време на проведените през 2016 г. семинари с банките неформално са били обсъдени примерни незадължителни квоти за МИПЗ на консолидирано равнище, но те все още не са споделени с колегиите за реструктуриране. До момента не са взети под внимание специфични за банките фактори, като например изключването на определени задължения от споделянето на загуби, съществените пречки и изискванията в резултат от процеса на надзорен преглед и оценка (ПНПО).

79. Тъй като все още не са определени МИПЗ, липсва наблюдение на реалните квоти за МИПЗ.

#### Изложения на ръководството

80. Съветът за реструктуриране трябва да включи във всички планове за реструктуриране „изложение на ръководството“, което да съдържа кратко представяне на елементите, посочени в правната рамка<sup>33</sup>. Информацията в обобщенията, които Сметната палата провери, далеч не отговаря на това изискване. Липсващите елементи са изброени в **приложение III**.

#### Оповестяване на плановете за реструктуриране

81. От Съвета за реструктуриране се изисква да оповести на съответната банка всички важни части от плановете за реструктуриране. Досега банките са получавали единствено ограничена индикативна информация, като например изчисленията на МИПЗ на ниво група или възможните пречки. В РЕМП от Съвета за реструктуриране се изисква да взема под внимание и обратната информация от банките. Проверените от Сметната палата планове за реструктуриране не съдържат коментари от съответните банки.

82. Съветът за реструктуриране твърди, че различните компоненти на Единния наръчник непреднамерено третират по различни начини въпроса с оповестяването.

---

<sup>33</sup> Член 22, параграф 1 от Делегиран регламент (ЕС) 2016/1075 на Комисията.

---

Докато РЕМП<sup>34</sup> се отнася за важните елементи от плана за реструктуриране, в ДВПБ<sup>35</sup> и в Делегирания регламент на Комисията<sup>36</sup> се изисква единствено оповестяване на изложение на ръководството.

#### **Ограничено съответствие с наръчника**

83. В обобщение на констатациите и оценките на Сметната палата в **точки 37—82** — избраните планове не съответстват на изискванията на Единния наръчник. Степента на съответствие се подобрява, ако се вземе предвид посочената в **точка 36** основна информация, въпреки че Сметната палата отбелязва, че тази основна информация не е събрана за всички банки.

#### ***Необходимо е да се подобрят насоките за планиране на реструктурирането***

84. Сметната палата извърши одит на системата на Съвета за реструктуриране от ръководства и процедури за планиране на реструктурирането и установи, че основни насоки съществуват, но че е необходима повече работа.

#### **Необходимо е ръководствата и образците да бъдат актуализирани и подобрени**

85. Необходими са подходящи процедури, ръководства и насоки, за да се осигури правилен и последователен подход към планирането на реструктурирането от многото участници в процеса. Съветът за реструктуриране е въвел подходящи механизми за ръководене на този процес, като е изготвил ръководство за планиране на реструктурирането с помощта на НОП. Понастоящем Съветът за реструктуриране разработва и редица вътрешни и външни документи за политиките.

86. Целта на ръководството за планиране на реструктурирането е да насърчи използването на последователен подход от Съвета за реструктуриране и от НОП по

---

<sup>34</sup> Член 8, параграф 6 от РЕМП.

<sup>35</sup> Член 10, параграф 1 от ДВПБ.

<sup>36</sup> Член 72 от Делегиран регламент (ЕС) 2016/1075 на Комисията.

---

отношение на планирането на реструктурирането. През март 2016 г. Съветът за реструктуриране го е приел като проект на вътрешен документ. Оттогава от вътрешните екипи по реструктуриране се изисква да го използват при изготвянето на плановете за реструктуриране. Ръководството за планиране на реструктурирането е „замразено“ (не подлежи на актуализация) за една година, за да бъде събрана обратна информация относно първоначалния опит на вътрешните екипи по реструктуриране при работата с него.

87. В допълнение на горното Съветът за реструктуриране е разработил или възнамерява да разработи образци за докладване<sup>37</sup>, с цел да се гарантира, че цялата необходима информация, която получава от банките, е в стандартен формат за работата му по планиране на реструктурирането и вземане на решения. Тези образци допълват информацията, която вече е предоставена с образците на ЕЦБ и ЕБО<sup>38</sup>. В конкретни случаи Съветът за реструктуриране може също така да поиска директно информация от дадена банка.

88. Поради изложените по-долу причини е необходимо ръководството за планиране на реструктурирането да бъде доразработено. Съветът за реструктуриране обаче вече два пъти отлага планираната актуализация – първо за края на 2017 г., а след това за второто тримесечие на 2018 г.

89. Първата причина за актуализацията на ръководството за планиране на реструктурирането е включването на политически насоки относно редица конкретни въпроси. Например, както се изисква в Единния наръчник, ръководството за планиране на реструктурирането третира набелязването на съществените пречки, но не изисква те да бъдат преодолені в плановете за реструктуриране на етап 2.

---

<sup>37</sup> Образците на Съвета за реструктуриране обхващат данни за задълженията, критични функции, инфраструктура на финансовите пазари и основни стопански дейности (в процес на разработване).

<sup>38</sup> Регламент за изпълнение (ЕС) № 2016/1066 на Комисията.

---

90. Второ, в наръчника за планиране на реструктурирането не се разглеждат някои важни законодателни разпоредби. Например, въпреки че в Делегирания регламент на Комисията<sup>39</sup> се изисква плановете за реструктуриране да включват изложение на ръководството, това изискване не се споменава в ръководството за планиране на реструктурирането. Аналогично, въпреки че в ръководството за планиране на реструктурирането се изисква оценка на възможността за реструктуриране, в образеца за обобщение на ръководството не е предвидена такава оценка. Също така, нито в главата относно обобщението на ръководството, нито в главата относно оценката на възможността за реструктуриране не се посочва изискване за уведомяване на ЕБО, ако се приема, че дадена банка не може да бъде реструктурирана<sup>40</sup>.

91. На трето място, необходимо е ръководството за планиране на реструктурирането да бъде актуализирано, за да се отрази политическото решение, взето през септември 2016 г., за прекратяване на изготвянето на обстойни плановете за реструктуриране, като вместо това се изготвят съкратени варианти от около 40 страници (вж. **точка 30**). Все още обаче не са предоставени насоки относно съдържанието на съкратените плановете за реструктуриране. Тази промяна в подхода към планирането на реструктурирането е настъпила в момент, когато много от МПП и плановете на етап 2 вече са били изготвени или са били в процес на изготвяне въз основа на задълбочен анализ. В проучване, извършено от Сметната палата, някои от НОП споделят, че е трябвало да изразходват ценни ресурси за повторно изготвяне на плановете за реструктуриране.

92. В Единния наръчник<sup>41</sup> се допуска прилагането на опростени задължения за някои банки<sup>42</sup> в контекста на планирането на реструктурирането. Към май 2017 г. Съветът за реструктуриране не е използвал този вариант за нито една банка в рамките на

---

<sup>39</sup> Член 22, параграфи 2—8 от Делегиран регламент (ЕС) 2016/1075 на Комисията.

<sup>40</sup> Член 10, параграфи 4 и 5 от РЕМП.

<sup>41</sup> Член 4 от ДВПБ.

<sup>42</sup> Насоки на ЕБО за 2015/2016 г.

---

неговите правомощия<sup>43</sup>, а ръководството за планиране на реструктурирането не се занимава със съдържанието на опростените планове за реструктуриране и със свързаните с тях критерии за допустимост<sup>44</sup>. Половината от НОП, обхванати в проучването на Сметната палата, потвърждават липсата на насоки от страна на Съвета за реструктуриране в тази връзка. По време на одита Сметната палата не получи от Съвета за реструктуриране никакви документи за политиките в тази област.

93. Освен за подобрения в ръководството за планиране на реструктурирането, има възможност за подобрения и в изготвените от Съвета за реструктуриране образци за докладване. Една от техните цели е да се получава информация, която не е на разположение от други източници, като по този начин се избегне дублиране на работата, извършвана от банките. Между образците на Съвета за реструктуриране и тези на ЕБО няма връзка, но въпреки това в тях се изисква известна паралелна информация. Например в голямата част от случаите, в образеца на Съвета за реструктуриране за данните за задълженията и в образеца на ЕБО за структурата на задълженията<sup>45</sup> се изисква сходна информация относно дериватите. С цел да се избегне претоварване на банките с искания за данни, когато има припокриване, за 2017 г. Съветът за реструктуриране е позволил на банките да предоставят данни единствено в образеца на ЕЦБ. Това показва сложността на въведената система.

#### **Документи за политиките**

94. За да се осигури последователното прилагане на действащото законодателство и използването на хармонизирана методология във всички планове за

---

<sup>43</sup> Съгласно член 4, параграф 10 от ДВПБ Съветът за реструктуриране може да прилага опростени задължения единствено за по-малко значими банки. По отношение на по-малко значимите банки, попадащи в рамките на правомощията на НОП, проучването показва, че опростени задължения са планирани за 2 400 по-малко значими банки.

<sup>44</sup> ЕБО е публикувал документ за консултация, в който се разглеждат критериите за допустимост. В него се дават насоки за това кога една банка отговаря на изискванията да кандидатства за опростено задължение. ЕБО ще публикува окончателен регулаторен технически стандарт след крайния срок за консултацията (8.8.2017 г.).

<sup>45</sup> Приложение и) от образеца за данни за задълженията и приложение V от образеца на ЕБО.

---

преструктуриране, Съветът за реструктуриране е изготвил подробна работна програма, включваща редица документи за политиките, които да бъдат разработени през 2017 г. и през първата половина на 2018 г. Тъй като все още продължават да се дават политически насоки по ключови теми, ще бъде трудно това да бъде включено в плановете за реструктуриране за 2017 г.

95. Вътрешният график на Съвета за реструктуриране за изготвянето на документите за политиките през 2017 г. е преразгледан през юли 2017 г., което е довело до забавяне при приключването на няколко документа. Предвид това, че отделът, който отговаря за тази задача, понастоящем изпитва сериозен недостиг на персонал (вж. точка 109), целевите дати за приключване понастоящем също изглеждат трудно постижими.

96. В няколко момента от проучването НОП заявиха, че Съветът за реструктуриране следва да постави по-голям акцент върху определянето на най-добрите практики и върху даването на единни насоки за планиране на реструктурирането.

97. В Единния наръчник<sup>46</sup> се изисква в плановете за реструктуриране да бъдат взети предвид уместни сценарии, включително такива, при които неизпълнението на задълженията може да бъде изолирано (специфично за дадена банка) или може да се наблюдава по време на по-мощна финансова нестабилност или при събития, засягащи цялата система. В един документ за политиките на Съвета за реструктуриране обаче се иска плановете за реструктуриране да се основават единствено на сценария за изолирано неизпълнение, като за проверка на надеждността и осъществимостта на предпочетената стратегия за реструктуриране се използват други сценарии. В избраните плановете за реструктуриране Сметната палата не откри доказателства за извършването на подобни проверки, нито описание на допуснатите сценарии за избраните плановете.

98. Извършеният от Съвета за реструктуриране вътрешен анализ на плановете за реструктуриране показва, че в тях не са обхванати достатъчно уместни сценарии.

---

<sup>46</sup> Член 8, параграф 6 от РЕМП и член 10, параграф 3 от ДВПБ.

---



Съветът за реструктуриране е посочил, че са необходими допълнителни насоки за последователното определяне на това кой сценарий да се използва.

99. Собственият анализ на Съвета за реструктуриране относно първата вълна от планове за реструктуриране (изготвени през 2016 г.) показва допълнителна липса на последователна методология. В анализа се установява, че различното тълкуване на действащото законодателство и липсата на хармонизирана методология са довели до несъответствия между плановете и до недостатъчна степен на подробност. Например някои от вътрешните екипи по реструктуриране са извършили оценки по стопански дейности, а не по юридически лица. В няколко плана услугите, свързани с частно банкиране или управление на активи, се считат за изключително важни, докато в други при аналогични обстоятелства тези функции не се считат за важни.

#### **Политика относно съществените пречки и МИПЗ**

100. Други две решения на Съвета за реструктуриране относно политиките оказват влияние върху съответствието на плановете за реструктуриране със законодателната рамка. На първо място, в Единния наръчник се изисква плановете за реструктуриране да включват набелязване на съществените пречки<sup>47</sup>. Това е процес на консултации, който изисква ресурси, отнема около една година и би следвало да доведе до предприемането на последващи действия от страна на Съвета за реструктуриране за преодоляването на установените пречки. Съветът за реструктуриране е взел вътрешно политическо решение за стартиране на този процес през 2018 г. Дотогава (вж. **точки 73 и 74**) той само ще установява възможните пречки, по отношение на които няма да предприема официални действия, тъй като те не се считат за „съществени“. Според Сметната палата тази временна политика не отговаря на правните изисквания.

101. Второ, няма окончателна политика на Съвета за реструктуриране по отношение на определянето на МИПЗ. Съветът за реструктуриране е публикувал предварителния

---

<sup>47</sup> Член 10, параграф 7 от РЕМП и член 17, параграф 1 от ДВПБ.

---

подход, използван от него през 2016 г.<sup>48</sup>, който разчита на „информативни“ цели за МИПЗ (вж. **точка 78**). До края на 2017 г. не е предвиден окончателен документ за политиките относно МИПЗ с цел определяне на задължителни цели. Проучването на Сметната палата показва, че НОП са особено настоятелни Съветът за реструктуриране да продължи работата по този документ за политиките и по този за съществените пречки. Действието по тези точки е важно, за да се гарантира съответствие на плановете с Единния наръчник и наличие на достатъчно капацитет на банките за поемане на загуби.

### **Управленски контрол и осигуряване на качеството**

102. Съветът за реструктуриране предостави на Сметната палата само общо описание на своите рамки за вътрешен контрол и за осигуряване на качеството. Повечето констатации в настоящия доклад (вж. **точки 37—82**) се отнасят до слабости при този управленски контрол. Това се потвърждава от хоризонталния анализ на самия Единен съвет за реструктуриране, в който са установени няколко недостатъка в плановете за реструктуриране по отношение на качеството.

### ***Съветът за реструктуриране изпитва сериозен недостиг на персонал***

103. По време на одита бяха разгледани проблемите с човешките ресурси от момента на създаване на Съвета за реструктуриране и беше установена липса на приоритизиране във връзка с наемането на служители, които са необходими на началния етап.

### **Непрекъснато изоставане от целите по отношение на персонала**

104. Първоначално Комисията е преценила, че изискването за персонала на Съвета за реструктуриране ще бъде 309 служители в еквивалент на пълно работно време (ЕПРВ)<sup>49</sup>. Тази цифра е получена отчасти от съпоставка с Федералната корпорация за

---

<sup>48</sup> <https://srb.europa.eu/en/node/201>.

<sup>49</sup> СОМ 2013(520) окончателен, 10 юли 2013 г. Тази цифра не включва командированите национални експерти и стажантите.

---

гарантиране на депозитите на САЩ, която има подобни задачи в областта на реструктурирането. Според първоначалния план Съветът за реструктуриране е трябвало да достигне този брой до края на 2015 г. През септември 2016 г. Съветът за реструктуриране е направил преглед на нуждата си от персонал и е завишил първоначалната цифра на 350 ЕПРВ, която да бъде достигната до 2017 г. В проекта на многогодишен бюджет за периода 2018—2020 г. се предвижда допълнително нарастване до 400 ЕПРВ до края на 2019 г., което е с 33 % повече спрямо първоначалния разчет.

105. От самото начало реалният брой на служителите непрекъснато изостава от целта. Първоначалните кампании за набиране на персонал са организирани от Комисията. Когато през март 2015 г. Съветът за реструктуриране поема пълната отговорност за набирането на персонал, той разполага с 35 служители. Този брой нараства на 101 до края на 2015 г. и на 171 до края на 2016 г.

106. Положението е най-сериозно при набирането на експерти в областта на реструктурирането и политиките, нуждата от които е била подценена през 2015 г. и 2016 г. Налице е критичен недостиг на персонал и в сферата на информационните технологии и на секретарските длъжности.

107. Недостигът на персонал в дирекциите за планиране на реструктурирането е повлиял значително на процеса на тяхното планиране. Това особено е засегнало натовареността на координаторите на вътрешните екипи по реструктуриране, повечето от които отговарят за над десет банки. Задълженията на Съвета за реструктуриране съгласно законодателството, като например отговорността му за планиране на реструктурирането на по-малко значими банки, извършващи трансгранична дейност, са оказали допълнителен натиск върху и без това оскъдните ресурси.

108. В плана за създаване на Съвета за реструктуриране се разглежда изискването за персонала по отношение на общ брой и желан статут и степени. Съветът за реструктуриране е определил от какъв брой служители се нуждае, за да покрие работата в зависимост от размера на банковата група. Той обаче не е извършил оценка

---

на необходимите опит и други умения в отделните дирекции и отдели за планиране на реструктурирането. В някои дирекции липсват или има недостиг на конкретни експерти (например експерти в областта на оценката на стойността) и служители със съответните езикови умения. В някои отдели е висок процентът на младшите служители.

109. Поради недостиг на персонал не е приключена важна работа по политиките и насоките. В края на март 2017 г. дирекцията, която отговаря за стратегията, процесите и методологията за реструктуриране, е разполагала едва с една трета от целевия брой служители. За да компенсират този недостиг, дирекциите за планиране на реструктурирането са посветили значителна част от времето си на работа по политиките и на други теми, несвързани с реструктуриране (25 % през 2016 г.), вместо да се фокусират върху основната си дейност.

110. Голямото текучество означава недостиг на персонал в отдела за ИТ, където липсва и адекватна ИТ система, и поради това не може да оказва ефективна подкрепа на процеса за планиране на реструктурирането. Внедряването на усъвършенствана ИТ система за планиране на реструктурирането следва да бъде част от стратегията за ИТ, която се разработва в момента.

111. Недостигът на персонал в Съвета за реструктуриране е довел до висок процент на извънредния труд, който представлява приблизително 15 000 часа или 6 % от общото работно време през първите десет месеца на 2016 г.

112. Реструктурирането на банки в Европа е развиваща се област и професията „експерт по реструктуриране“ все още е доста нова. Поради това повечето служители, които се наемат на длъжности, свързани с планиране на реструктурирането, е необходимо да придобиват познания на място. Освен това през последните две или три години Съветът за реструктуриране изпитва сериозна конкуренция по отношение на квалифицирания персонал с други органи на ЕС (Комисията и ЕЦБ) и с банковия

---

сектор<sup>50</sup>. Почти 75 % от НОП посочват в проучването на Сметната палата, че изпитват трудности при наемането на персонал в областта на реструктурирането на национално равнище.

113. Съветът за реструктуриране потвърди, че набирането на персонал е предизвикателство поради дългите процеси на набиране, ограничения брой подходящи кандидати на един силно конкурентен пазар на труда и недостига на кандидати, желаещи да се присъединят към Съвета за реструктуриране на временен договор.

114. Той също така информира Сметната палата, че няма да успее да постигне целите за персонала за 2017 г., което затруднява пълното постигане на неговия правен мандат. Освен това Съветът очаква, че дори през 2020 г. общата численост на персонала на негово разположение няма да съответства на числеността, която се счита за необходима, за да може да изпълнява задълженията си.

#### **Недостатъчният брой служители в областта на човешките ресурси се отразява върху набирането на персонал**

115. Набирането на персонал е особено критично за Съвета за реструктуриране в момента – в първите години от неговата дейност – поради продължителността на процедурите по набиране и големия брой служители, от които има нужда. В годишния си доклад за 2015 г. Съветът за реструктуриране е определил въвеждането на ефективна дейност, свързана с човешките ресурси, като един от ключовите приоритети за началния етап от дейността му.

116. През март 2015 г., когато поема набирането на персонал от Комисията, неговият екип в областта на човешките ресурси се състои от двама души, единият от които работят по набирането на персонал. В края на 2015 г. общият брой на служителите

---

<sup>50</sup> Например съгласно годишния доклад на ЕЦБ относно надзорните дейности за 2015 г., тя е наела 1 074 ЕПРВ: 769 за работа в сферата на банковия надзор и 305 за споделени услуги. Докладът за 2016 г. показва, че са били одобрени допълнително 160 ЕПРВ.

---

в областта на човешките ресурси нараства на седем, като включва само двама, които отговарят за набирането на персонал. През декември 2016 г. екипът в областта на човешките ресурси все още е с ограничен капацитет – състои се от девет души, едва трима от които работят по набирането на персонал.

117. За рекламирането на свободните длъжности екипът използва само ограничени канали за набиране на персонал, като например своята собствена интернет страница и тази на ЕС за набиране на персонал, както и социалните медии, но не и специализираната във финансовата област преса. Освен това той не разполага със специално пригодени ИТ инструменти за набиране и управление на персонала. Това е довело до грешка при проверката на заявленията за кандидатстване и до неефективност при описа на досиетата на служителите.

118. Програмата за обучение на Съвета за реструктуриране, част от която е отворена за служители на НОП, акцентира върху повишаването на знанията на служителите във връзка с основите на реструктурирането и повишаването на осведомеността във връзка със случаи на реструктуриране от реалната практика. Пример за добра практика са подбрани събития, свързани с обучение. Сред тях са семинари по обяд и презентации на примери от практиката, насочени, наред с другото, към развиване на обща култура в областта на реструктурирането.

#### ***Рамката за сътрудничество с НОП и ЕЦБ се нуждае от подобрение***

119. По време на одита бяха разгледани отношенията между Съвета за реструктуриране и съответно НОП и ЕЦБ и беше установено, че е необходимо по-добро споделяне на информация и по-добро сътрудничество.

#### **Липсва яснота при сътрудничеството с НОП**

120. От Съвета за реструктуриране се изисква да съгласува дейността си и да си сътрудничи с НОП в рамките на ЕМП.

121. Съветът за реструктуриране е взел решение да създаде вътрешни екипи по реструктуриране на всички банки в рамките на неговите правомощия с участието на негови служители и НОП. Тези екипи винаги се ръководят от служители на Съвета за

---

преструктуриране. Съветът за преструктуриране е създад общо 75 вътрешни екипа по преструктуриране, някои от които отговарят за повече от една група.

122. Разделението на задачите между Съвета за преструктуриране и НОП все още не е прецизирано. В края на 2016 г. Съветът за преструктуриране е създад работна група, която да постигне договореност относно оперативното разделяне на работата. Според Сметната палата е трудно да се преценят нуждите от персонал и бюджет без ясно разпределение на задачите.

123. В РЕМП не се посочва точно доколко Съветът за преструктуриране и НОП са съответно ангажирани във вътрешните екипи по преструктуриране. В резултат на това Съветът за преструктуриране не осъществява контрол върху състава, ранга, опита или оценка на изпълнението на определените от НОП служители за работа във вътрешните екипи по преструктуриране. Той може единствено да изразява становища относно минималния брой служители, които са необходими за даден вътрешен екип по преструктуриране, и относно степента на принос от страна на НОП. Планираното за 2017 г. съотношение между служителите от Съвета за преструктуриране и НОП е 5:6. За сравнение, средното съотношение между служителите от ЕЦБ и от националните компетентни органи (НКО) в съвместните надзорни екипи е 1:3<sup>51</sup>.

124. Настоящият брой на служителите във вътрешните екипи по преструктуриране не е достатъчен за извършване на работата, която им е възложена. До края на 2016 г. Съветът за преструктуриране е отпуснал приблизително 60 ЕПРВ за вътрешните екипи по преструктуриране. До края на 2017 г. се планира този брой да нарасне до 170, макар да е ясно, че ако не настъпят промени в сегашното разпределяне на задачите, на голяма част от тези служители ще продължи да се възлага работа по политиките и по други теми, които не са свързани с преструктуриране.

125. Целите по отношение на персонала за 2017 г. са нереалистични предвид трудностите във връзка с наемането на служители. През 2017 г. НОП планират да

---

<sup>51</sup> Член 110 от Специален доклад на ЕСП № 29/2016 „Единен надзорен механизъм – добър старт, но са необходими допълнителни подобрения“ (<http://eca.europa.eu>).

възложат работа на 155 ЕПРВ във вътрешните екипи по реструктуриране. По този начин в края на 2017 г. средният брой служители на Съвета за реструктуриране за всяка банка ще бъде 0,9 ЕПРВ, а на НОП – 1,1 ЕПРВ, което прави общо едва 2,0 ЕПРВ на банка. Предвид големината и сложността на много от банките и необходимата степен на задълбочено планиране, тази цифра изглежда малка.

126. Като ключов координатор в ЕМП Съветът за реструктуриране не само дава насоки на НОП, но и отговаря за последователното прилагане на законодателната рамка. За тази цел Съветът за реструктуриране е оправомощен да изисква информация от НОП във връзка с изпълнението на техните задачи. Наблюдението на работата на НОП във връзка с по-малко значимите банки, също е важно, тъй като Съветът за реструктуриране може при определени обстоятелства да поема пряка отговорност за тези банки. Към май 2017 г. Съветът за реструктуриране не е използвал възможността за упражняване на преки правомощия относно по-малко значими банки. Той не е създавал все още и функция за надзор на НОП. Поради това не разполага с информация относно текущата работа в НОП.

127. Съветът за реструктуриране обаче е създавал система за ранно предупреждение, според която от НОП се изисква да го уведомяват за по-малко значими банки, които показват признаци на сериозно влошаване. Освен това ЕЦБ предоставя на Съвета за реструктуриране списък на по-малко значими банки, които са първостепенен приоритет, и по този начин към май 2017 г. е определила 93 банки<sup>52</sup>.

128. За да гарантира последователното прилагане на законодателната рамка, Съветът за реструктуриране може да извършва преглед на проекторешенията на НОП относно например плановете за реструктуриране и да прави коментари, когато сметне за необходимо. През 2016 г. НОП са се фокусирали върху значимите банки и поради това са изготвили съвсем малък брой планове за реструктуриране на по-малко значими банки. В процеса на одита обаче Съветът за реструктуриране информира Сметната палата, че в бъдеще НОП ще поставят по-голям акцент върху планирането за по-малко

---

<sup>52</sup> <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/ssmexplained/html/hplsi.en.html>.



значими банки. В своята работна програма за 2017 г. Съветът за реструктуриране е обявил, че ще доразвие ролята си в ЕМП, като извършва наблюдение и оценка на проекторешенията на НОП за реструктуриране на по-малко значими банки, които попадат в обхвата на техните правомощия. Това значително ще повиши натовареността на Съвета за реструктуриране.

129. Малко след създаването си Съветът за реструктуриране е организиран няколко учебни тренировки по време на симулация на банков фалит с участието на ЕЦБ, Комисията, Съвета и съответните органи от Обединеното кралство и САЩ. Нито един НОП обаче не е участвал в тези учения, които обхващат вземането на решения, но не и целия процес на реструктуриране. Освен това, въпреки че организацията на Съвета за реструктуриране, включително неговият персонал и ИТ ресурси, оттогава значително се е променила, не са провеждани други учебни тренировки.

#### **Недостатъци на рамката за сътрудничество с ЕЦБ**

130. Като пряк надзорник за повечето банки в рамките на правомощията на Съвета за реструктуриране ЕЦБ следва да му осигури всеобхватна информация относно тези банки.

131. Съветът за реструктуриране и ЕЦБ са сключили меморандум за разбирателство за улесняване на сътрудничеството между тях. Меморандумът за разбирателство надгражда законовото задължение на страните за сътрудничество. Както се изисква от Регламента за ЕМП<sup>53</sup>, Съветът за реструктуриране и ЕЦБ са публикували меморандума за разбирателство на интернет страниците си, но има четири приложения, които до момента не са публикувани.

132. Сметната палата счита, че меморандумът за разбирателство и неговите приложения не са достатъчно всеобхватни, за да гарантират, че Съветът за реструктуриране разполага с цялата информация, която се изисква от ЕЦБ, за да изпълнява задачите си навременно и ефикасно. В контекста на подготвянето на

---

<sup>53</sup> Член 30, параграф 7 от РЕМП.

преструктурирането определена информация относно ликвидността и капитала, която би била от полза за Съвета за реструктуриране, не се споделя автоматично от ЕЦБ<sup>54</sup>. Вместо това Съветът за реструктуриране е длъжен да отправя специални искания до ЕЦБ за тази информация, и това отнема време и ресурси. Според одитните данни друга информация, като например резултатите от проверките на място, се споделя от ЕЦБ само частично и невинаги бързо. Оценките на ПНПО не се споделят до степента, която се изисква от Единния наръчник<sup>55</sup>.

133. Освен това меморандумът за разбирателство не гарантира, че Съветът за реструктуриране ще получава информация от отдела на ЕЦБ за управление на кризи, която би била полезна и за планирането на реструктурирането. Досега официално не е споделяна дори обща информация, като например списък на банките, които понастоящем се наблюдават от този отдел.

134. В меморандума за разбирателство се предвижда, че ЕЦБ и Съветът за реструктуриране може да се договарят да участват взаимно в проверките на място. Досега Съветът за реструктуриране не е извършвал проверки на място, нито е участвал в тези на ЕЦБ.

135. Съветът за реструктуриране отговаря за 15 по-малко значими банки, извършващи трансгранична дейност, които се наблюдават пряко от НОП и непряко от ЕЦБ. Този несъответствие между мандатите на двата органа поражда предизвикателства пред Съвета за реструктуриране. Например ЕЦБ разполага с надзорна информация относно всички банки в еврозоната, като част от нея получава от НОП. ЕЦБ обаче не е осигурила достъп на Съвета за реструктуриране до уместна информация относно 15-те по-малко значими банки, извършващи трансгранична дейност. Поради това Съветът за реструктуриране е длъжен да създаде допълнителни рамки за сътрудничество

---

<sup>54</sup> Тази информация се предоставя от процесите на вътрешна оценка на капиталовата адекватност и на вътрешна оценка на ликвидната адекватност, която се събира за целите на ПНПО.

<sup>55</sup> Член 4, параграф 1 от Делегиран регламент (ЕС) 2016/1450.

---

с участието на системи за споделяне на информация със 17 национални надзорници<sup>56</sup> и да организира предаването на данни с всеки един от тях поотделно. Това дублиране на усилията изразходва ресурси на Съвета за реструктуриране и е неефективно.

136. Най-важната част от сътрудничеството между Съвета за реструктуриране и ЕЦБ е управлението на кризи. Както се посочва в точки 9–11, в процедурата за справяне с банка в криза има три етапа, един от които е ранната намеса.

137. Единният наръчник изисква да се определи набор от предпоставки за задействане на мерки за ранна намеса<sup>57</sup>. ЕБО е издал насоки за насърчаване на последователното използване на тези предпоставки. Първо, в насоките се определят предпоставките въз основа на резултата от ПНПО, който се актуализира най-малко веднъж годишно. ЕЦБ използва тази предпоставка. На второ място, в насоките се посочва, че мерките за ранна намеса биха могли да се задействат от събития от изключителна важност. ЕЦБ посочва, че също използва тази предпоставка, която е възприемане на подход, оставящ свобода на преценка. Третият подход, който би могъл да се използва, е установяване на предпоставките въз основа на ключови показатели. Това ще осигури количествен подход, но понастоящем не се използва от ЕЦБ. Ако предпоставката е променена, е необходимо да бъде извършена оценка на нуждите от страна на надзорника, за да се прецени дали е необходимо задействане на ранната намеса. Съгласно насоките на ЕБО етапът на ранна намеса не се задейства автоматично, но промените на предпоставките, в т.ч. основанията да не се взема мярката, следва да бъдат ясно документирани от надзорника. След като ЕЦБ е взела решение да приложи мерки за ранна намеса, е необходимо<sup>58</sup> да уведоми Съвета за реструктуриране за решението си.

138. Ако Съветът за реструктуриране трябва да бъде подготвен за криза, един адекватен етап на ранна намеса, както е предвидено в законодателната рамка, е от

---

<sup>56</sup> Дружествата майки и дъщерните дружества на 15-те по-малко значими банки, извършващи трансгранична дейност, се намират в 17 различни държави членки.

<sup>57</sup> Член 27, параграф 1 от ДВПБ и насоките на ЕБО GL/2015/03.

<sup>58</sup> Член 13, параграф 1 от РЕМП.

---

основно значение. Уведомяването за ранна намеса дава възможност на Съвета за реструктуриране да актуализира своя план за реструктуриране и да изготви схема за реструктуриране въз основа на най-актуалната информация. Правилата за ранна намеса предоставят на Съвета за реструктуриране и някои конкретни права, като например правомощието да изисква от банката да осъществи контакт с потенциални купувачи<sup>59</sup>. Банката обаче не може да бъде обявена за „проблемна или с вероятност да стане проблемна“, дори ако не е имало ранна намеса, а това се е случило през 2017 г.

139. По време на етапа на ранна намеса ЕЦБ и Съветът за реструктуриране е необходимо да си сътрудничат тясно по отношение на наблюдението на банката и да споделят цялата необходима информация за актуализиране на плана за реструктуриране и за подготовка на реструктурирането.

140. От ЕЦБ и Съвета за реструктуриране се очаква да осигурят последователност във всички действия по време на етапа на ранна намеса<sup>60</sup>. За тази цел Съветът за реструктуриране е изготвил, но (към юли 2017 г.) все още не е приел набор от процедурни стъпки. Понастоящем няма официална рамка или предварителни насоки за справяне с банки в периода преди реструктуриране.

141. Както се посочва в **точка 11**, при определени обстоятелства Съветът за реструктуриране може да извършва собствена оценка за това дали една банка е „проблемна или има вероятност да стане проблемна“<sup>61</sup>. Съветът за реструктуриране все още не е създавал рамка за оценка на това дали една банка е проблемна или има вероятност да стане проблемна. Като звено за информация, до края на одитната работа на място на Сметната палата Съветът за реструктуриране все още не беше извършил такава оценка.

---

<sup>59</sup> Член 13, параграф 3 от РЕМП.

<sup>60</sup> Член 13, параграф 5 от РЕМП.

<sup>61</sup> Член 18, параграф 1 от РЕМП.

---

142. Действащата законодателна рамка дава на ЕЦБ статут на постоянен наблюдател във всички сесии на Съвета за реструктуриране. Този статут ѝ дава право на достъп до важна информация в широк кръг от области на политиките. Съветът за реструктуриране обаче няма същия статут на заседанията на надзорния съвет на ЕЦБ. ЕЦБ може да покани председателя на Съвета за реструктуриране за наблюдател в някои заседания, но не е длъжна да го направи. Въпреки че ЕЦБ посочи на Сметната палата, че съгласно практиката председателят на Съвета за реструктуриране е поканен на заседанията, на които се обсъждат въпроси от областта на неговите пълномощия, ЕЦБ не е длъжна да го прави. По този начин Съветът за реструктуриране е зависим от добрата воля на ЕЦБ, що се отнася до потока от информация, от която се нуждае за подготвяне на процеса на реструктуриране.

### **ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ**

143. Изготвянето и създаването на рамка за реструктуриране на банки в Европа е сложна задача, тъй като банките не могат да се ликвидират лесно по надлежния ред. Необходим беше нов подход, тъй като преди кризата реструктурирането на банки не е било част от редовната дейност на регулаторните и надзорните органи в банковата сфера. Съветът за реструктуриране все още е в своя начален етап на развитие. Създаването му от нулата за съвсем кратък период от време представлява много голямо предизвикателство за неговото ръководство, а съответното законодателство не съдържа достатъчно разпоредби за един поетапен подход във връзка с изпълнението, като същевременно определя огромен брой задачи, които трябва да бъдат изпълнявани. Всички установени от Сметната палата слабости трябва да се разглеждат в този контекст.

144. Поради различни причини Съветът за реструктуриране се е сблъсквал с трудности при набирането на достатъчно персонал с подходящи умения. Още в самото начало през 2015 г. Съветът за реструктуриране е изостанал от целта по отношение на персонала. Бавното привличане на персонал е резултат от неефективни процедури на набиране на експерти за трудни позиции, в съчетание със силно конкурентния пазар на труда. Това забавяне при набирането на персонал се е отразило отрицателно на всички сфери от дейността на Съвета за реструктуриране (по-конкретно на планирането на

---

преструктурирането и на работата по политиките), въпреки ангажираността и мотивацията на неговите служители.

145. Общият извод на Сметната палата е, че на този сравнително ранен етап са налице недостатъци при подготовката на Съвета за реструктуриране за изпълнение на неговите задачи и че за подобряването на системата са необходими редица действия (вж. по-долу).

#### ***Работата по планиране на реструктурирането продължава***

146. Съветът за реструктуриране все още не е приключил планирането на реструктурирането на банките, попадащи в рамките на неговите правомощия. Въпреки че подходът на Съвета за реструктуриране е да изготвя плановете на няколко етапа, нито един от тях все още не е достигнал финалния етап и е налице голямо несъответствие с Единния наръчник (вж. **точки 27 и 83**).

147. Сред проблемните области са определянето на съществените пречки и квотата за МИПЗ. Съветът за реструктуриране не е изпълнил задължението си да определи дата, до която трябва да бъде изготвен първият план за реструктуриране за всяка една банка (вж. **точка 29**).

148. Въпреки че Съветът за реструктуриране работи усилено и показва голяма степен на ангажираност, за да гарантира, че за повечето банки са налице поне предварителни версии на плановете за реструктуриране, одобрените до момента плановете не могат да се считат за съответстващи на изискванията на Единния наръчник. И въпреки че този проблем се компенсира до известна степен от наличието на допълнителна информация за много от банките, за които са изготвени плановете, продължават да са налице сериозни недостатъци по отношение на законодателните изисквания.

149. В РЕМП се изисква Съветът за реструктуриране да уведомява своевременно ЕБО, когато счита, че дадена банка не може да бъде реструктурирана (вж. **точка 72**).

В никой от избраните за проверка плановете за реструктуриране Сметната палата не установи категорично твърдение от страна на Съвета за реструктуриране, че банката може действително да бъде реструктурирана (вж. **точка 71**).

---

150. Плановете за реструктуриране не съдържат оценка на осъществимостта на избраните стратегии за реструктуриране (вж. **точка 65**). Затова в проверените от Сметната палата планове липсва заключение дали предпочетената стратегия може да бъде приложена ефективно и навременно, както се изисква в Единния наръчник. В тях няма и оценки на надеждността на избраната стратегия (вж. **точка 66**). И накрая, Съветът за реструктуриране не изисква от банките да проверяват прилагането на инструмента за споделяне на загуби (вж. **точка 60**).

#### **Препоръка 1**

Необходимо е Съветът за реструктуриране да приключи планирането на реструктурирането на банките в рамките на своите правомощия, както следва:

- а) да определи дата за приключване на напълно отговарящ на изискванията план за реструктуриране за всяка една банка, попадаща в рамките на неговите правомощия, като използва подход на приоритизиране, за да се гарантира висока степен на готовност за по-рискови банки, както и план за действие за навременно прилагане;
- б) във всички планове за реструктуриране да включи сведение за възможността за реструктуриране и незабавно да уведоми ЕБО, ако счита, че дадена банка не може да бъде реструктурирана;
- в) във всеки план за реструктуриране да оцени осъществимостта и надеждността на избраната стратегия за реструктуриране, като вземе под внимание факта дали тя може да бъде приложена ефективно и навременно. За да оцени надеждността, Съветът за реструктуриране следва да проучи възможното влияние на избраните инструменти за реструктуриране върху други финансови институции, МСП и индивидуалните инвеститори. Съветът за реструктуриране следва да изисква от банките да извършват проверки, които да доказват, че задълженията могат да се споделят ефективно в рамките на определен срок, предвиден в плана за реструктуриране.

**Целева дата за изпълнение** за препоръка а): възможно най-скоро, но не по-късно от юни 2018 г.

**Целева дата за изпълнение** за препоръки б) и в): възможно най-скоро, но не по-късно от края на 2018 г.

**Системата от правила за планиране на реструктурирането все още не е завършена**

151. Съветът за реструктуриране все още не е въвел цялостна система от правила за справяне с планирането на реструктурирането. По-конкретно, все още не са налице достатъчно или адекватни насоки в следните области:

- а) въпреки значението на определянето на МИПЗ и на съществените пречки, на служителите от Съвета за реструктуриране и НОП се дават непълни или не се дават никакви насоки как да правят това по отношение на банките в обхвата на техните правомощия (вж. **точка 100**),
- б) наръчникът за планиране на реструктурирането не е актуализиран, така че да отразява ключовите промени в политиките и правните процеси; в сегашния му вариант се съдържат единствено ограничени и незадължителни насоки за НОП (вж. **точка 88**),
- в) документът за политиките относно прилаганите сценарии не отговаря на изискванията на ДВПБ (вж. **точка 97**).

**Препоръка 2**

Съветът за реструктуриране следва да анализира системата си от правила за планиране на реструктурирането. По-конкретно, той следва:

- а) да разработи ясни и последователни политики относно МИПЗ и съществените пречки, като вземе под внимание текущата регулаторна рамка на ЕС; политиките следва да се прилагат във всички планове за реструктуриране като средство за гарантиране, че банките в обхвата на компетентност на Съвета за реструктуриране разполагат с достатъчно капацитет за поемане на загуби,
- б) да актуализира наръчника за планиране на реструктурирането най-малко веднъж годишно с цел да отразява основните промени в политиките, новите елементи в законодателната рамка и натрупания опит, и да обяви наръчника за планиране на реструктуриране за задължителен.



в) да включи в наръчника за планиране на реструктурирането насоки във връзка с всички сценарии за реструктуриране, които спазват изискванията на ДВПБ.

**Целева дата за изпълнение:** юни 2018 г.

### **Недостатъчни човешки ресурси**

152. Съветът за реструктуриране изпитва недостиг на персонал, откакто е оперативно независим (вж. **точки 105—110**). Въпреки някои извършени наскоро подобрения ръководството на Съвета за реструктуриране не е осигурило достатъчно служители за дейността, свързана с човешките ресурси, нито е определило набирането на персонал като достатъчно приоритетно (вж. **точка 116**). Докато Съветът за реструктуриране не постигне почти изцяло изискванията по отношение на персонала, текущ приоритет следва да бъде обезпечаването на самия отдел „Човешки ресурси“ с цел включване на висококвалифицирани експерти в областта на наемане на персонал.

153. Поради недостиг на персонал Съветът за реструктуриране не е в състояние да изпълнява изцяло законоустановения си мандат за изготвяне на планове за реструктуриране, да приема решения за реструктуриране и да осигурява хармонизация и съответствие с ЕМП (вж. **точка 114**).

### **Препоръка 3**

Съветът за реструктуриране следва да повиши усилията си за набиране на персонал и да обезпечи по подходящ начин дейността, свързана с човешките ресурси, за да се справи с нуждата от персонал. Следва да се обърне специално внимание на ангажирането на експерти в областта на реструктурирането и политиките, включително на по-високо равнище. Ако целите във връзка с набирането на персонал не могат да бъдат изпълнени или са необходими междинни мерки, Съветът за реструктуриране следва да помисли за алтернативни решения, като например повече командировани служители или възлагане на дейности на външни изпълнители.

**Целева дата за изпълнение:** юни 2018 г.

**Рамката за сътрудничество с НОП се нуждае от подобрене**

154. Разпределението на оперативните задачи между НОП и Съвета за реструктуриране, включително разделянето на отговорностите, все още не е прецизирано (вж. **точка 122**). Настоящият брой служители във вътрешните екипи по реструктуриране не е достатъчен (вж. **точки 124 и 125**). Числеността на персонала на вътрешните екипи по реструктуриране е отговорност както на Съвета за реструктуриране, така и на НОП, като Съветът за реструктуриране не разполага с официални правомощия да влияе на осигуряването на служители на НОП за вътрешните екипи по реструктуриране (вж. **точка 123**). Няма редовни учебни тренировки с участието на НОП за проверка на функционирането на процеса на реструктуриране (вж. **точка 129**).

**Препоръка 4**

Съветът за реструктуриране следва:

- а) да прецизира оперативното разпределяне на задачите и отговорностите с НОП;
- б) да гарантира адекватна численост на вътрешните екипи по реструктуриране, включително като настоятелно призовава НОП да назначават допълнителен персонал, където е целесъобразно;
- в) редовно да провежда учебни тренировки за реструктуриране на банки и да гарантира пълноправно участие на НОП в тях.

**Целева дата за изпълнение на а):** възможно най-скоро.

**Целева дата за изпълнение на б):** не по-късно от края на 2018 г.

**Целева дата за изпълнение на в):** възможно най-скоро и след това редовно.

**Меморандумът за разбирателство с ЕЦБ се нуждае от подобрене**

155. Според Сметната палата действащият меморандум за разбирателство с ЕЦБ не гарантира, че Съветът за реструктуриране получава последователна и навременна информация от ЕЦБ (вж. **точки 132 и 133**). Освен това не всички части на меморандума за разбирателство са в публичното пространство, което не съответства на

законодателната рамка (вж. **точка 131**). Продължаващите в момента преговори между Съвета за реструктуриране и ЕЦБ предоставят възможност за пълно разрешаване на тези въпроси.

#### **Препоръка 5**

Съветът за реструктуриране следва да взаимодейства с ЕЦБ с цел коригиране на меморандума за разбирателство, така че да се гарантира, че той получава цялата необходима информация за извършване на своята дейност по реструктуриране. Ако бъдат нанесени промени, меморандумът за разбирателство следва да бъде публикуван, както се изисква от законодателната рамка.

**Целева дата за изпълнение:** Като част от продължаващите дискусии с ЕЦБ, но не по-късно от март 2018 г.

#### ***Законодателната рамка поражда предизвикателства за Съвета за реструктуриране***

156. Сегашната законодателна рамка означава дисбаланс между мандатите съответно на Съвета за реструктуриране и на ЕЦБ. Въпреки че Съветът за реструктуриране отговаря пряко за планирането на реструктурирането на по-малко значимите банки, извършващи трансгранична дейност, ЕЦБ извършва само непряк надзор върху тях. Това води до допълнителна административна тежест за Съвета за реструктуриране, тъй като той трябва да комуникира пряко и поотделно с много НОП (вж. **точка 135**).

157. Сегашната ситуация, при която ЕЦБ е със статут на постоянен наблюдател по време на всички сесии на Съвета за реструктуриране, без да е валидно обратното, поставя Съвета в пълна зависимост от добрата воля на ЕЦБ по отношение на потока от информация (вж. **точка 142**).

158. В момента правната рамка не позволява на Съвета за реструктуриране да налага оперативен мораториум върху банка в процес на реструктуриране, а настоящото предложение на Комисията за изменение на ДВПБ не предвижда подобен инструмент в бъдеще (вж. **точка 62**).

---

**Препоръка 6**

Предвид опита си до момента с въвеждането на действащата рамка, Съветът за реструктуриране следва:

- а) да прикани законодателя да извърши корекции в съответните регламенти с цел уеднаквяване на мандатите на надзорния орган и на органа по реструктуриране по отношение на по-малко значими банки, извършващи трансгранична дейност, или по друг начин да осигури пълен поток от информация за Съвета за реструктуриране;
- б) да прикани законодателя да направи потока на информация от надзорния орган относно банките в риск и другите продължаващи процеси, засягащи сферата на дейност на Съвета за реструктуриране, по-автоматичен, отколкото е в момента;
- в) да прикани законодателя да обмисли осигуряването на инструмент за мораториум за Съвета за реструктуриране.

**Целева дата за изпълнение:** март 2018 г.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав IV с ръководител Баудилио ТОМЕ МУГУРУСА — член на Сметната палата, в Люксембург на заседанието му от 28 ноември 2017 г.

*За Сметната палата*

Klaus-Heiner LEHNE

*Председател*

---

**ПРИЛОЖЕНИЕ I****ОБОБЩЕНО ПРЕДСТАВЯНЕ НА НАЙ-ВАЖНИТЕ КОМПОНЕНТИ НА ЕДИННИЯ НАРЪЧНИК**

<b><u>ВИД</u></b>	<b><u>Област</u></b>	<b><u>Автор</u></b>	<b><u>Заглавие</u></b>	<b><u>Връзка</u></b>
Директива	Надзор и реструктуриране	ЕП, Съвет	<b>ДВПБ:</b> Директива 2014/59/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 г. за създаване на рамка за възстановяване и реструктуриране на кредитни институции и инвестиционни посредници и за изменение на Директива 82/891/ЕИО на Съвета и директиви 2001/24/ЕО, 2002/47/ЕО, 2004/25/ЕО, 2005/56/ЕО, 2007/36/ЕО, 2011/35/ЕС, 2012/30/ЕС и 2013/36/ЕС и на регламенти (ЕС) № 1093/2010 и (ЕС) № 648/2012 на Европейския парламент и на Съвета	<a href="http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0059">http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX %3A32014L0059</a>
Регламент	Надзор и реструктуриране	ЕП, Съвет	РЕМП: Регламент (ЕС) № 806/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 15 юли 2014 г. за установяването на еднообразни правила и еднообразна процедура за реструктурирането на кредитни институции и някои инвестиционни посредници в рамките на Единния механизъм за реструктуриране и Единния фонд за реструктуриране и за изменение на Регламент (ЕС) № 1093/2010	<a href="http://eur-lex.europa.eu/legal-content/bg/ALL/?uri=celex:32014R0806">http://eur-lex.europa.eu/legal-content/bg/ALL/?uri=celex:32014R0806</a>

<u>ВИД</u>	<u>Област</u>	<u>Автор</u>	<u>Заглавие</u>	<u>Връзка</u>
Директива	Пруденциални изисквания и надзор	ЕП, Съвет	ДКИ IV: ДИРЕКТИВА 2013/36/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. относно достъпа до осъществяването на дейност от кредитните институции и относно пруденциалния надзор върху кредитните институции и инвестиционните посредници, за изменение на Директива 2002/87/ЕО и за отмяна на директиви 2006/48/ЕО и 2006/49/ЕО	<a href="http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:32013L0036">http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:32013L0036</a>
Регламент	Пруденциални изисквания	ЕП, Съвет	<b>РКИ:</b> Регламент (ЕС) № 575/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. относно пруденциалните изисквания за кредитните институции и инвестиционните посредници и за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012	<a href="http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:32013R0575">http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:32013R0575</a>
Директива	Схеми за гарантиране на депозити	ЕП, Съвет	<b>ДСГД:</b> Директива 2014/49/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 г. относно схемите за гарантиране на депозити	<a href="http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:32014L0049">http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:32014L0049</a>
Стандарти, насоки, препоръки и становища	Надзор и реструктуриране, пруденциални изисквания, схеми за гарантиране на депозити	ЕБО, Комисия	Обвързващи регулаторни технически стандарти и технически стандарти за изпълнение; необвързващи насоки, препоръки и становища	<a href="http://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/single-rulebook">http://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/single-rulebook</a>

**ПРИЛОЖЕНИЕ II****СПИСЪК НА НЕПРЕДОСТАВЕНИТЕ ДОКАЗАТЕЛСТВА**

<b>№</b>	<b>Описание/заглавие на документа</b>	<b>Дата на искането</b>
1.	Документ за доразвиване на ролята на оперативните дирекции	27 февруари 2017 г.
2.	Информация относно състава на отдел за планиране на реструктурирането, който разполага с достатъчно персонал, от гледна точка на видовете длъжности (умения и опит)	22 декември 2016 г.
3.	Обща информация (анализ) за начина, по който са определени различните длъжности, свързани с реструктуриране	27 февруари 2017 г.
4.	(Проект) на ръководство за управление на кризи, посочено в работната програма на Съвета за реструктуриране за 2017 г.	17 януари 2017 г.
5.	(Проект) на стратегия за ИТ и обосновка	8 февруари 2017 г.
6.	Образец на ЕЦБ за предоставяне на информация относно ликвидността	17 януари 2017 г.
7.	Преглед на вътрешните решения относно политиките	28 април 2017 г.
8.	Уведомления до ЕЦБ съгласно член 13, параграф 1 от РЕМП относно ранна намеса или надзорни мерки	10 януари 2017 г.
9.	Обратна връзка от Съвета за реструктуриране до ЕЦБ относно плановете за възстановяване и свързаната с тях комуникация	10 януари 2017 г.

10.	Насоки на ЕЦБ относно оценката на плановете за реструктуриране	10 януари 2017 г.
11.	Планове за възстановяване на банки	14 март 2017 г.

---



**ПРИЛОЖЕНИЕ III****СПИСЪК НА ЛИПСВАЩИТЕ ЕЛЕМЕНТИ ОТ ИЗБРАНИТЕ ЗА ПРОВЕРКА ИЗЛОЖЕНИЯ НА  
РЪКОВОДСТВОТО**

- Обобщение на основните стопански дейности и критичните функции, защо се поддържат и кои от тях се очаква да бъдат отделени
  - Обобщение на графика за реструктуриране
  - Обобщение на алтернативите на стратегията за реструктуриране
  - Обобщение на алтернативите на процеса на вземане на решения за прилагане на стратегията за реструктуриране
  - Обобщение на механизмите за сътрудничество и координация между съответните органи
  - Обобщение на информацията за целите на оценката на стойността
  - Механизми за споделяне на информация между съответните органи
  - Обобщение на това дали информацията по член 11 от ДВПБ е актуална
  - Обобщение на механизмите за осигуряване на достъп до платежни системи за поддържане на критични функции
  - Обобщение на оценката на възможността за прехвърляне на позиции на клиенти
  - Потвърждение, че реструктурирането не е финансирано с извънредна публична финансова подкрепа, извънредно ликвидно улеснение или друга подкрепа от централна банка при нестандартни условия
  - Обобщение на мерките, предлагани от банката или групата или изисквани от органа за реструктуриране за преодоляване или отстраняване на пречките
-

# Отговор на Съвета за реструктуриране

## I. Обща информация

Единният съвет за реструктуриране (Съветът за реструктуриране) и националните органи за реструктуриране (НОП) на участващите държави членки от банковия съюз формират Единния механизъм за реструктуриране (ЕМП) — един от стълбовете на банковия съюз, чиято мисия е да гарантира организирано реструктуриране на проблемните банки и банкови групи в рамките на банковия съюз с минимално отражение върху реалната икономика и публичните финанси. Една от основните задачи на Съвета за реструктуриране е планиране на реструктурирането за субектите и групите, попадащи в рамките на неговите правомощия.

Тъй като приближава третата годишнина от създаването на Съвета за реструктуриране и втората годишнина, откакто той придоби пълен набор от правомощия за реструктуриране, именно сега е подходящият момент да се направи равностойка на напредъка до момента. В тази връзка Съветът за реструктуриране приветства доклада на Европейската сметна палата, благодарение на който Съветът ще постигне допълнителен напредък в изпълнението на тази основна задача.

В това отношение Съветът за реструктуриране счита за необходимо да изтъкне трудностите, с които се е сблъскал през първите години на своето функциониране, значителния напредък, който е постигнал заедно с НОП, и бъдещите стъпки, за да се гарантира осъществяването на визията си да се превърне в надежден и уважаван орган за реструктуриране със силен капацитет в тази област.

## II. Обхват и подход на одита (точка IV от краткото изложение и точки 13—23)

*Отговор по точка IV от краткото изложение и точка 23*

Съветът за реструктуриране оценява положително хармоничното сътрудничество между Палатата и Съвета за реструктуриране по време на целия одит. Съветът за реструктуриране предостави на Палатата широк достъп до своите документация и персонал. Изключенията се дължаха на следните уважителни причини:

- исканите документи още не бяха налични или съществуваше само техен работен вариант по време на одитната дейност на място;
- исканите документи произхождаха от ЕЦБ или бяха свързани с работата на ЕЦБ. В такива случаи Съветът за реструктуриране отправяше молба към Палатата да се обръща директно към ЕЦБ; и
- исканите документи съдържаха строго поверителна информация (т.е. чувствителна, специфична банкова информация, по отношение на която Съветът за реструктуриране като цяло е обвързан с изисквания за спазване на поверителност, напр. по член 88 от РЕМП). В този случай, с цел да приложи най-високите стандарти за поверителност, Съветът за реструктуриране даваше на одитния екип частичен достъп до някои документи при строго определени условия.

### **III. Планове за реструктуриране (точки V—VII от краткото изложение и точки 24—83)**

Палатата подчертава, че е необходимо да бъде извършена допълнителна работа по планирането на реструктурирането, включително да бъдат определени дати за приключване на напълно отговарящи на изискванията планове за реструктуриране.

Съветът отправя следната обща забележка: тъй като Палатата разгледа основните елементи от плановете за реструктуриране, изготвени от Съвета за реструктуриране, през 2016 г. („планове за реструктуриране за 2016 г.“), нейните констатации не отразяват напредъка, постигнат през цикъла по планиране на реструктурирането през 2017 г. На много от констатациите беше обърнато внимание в плановете за реструктуриране, изготвени през настоящата година. Освен това докладът на Палатата включва също информация за бъдещи периоди по отношение на циклите по планиране на реструктурирането след 2017 г. Коментарите по-долу целят, наред с другото, да отразят настоящия подход на Съвета за реструктуриране по отношение на определянето на приоритети. Съветът за реструктуриране постоянно подрежда своите дейности по приоритети. Този редовен цикъл на определяне на приоритети се основава на риска — като преценява вероятността и потенциалното въздействие на рисковете, Съветът за реструктуриране трябва да обърне внимание на всеки от тях — и следователно въз основа на най-актуалната информация, работните приоритети на Съвета за реструктуриране могат да бъдат адаптирани гъвкаво.

*Отговор по точка VII:*

Съветът за реструктуриране не е определил официално отделна дата за приключване на напълно отговарящи на изискванията планове за реструктуриране за всички банки в обхвата на неговите правомощия. Същевременно, в съответствие с подхода на определяне на приоритети, възприет от Съвета за реструктуриране, той вече е определил банките с оглед на тяхната i) степен на риск (напр. банки с резултат 4 от „процеса на надзорен преглед и оценка“ (резултат от ПНПО), ii) сложност, и iii) размер (напр. всички глобални системно значими банки) и ги е включил сред банките, които са му приоритет. Тези банки ще са сред първите, за които ще бъде определена задължителна цел за МИПЗ на консолидирано равнище в цикъла по планиране на реструктурирането от тази година. Освен това тези банки ще бъдат сред първата вълна банки, които ще имат напълно отговарящи на изискванията планове за реструктуриране. През 2018 г. ще започне определянето на съществените пречки и ще бъдат изпратени уведомления до Европейския банков орган (ЕБО) относно възможността за реструктуриране на банките. Целта на Съвета за реструктуриране е да има напълно отговарящи на изискванията планове за реструктуриране за всички банки в рамките на неговите правомощия до 2020 г. Следва да се отбележи, че след като Съветът за реструктуриране определи, че някоя банка има съществена пречка, което по график ще се извършва и през 2019 г., планирането на реструктурирането за тази банка се преустановява до отстраняването на съществената пречка, както е предвидено в член 17, параграф 2 от ДВПБ. В такъв случай приемането на напълно отговарящ на изискванията план за реструктуриране се отлага.

*Отговор по точки 30 и 31:*

През 2016 г., с цел да улесни процеса на вземане на решения (във и извън криза), както и хоризонталните оценки и сравнимостта между плановете за реструктуриране, Съветът за реструктуриране реши да включва в плановете за реструктуриране само основна информация. Тези плановете за реструктуриране включваха приложения (напр. за определяне на критичните функции и основните стопански дейности, наличието на финансови взаимозависимости) и бяха допълнително подкрепени от съпътстващи документи, които съдържаха основния анализ и подробна информация. Съпътстващите документи отразяват сложността на всяка ситуация и следователно значително се различават по брой страници.

*Отговор по точка 32:*

Освен изготвянето на плановете за реструктуриране и приложенията към тях, работата на Съвета за реструктуриране по планиране на реструктурирането след 2017 г. предвижда и изготвянето на основни технически бележки. В планирането на реструктурирането основните технически бележки бяха въведени като специфични банкови, вътрешни за ЕМП работни документи, съдържащи техническите анализи и допусканията, на които се основават плановете за реструктуриране, докато цялата информация, която е от значение за вземането на решения относно планирането на реструктурирането, е включена или в основния текст на плана за реструктуриране, или в приложенията към него. По време на цикъла по планиране на реструктурирането през 2017 г. вътрешните екипи по реструктуриране изготвиха основни технически бележки за критичните функции, достъпа до инфраструктурите на финансовите пазари и непрекъснатостта на операциите. Алтернативните стратегии за реструктуриране са част от плановете за реструктуриране, а не от основните технически бележки.

*Отговор по точка 33:*

До първото тримесечие на 2018 г. се предвижда около една трета от 120-те банкови групи, за които Съветът за реструктуриране е органът за реструктуриране на групово равнище, да имат плановете за реструктуриране от т.нар. „етап три“ (т.е. плановете за реструктуриране, които са по-всеобхватни от приетите през 2016 г. и които обикновено включват определянето на целта за МИПЗ на консолидирано равнище).

*Отговор по точка 38:*

По отношение на забележките на Палатата относно стратегическия анализ на дейността, Съветът за реструктуриране отбелязва, че плановете за реструктуриране за 2016 г. включваха структурата на собствеността и описание на стопанските модели на банките, включително определяне на критичните функции и основните стопански дейности.

Съветът за реструктуриране се съгласява, че определена финансова информация на равнище юридическо лице е полезна за планирането на реструктурирането и поради това такава беше предоставена в наръчника за планиране на реструктурирането, но същевременно няма правно изискване за включване на специфична финансова информация в плановете за реструктуриране.

*Отговор по точка 41:*

В допълнение към напредъка на Съвета за реструктуриране в областта на критичните функции, който беше изтъкнат в доклада на Палатата, Съветът за

преструктуриране би искал да отбележи, че през 2017 г. той разработи също политика за оценяване на съответните данни и за определяне на критичните функции, която се прилага от 2017 г.

*Отговор по точка 42:*

В отговор на твърдението на Палатата, че в някои планове за реструктуриране за 2016 г. се прави разграничение между депозити на дребно и корпоративни депозити, но не във всички, Съветът за реструктуриране би искал да отбележи, че в образеца за определяне на критичните функции, посочен в точка 41 от доклада на Палатата, се прави разграничение между депозити на домакинства, корпоративни депозити (на МСП и такива, които не са на МСП) и правителствени депозити като възможни критични функции. Следователно това разграничение е отразено в плановете за реструктуриране като част от цикъла за планиране на реструктурирането през 2017 г.

*Отговор по точка 43:*

Съветът за реструктуриране би искал да поясни, че в съответствие със законодателната рамка, от споделянето на загуби са изключени автоматично само гарантираните депозити (т.е. депозити до 100 000 EUR) (член 27, параграф 3, буква а) от РЕМП/член 44, параграф 2, буква а) от ДВПБ). Всички други депозити, включително привилегированите депозити, по принцип отговарят на условията за споделяне на загуби и може да бъдат изключени от него само ако органът по реструктуриране упражни, единствено при изключителни обстоятелства, правото си на преценка, съгласно член 27, параграф 5 от РЕМП/член 44, параграф 3 от ДВПБ.

В случай че откриването на депозити бъде определено като критична функция, това не изисква автоматично изключването на тези задължения от споделянето на загуби, тъй като способността на банката да продължи да открива депозити невинаги намалява с размера на депозитите, които са намалени след споделянето на загуби: инфраструктурата си остава налична и банката ще продължи дейността си след реструктурирането. Следователно изключването им може да бъде оправдано само ако при изключителни обстоятелства това бъде сметнено за необходимо на основание на финансовата стабилност в съответствие с член 27, параграф 5, буква в) от РЕМП/член 44, параграф 3, буква в) от ДВПБ.

Освен това Съветът за реструктуриране би искал да отбележи, че на практика повечето от банките в рамките на неговите правомощия имат значителни нива на други видове задължения от по-нисък ред в сравнение с привилегированите депозити (т.е. депозити на физически лица и МСП над 100 000 EUR), които трябва да бъдат използвани за споделяне на загуби първи по ред и изцяло, преди привилегированите депозити да се използват за тази цел. Следователно необходимостта привилегированите депозити да бъдат изключени от споделянето на загуби е малко вероятно да възникне на практика, тъй като вероятността те да бъдат предмет на споделяне на загуби е малка.

На последно място, трябва да се отбележи, че Съветът за реструктуриране ще определи целите за МИПЗ на консолидирано равнище за приоритетните банки като част от цикъла за планиране на реструктурирането през 2017 г.

*Отговор по точка 47:*

Следва да бъде пояснено, че от органите за реструктуриране не се изисква да оценяват способността на банките да докладват информацията, изисквана от схемите за гарантиране на депозитите (СГД), във всеки от случаите. В член 24 от Делегиран регламент (ЕС) 2016/1075 на Комисията се посочва, че органите за реструктуриране оценяват на първо място надеждността при обичайно производство по несъстоятелност. Осъществимостта — и следователно способността на дадена банка да докладва необходимата информация на СГД — трябва да бъде оценявана само в случай че обичайното производство по несъстоятелност бъде сметнато за надеждно. Поради това в повечето от плановете за реструктуриране за 2016 г. такава оценка не е била изисквана, тъй като осребряването на имуществото на банката чрез обичайно производство по несъстоятелност не е било сметено за надеждно.

*Отговор по точка 48:*

Съветът за реструктуриране би искал да отбележи, че законодателната рамка не изисква той да включва оценка на наличното финансиране по СГД. По-специално член 24, параграф 4 от Делегиран регламент (ЕС) 2016/1075 изисква при оценяване на осъществимостта на осребряването на имуществото Съветът за реструктуриране да оценява единствено способността на банката да предоставя съответната информация.

Освен това нивото на *предварителното* финансиране по СГД не представлява пълният размер средства, които са налични по СГД, тъй като Директива 2014/49/ЕС (ДСГД) предвижда допълнителни източници на финансиране по СГД, например *последващо* финансиране.

*Отговор по точка 60:*

Неспособността на информационните системи на банките да отговорят на всички цели на реструктурирането, включително споделянето на загуби, беше определена като възможна пречка пред реструктурирането за много от банките, попадащи в рамките на правомощията на Съвета за реструктуриране. Съветът за реструктуриране изиска от банките, попадащи в рамките на неговите правомощия, да подобрят информационните си системи за управление, за да разрешат този проблем, а ЕБО сформира работна група с цел предоставяне на допълнителни насоки на банките, за да може очакваният капацитет на техните информационни системи за управление да отговаря на изискванията на органите за реструктуриране.

*Отговор по точка 61:*

Участието на задълженията в споделянето на загуби по закон се осъществява чрез административна заповед и следователно влиза в сила от момента на издаване на тази заповед. Последващото изпълнение на споделянето на загуби може да отнеме време, но задълженията няма да бъдат изключени от споделянето на загуби през този период на изпълнение.

*Отговор по точка 62:*

Вж. по-долу отговора на точка XI от краткото изложение (вж. точка VII от настоящия отговор).

*Отговор по точка 63:*

По отношение на възможността за налагане на принудителни мерки за прилагането на инструментите за реструктуриране, в член 25, параграф 3, буква д) от Делегиран регламент (ЕС) 2016/1075 се посочва: „възможността за налагане на принудителни мерки за прилагането на предвидените инструменти за реструктуриране, по-конкретно в трети държави“. Този параграф трябва да се разбира като отнасящ се до възможността за налагане на принудителни мерки за прилагането на инструменти за реструктуриране само в трети държави, а не в ЕС, тъй като съгласно член 66 от ДВПБ действията по реструктуриране, приети в една държава членка, се прилагат и в другите държави членки. Поради това не е необходимо да се извършва анализ на възможността за налагане на принудителни мерки, когато приложимото право е това на държава — членка на ЕС.

*Отговор по точка 66:*

Съветът за реструктуриране би искал да отбележи, че ако една банка емитира големи обеми облигации на дребно, това се определя като възможна пречка пред успешното използване на инструментите за реструктуриране и занапред банките се насърчават да намалят обема на такива емисии.

*Отговор по точка 67:*

Неспособността на информационните системи на банките да отговорят на всички цели на реструктурирането, включително оценяването на стойността на банката, е определена като възможна пречка пред реструктурирането за много от банките, попадащи в рамките на правомощията на Съвета за реструктуриране. Вж. отговора на Съвета за реструктуриране по точка 60.

*Отговор по точка 69:*

Съветът за реструктуриране би искал да отбележи, че през първата половина на 2017 г. бяха разработени насоки относно непрекъснатостта на операциите при реструктуриране и инфраструктурите на финансовите пазари и следователно плановете за реструктуриране за 2017 г. ще включват по-подробна информация в това отношение.

*Отговор по точка 76:*

Вж. отговора на Съвета за реструктуриране по точка 33.

*Отговор по точка 77:*

Като част от цикъла по планиране на реструктурирането през 2017 г., който ще бъде изпълнен през 2018 г., Съветът за реструктуриране ще определи задължителни цели във връзка с МИПЗ на консолидирано равнище за приоритетните банки.

*Отговор по точка 78:*

Съветът за реструктуриране би искал да отбележи, че при определянето на списъка на приоритетните банки, които ще бъдат първите със задължителна консолидирана цел във връзка с МИПЗ, като част от цикъла по планиране на

преструктурирането през 2017 г., наред с други фактори (напр. размер, сложност), са използвани и резултатите от ПНПО.

При определянето на задължителна консолидирана цел във връзка с МИПЗ Съветът за реструктуриране ще вземе предвид капиталовите изисквания по стълб 2 за банката, които отразяват надзорната оценка, тъй като за банките с по-високи резултати от ПНПО обикновено има по-високи капиталови изисквания по стълб 2. Капиталовите изисквания по стълб 2 са неразделна част от изчисляването както на сумата за покриването на загубите, така и на сумата за рекапитализацията на МИПЗ на банката, и се използват от Съвета за реструктуриране при определянето на целите във връзка с МИПЗ.

Същевременно досега на Съвета за реструктуриране се предоставяше само резултатът от ПНПО на банките и копие от писмото до банките с капиталовите изисквания по стълб 2 за тях. На този етап на Съвета за реструктуриране не се предоставят подробни анализи или оценки в подкрепа на резултата от ПНПО на банките, затова такива анализи или оценки не се използват за допълнителна информация за целите във връзка с МИПЗ на банките. В контекста на преразглеждането на Меморандума за разбирателство с ЕЦБ е предвидено Съветът за реструктуриране да има достъп до подробните оценки от ПНПО за приоритетните банки, а именно тези с резултат 4 от ПНПО или с резултат 3 от ПНПО с междинен резултат 4.

*Отговор по точка 79:*

Банките бяха информирани за индикативните слабости при изпълнението на техните цели във връзка с МИПЗ през 2016 г, като през четвъртото тримесечие на 2017 г. се провеждат семинари с тях, по време на които те ще получат актуална информация за настоящите слабости въз основа на данните към края на 2016 г. За задължителните цели на консолидирано равнище във връзка с МИПЗ, които ще бъдат определени през 2017 г., ще има преходен период, по време на който тези банки ще трябва да преодолеят установените слабости в техните МИПЗ.

*Отговор по точка 80:*

Член 22, параграф 1 от Делегиран регламент (ЕС) 2016/1075 съдържа изискване за „обобщение на плана, включващо описание на институцията или групата, и обобщение на елементите по точки 2—8“ от същия член. В него се посочва „обобщение на елементите“, а не „обобщение на всеки отделен елемент“. В точки 2—8 на член 22 от Делегиран регламент (ЕС) 2016/1075 са изброени категориите информация, които трябва да бъдат включени в плана. Поради това изискването е за обобщение на различните категории.

*Отговор по точка 81:*

Плановите за реструктуриране за 2016 г. бяха първите, приети от Съвета за реструктуриране, и следователно първите планове, оповестени в обобщен вид на банките. Поради това към момента на приемането на плановете за реструктуриране за 2016 г. не беше получена обратна информация. Обратната информация, получена до момента от банките, ще бъде отразена в последващите варианти на плановете за реструктуриране.



#### **IV. Насоки за планиране на реструктурирането (точка VIII от краткото изложение и точки 84–102)**

*Отговор по точка VIII от краткото изложение и точка 84:*

Съветът за реструктуриране би искал да подчертае, че има амбициозна работна програма за изготвянето на насоки по различни теми във връзка с реструктурирането, като публикуването им е планирано за различни дати през 2017 г. и първата половина на 2018 г. В тази връзка Съветът за реструктуриране би искал условно да посочи разработените насоки по следните теми: насоки за вътрешните екипи по реструктуриране във връзка с критичните функции, достъпа до инфраструктурите на финансовите пазари, непрекъснатостта на операциите и МИПЗ. Тези насоки бяха използвани при изготвянето на плановете за реструктуриране за 2017 г.

По отношение на МИПЗ, през октомври 2017 г. Съветът за реструктуриране прие политика за определянето на МИПЗ и ще определи задължителни цели на консолидирано равнище във връзка с МИПЗ за 2017 г. Политиката за МИПЗ беше споделена с вътрешните екипи по реструктуриране и ще бъде използвана при изготвянето на плановете за реструктуриране в цикъла по планиране на реструктурирането през 2017 г.

*Отговор по точка 91:*

В отговор на твърдението на Палатата, че „*все още обаче не са предоставени насоки относно съдържанието на съкратените плановете за реструктуриране*“, Съветът за реструктуриране би искал да отбележи, че вече е подготвил образци на плановете за реструктуриране, които да бъдат използвани от вътрешните екипи по реструктуриране. Новите образци съдържат насоки по отношение на съдържанието на плановете.

*Отговор по точка 92:*

В началото на 2016 г. беше създадена специална работна група от представители на Съвета за реструктуриране и НОП, която да работи по въпроса за опростените задължения. В резултат на тази дейност, през септември 2016 г. Съветът за реструктуриране изготви и прие документ за политиките за опростените задължения за не толкова значимите институции; пак тогава той представи този документ на пленарната си сесия.

В документа за политиките се определят основните принципи за прилагането на опростени задължения за не толкова значимите институции и се посочват минималните изисквания за съдържанието на плановете за реструктуриране за институциите във връзка с опростените задължения.

Междувременно ЕБО работеше по проектите на регулаторни технически стандарти (РТС) за прилагането на опростени задължения. РТС бяха предмет на обществена консултация, която приключи на 8 август 2017 г., и предстои те да бъдат одобрени от Комисията. РТС заменят документа за политиките на Съвета за реструктуриране, който следователно ще бъде преразгледан и актуализиран, след като РТС бъдат одобрени и публикувани в Официален вестник на Европейския съюз.

Що се отнася до банките, попадащи пряко в рамките на правомощията на Съвета за реструктуриране, за тях не е взето решение за прилагане на опростени

задължения. Като се има предвид размерът и сложността на банките в рамките на правомощията на Съвета за реструктуриране, се очаква опростени задължения да се прилагат само за малък брой банки в рамките на правомощията на Съвета за реструктуриране, ако изобщо има такива, поради което определянето на опростените задължения не е приоритет на Съвета за реструктуриране.

*Отговор по точка 93:*

През 2017 г. Съветът за реструктуриране създаде експертна мрежа за докладване във връзка с реструктурирането, която отговаря за оценката на съществуващите източници на информация, за определянето на информационните пропуски и за представянето на предложения за подобряване на докладването във връзка с реструктурирането. Констатациите на тази мрежа бяха включени в [новия набор от образци на ЕБО](#), разработен от експертна мрежа на ЕБО, натоварена със задачата да преразгледа техническите стандарти за изпълнение относно докладването във връзка с реструктурирането (както е посочено в Регламент за изпълнение (ЕС) 2016/1066 на Комисията). В новия набор от образци на ЕБО са взети под внимание образците, разработени преди това от Съвета за реструктуриране (напр. образците за данните за задълженията, инфраструктурата на финансовите пазари и критичните функции). Повстоящем новият набор от образци на ЕБО е напълно съвместим със съществуващите образци на Съвета за реструктуриране. Следва да се отбележи, че през отчетния сезон за 2017 г. Съветът за реструктуриране инструктира банките да не попълват определени образци на ЕБО, когато информацията, която трябва да бъде предоставена в тях, вече е обхваната в образците на Съвета за реструктуриране.

*Отговор по точка 94:*

Вж. отговора на Съвета за реструктуриране по точка VIII от краткото изложение и точка 84.

*Отговор по точка 99:*

Съветът за реструктуриране разработи образец за критичните функции и насоки за самооценка на банките, които бяха използвани за събиране на данни и информация в цикъла на планиране през 2017 г. Съвместно с НОП той изготви също насоки за политиката във връзка с определянето на критичните функции, за да се повиши съгласуваността между вътрешните екипи по реструктуриране при извършването на тяхната оценка на степента на критичност. Образецът и насоките вече доведоха до подобряване на съгласуваността и съпоставимостта на оценките на критичните функции в сравнение с 2016 г., тъй като хармонизират методологията и показателите, използвани за определяне на критичните функции. Следва да се отбележи обаче, че резултатът от анализа на критичните функции не е автоматичен; крайният резултат зависи от експертната преценка на вътрешните екипи по реструктуриране. Като се има предвид, че различните заключения и анализи вече са по-добре съпоставими, се очаква несъответствията между вътрешните екипи по реструктуриране и държавите да се установяват по-лесно и с времето да намаляват. С оглед на улесняването на тези сравнения, Съветът за реструктуриране разработи инструмент за сравнителен анализ и го използва, за да помогне на вътрешните екипи по реструктуриране да вземат по-информирани решения.

*Отговор по точка 100:*

Въпреки че до 2018 г. не е необходимо да се предприемат официални действия по отношение на определените възможни пречки, банките получават информация за тези възможни пречки и се насърчават да предприемат подходящи действия за тяхното отстраняване.

*Отговор по точка 101:*

Вж. отговора на Съвета за реструктуриране по точка VIII от краткото изложение и точка 84.

*Отговор по точка 102:*

През 2017 г. Съветът за реструктуриране прие набор от 16 стандарта за вътрешен контрол (СВК), който включва 96 изисквания, вдъхновени най-вече от преразгледания СВК за ефективно управление, издаден от Европейската комисия през юни 2014 г. Работният план на Службата за вътрешен контрол за 2018 г. ще осигури пътната карта за изпълнението на СВК в рамките на Съвета за реструктуриране.

## **V. Адекватност на ресурсите в Съвета за реструктуриране (точка IX от краткото изложение и точки 103—118)**

*Отговор по точка IX:*

Вж. отговора на Съвета за реструктуриране по точки 114 и 115.

*Отговор по точка 105:*

Въпреки че 2016 г. се оказа трудна по отношение на изпълнението на целите на Съвета за реструктуриране за набиране на персонал, през 2017 г. той положи значителни усилия за отдаване на приоритет на своите кампании за набиране на служители, като нае около 160 служители, които вече са започнали работа или ще се присъединят към Съвета за реструктуриране през следващите седмици/месеци.

*Отговор по точки 106 — 109:*

Вж. отговора на Съвета за реструктуриране по точки 114 и 115.

*Отговор по точка 110:*

Понастоящем се работи по проблема с недостига на персонал в екипа за ИКТ, като плановете са през следващите месеци да бъдат обявени редица свободни работни места. Екипът следва да бъде попълнен изцяло през 2018 г. Междувременно вече се изпълняват няколко проекта за ИКТ разработки. За да се подпомогнат дейностите по планиране на реструктурирането, с ЕЦБ беше постигнато споразумение основният инструмент за надзор, т.е. системата за управление на информация (IMAS), да се адаптира и използва за целите на реструктурирането. Планира се новата система да бъде въведена за пръв път за използване в целия ЕМП до края на първото тримесечие на 2018 г.

*Отговор по точка 114:*

От началото на 2017 г. Съветът за реструктуриране планира и проведе няколко големи процедури за подбор, които доведоха до наемането на повече от

100 служители. Накратко, в началото на 2018 г. Съветът за реструктуриране ще разполага с 306 служители. Екипът по набиране на персонал провежда редица процедури по подбор, които ще позволят на агенцията да постигне своята цел от 350 служители през 2018 г.

*Отговор по точка 115:*

По време на одита Съветът за реструктуриране вече беше в процес на подбор както на администратори, така и на асистенти, с цел укрепване на екипа по човешките ресурси. В резултат на това функцията ЧР понастоящем разполага с 15 служители, като седем от тях работят изключително по набирането на персонал. Освен това Съветът за реструктуриране наема няколко служители на временен договор, които да подпомагат процесите на набиране на персонал през първите шест месеца на 2017 г. Затова Съветът за реструктуриране беше в състояние да проведе три големи процедури за подбор за звената по реструктуриране, което му позволи да подбере още 80 служители, които или вече работят в Съвета за реструктуриране, или ще се присъединят към него през следващите седмици/месеци.

#### **VI. Сътрудничество с националните органи за реструктуриране (НОП) (точка X от краткото изложение и точки 120—129)**

*Отговор по точка X от краткото изложение и точки 122 и 124:*

На пленарната си сесия Съветът за реструктуриране прие неотдавна целеви модел за дейността, в който са разпределени ролята и задачите в рамките на ЕМП, включително работата на вътрешните екипи по реструктуриране. Досегашният опит на Съвета за реструктуриране показва, че вече е налице по-голяма яснота по отношение на разпределението на задачите между Съвета за реструктуриране и НОП. Тази яснота ще бъде отразена в предстоящия преглед на рамката за сътрудничество между Съвета за реструктуриране и НОП.

Що се отнася до набирането на персонал, вж. отговора на Съвета за реструктуриране по точки 114 и 115.

*Отговор по точки 126 и 128:*

От юни 2016 г., когато беше получен първият проект на мярка за реструктуриране от НОП, е въведена в действие ограничена функция за надзор. Оттогава Съветът за реструктуриране е оценил приблизително 430 проекта на мерки за реструктуриране, представени от 9 НОП. Въпреки ограничените ресурси, с които разполага функцията за надзор на Съвета за реструктуриране, в съответствие с изискванията на РЕМП се упражнява обратен надзор.

През октомври 2016 г. Съветът за реструктуриране създаде също работна група за надзор над не толкова значимите институции, която се занимава с въпросите, свързани с работата на НОП по отношение на не толкова значимите институции. Чрез тази работна група Съветът за реструктуриране вече получава значителна информация за текущата работа в НОП. Функцията за надзор на Съвета за реструктуриране не изисква надзор върху ежедневните дейности на НОП, а целта е по-скоро да гарантира последователното и ефективното функциониране на ЕМП в рамките на банковия съюз.

## **VII. Рамка за сътрудничество с ЕЦБ и законодателни предложения (точка XI от краткото изложение и точки 130—142)**

*Отговор по точка XI от краткото изложение (във връзка със законодателните предложения и инструмента за мораториум):*

Съветът за реструктуриране си сътрудничи с Комисията относно възможните изменения на РЕМП. Това включва предложения за евентуални изменения на ДВПБ както по технически въпроси, така и по въпроси на политиката на по-високо равнище. Що се отнася до предложението за мораториум, Съветът за реструктуриране подкрепя предложението на Комисията от ноември 2016 г., като отбелязва потенциалните ползи за органите за реструктуриране. Съветът за реструктуриране подкрепя съществуването на инструмента за мораториум като извънредна мярка, която да се използва, когато това е необходимо за ефективното прилагане на инструментите за реструктуриране. Срокът на инструмента за мораториум следва да бъде достатъчно дълъг, така че той да бъде ефективен, но не толкова дълъг, че да изложи на риск стабилността на финансовите пазари. Обхватът на инструмента за мораториум следва също така да гарантира, че мораториумът може да бъде ефективен, както и да дава възможност на органите за реструктуриране да обхванат достатъчно задължения, за да се постигнат целите на инструмента. Ако са добре обмислени, ползите от такъв инструмент биха могли да надвишават рисковете.

*Отговор по точка XI от краткото изложение и точки 132 и 133:*

Съветът за реструктуриране и ЕЦБ са в процес на актуализиране на Меморандума за разбирателство между тях в контекста на двугодишния си опит със съществуващия Меморандум за разбирателство. Новият Меморандум за разбирателство ще включва повече автоматично споделяне на информация за банките, по-специално за банките, за които е определено, че са изложени на риск да станат проблемни (резултат 4 от ПНПО или резултат 3 от ПНПО с междинен резултат 4). Планира се новият Меморандум за разбирателство да бъде договорен и приложен най-късно до края на първото тримесечие на 2018 г. Освен това вследствие на решение на Надзорния съвет на ЕЦБ докладите на съответната институция относно вътрешните процедури за оценка на адекватността на ликвидността (ILAAP) и относно процедурата за оценка на адекватността на вътрешния капитал (ICAAP) вече се споделят автоматично с вътрешните екипи по реструктуриране за всички банки.

*Отговор по точка 141:*

В отговор на твърдението на Палатата, че Съветът за реструктуриране все още не е създал методология за оценка на това дали една банка е проблемна, или има вероятност да стане проблемна, Съветът за реструктуриране отбелязва, че подготвя активно своята политика в тази област, определяйки къде би могъл евентуално да използва тази възможност, като отчита връзката между оценка 1 и това дали една банка е проблемна, или има вероятност да стане проблемна и необходимостта да се избегне разработването на припокриващи се оценки, което би довело до това той да действа като надзорен орган в сянка.

Освен това Съветът за реструктуриране отбелязва, че макар неговата роля по отношение на обявяването на това дали една банка е проблемна, или има вероятност да стане проблемна да е важна като предпазна мярка в рамките на системата с цел свеждане до минимум на риска от бездействие на надзорните органи, основната отговорност за предприемането на такава оценка е на надзорния орган, който има най-добър достъп до цялата информация, която е от значение.

По времето на одита Съветът за реструктуриране все още не упражняваше това правомощие (във всички най-нови случаи на криза ЕЦБ взе решението за това дали една банка е проблемна, или има вероятност да стане проблемна, както е предвидено в РЕМП).

## **VIII. Заключение и препоръки**

### **Отговор по препоръка 1:**

Препоръката се приема частично. По-специално:

- (а) Въпреки че не е определил официално отделна дата за приключване на напълно отговарящи на изискванията планове за реструктуриране за всички банки, попадащи в рамките на неговите правомощия, Съветът за реструктуриране вече прилага подход на определяне на приоритети (вж. отговорите на Съвета за реструктуриране по точка „Планове за реструктуриране“ по-горе). Съгласно този подход вече са определени по-рисковите банки и те са част от приоритетните банки на Съвета за реструктуриране, които се възползват от неговите най-всеобхватни планове за реструктуриране, т.е. плановете от „етап три“. Приключването на напълно отговарящи на изискванията планове за реструктуриране за всички банки в рамките на правомощията на Съвета за реструктуриране е планирано за 2020 г., като някои планове ще достигнат този момент през 2019 г.
- (б) През 2018 г. ще започне определянето на съществените пречки и в резултат на това ще бъдат изпратени уведомления до ЕБО относно възможността за реструктуриране на банките.
- (в) Тази препоръка ще бъде изпълнена през цикъла на планиране на реструктурирането от 2018 г.

### **Отговор по препоръка 2:**

Препоръката се приема, с изключение на датата за изпълнение. По-конкретно:

- (а) Политиката на Съвета за реструктуриране относно МИПЗ беше приета през октомври 2017 г. и ще бъде приложена през цикъла на планиране през 2017 г. Политика за отстраняване на пречките ще бъде изготвена през 2018 г. и ще се прилага през цикъла на планиране през 2018 г. Всички банки в рамките на правомощията на Съвета за реструктуриране ще имат напълно отговарящи на изискванията планове за реструктуриране преди цикъла на планиране на реструктурирането през 2020 г.
- (б) Наръчникът за планиране на реструктурирането ще бъде актуализиран през 2018 г.

- (в) Насоките във връзка със сценариите за реструктуриране, които съгласно регулаторната рамка трябва да бъдат включени в плановете за реструктуриране, ще бъдат включени в наръчника за планиране на реструктурирането, който ще бъде актуализиран през 2018 г.

#### **Отговор по препоръка 3:**

Препоръката се приема. По-конкретно, в светлината на дадените отговори по точки 114 и 115, Съветът за реструктуриране би искал да отбележи, че вече са предприети съществени стъпки, които ще позволят в началото на 2018 г. да бъдат постигнати целите по отношение на персонала както в отдела по човешките ресурси на Съвета за реструктуриране, така и в Съвета за реструктуриране като цяло.

#### **Отговор по препоръка 4:**

Препоръката се приема. По-специално:

- (а) По отношение на препоръката Съветът за реструктуриране да поясни оперативното разпределяне на задачите и отговорностите с НОП, на пленарната си сесия неотдавна той прие целеви модел за дейността, в който са разпределени ролята и задачите в рамките на ЕМП, включително работата на вътрешните екипи по реструктуриране. Получената по-голяма яснота в резултат от миналия опит ще бъде отразена и в предстоящия преглед на рамката за сътрудничество между Съвета за реструктуриране и НОП.
- (б) Въпреки че може да осигури подходящо набиране на персонал за вътрешните екипи по реструктуриране само за персонала на Съвета за реструктуриране, Съветът за реструктуриране ще предаде на НОП препоръките на Палатата и ще обсъди с одиторите възможността за назначаване на допълнителен персонал, където това бъде сметнено за необходимо.
- (в) Съветът за реструктуриране би искал да отбележи, че вече е планирал две учебни тренировки за 2018 г.

#### **Отговор по препоръка 5:**

Препоръката се приема. По-конкретно Съветът за реструктуриране и ЕЦБ понастоящем актуализират Меморандума за разбирателство. Той следва да бъде приет най-късно през първото тримесечие на 2018 г. Меморандумът за разбирателство и приложението към него ще бъдат публикувани след това.

#### **Отговор по препоръка 6:**

Препоръката се приема. По-специално:

- (а) Вж. отговора на Съвета за реструктуриране по точка XI.
- (б) Съветът за реструктуриране и преди е посочвал колко е важно да се подобри потокът на информация от надзорния орган (вкл. чрез възможното участие на Съвета за реструктуриране в Надзорния съвет на автоматичен принцип) и ще продължи да подчертава този въпрос. Вж. също отговора на Съвета за реструктуриране по точки 132 и 133.
- (в) Вж. отговора на Съвета за реструктуриране по точка XI.

<b>Събитие</b>	<b>Дата</b>
Приемане на Меморандум за планиране на одита (МПО)/Начало на одита	8.11.2016 г.
Официално изпращане на проекта за доклад до Единния съвет за реструктуриране	12.10.2017 г.
Приемане на окончателния доклад след съгласувателната процедура	28.11.2017 г.
Получаване на официалните отговори на Единния съвет за реструктуриране на всички езици	11.12.2017 г.



Единният съвет за реструктуриране (Съветът за реструктуриране) е със седалище в Брюксел и е създаден през 2014 г. като част от политиката за преодоляване на финансовата криза. Неговата мисия в рамките на предоставените му пълномощия е реструктурирането на проблемни банки. Понастоящем в еврозоната има около 140 банки, които попадат в обхвата на неговия мандат.

В рамките на настоящия одит беше оценено качеството на общите правила и насоки на Съвета за реструктуриране, планирането на реструктурирането на отделни банки, както и дали Съветът за реструктуриране разполага с достатъчно служители с подходящи умения. Сметната палата установи наличие на недостатъци и в трите области. Като се има предвид, обаче, че създаването на Съвета за реструктуриране за съвсем кратък период от време е представлявало много голямо предизвикателство, всички слабости следва да се разглеждат в този контекст.

Сметната палата отправя няколко препоръки относно изготвянето на плановете за реструктуриране и допълването на неговите правила и насоки. Сметната палата препоръчва също така на Съвета за реструктуриране да увеличи своите служители и да подобри процедурите си в областта на човешките ресурси.



ЕВРОПЕЙСКА  
СМЕТНА  
ПАЛАТА



Служба за публикации

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Тел. +352 4398-1

За запитвания: [eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx)  
Уебсайт: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Туитър: @EUAuditors

©Европейски съюз, 2017 г.

За всяко използване или възпроизвеждане на снимките или на другите материали, чиито авторски права не са притежание на Европейския съюз, трябва да бъде поискано разрешение пряко от притежателите на авторските права.