



СОБРАНИЕ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
ПАРЛАМЕНТАРЕН ИНСТИТУТ

ЕВРОПСКА ДИРЕКТИВА ЗА КОНСОЛИДАЦИЈА НА КРЕДИТНИ ИНСТИТУЦИИ И ИНВЕСТИЦИСКИ ФИРМИ

- кратка информација -

Марија Мицевска Лазарова

Советник – истражувач и аналитичар по современи економски системи

март 2020 година

СОДРЖИНА

ВОВЕД.....	3
ДИРЕКТИВА 2014/59/ЕУ ЗА КОНСОЛИДАЦИЈА НА КРЕДИТНИ ИНСТИТУЦИИ И ИНВЕСТИЦИСКИ ФИРМИ.....	4
I Главни елементи на Директивата	4
II Улогата на Европскиот банкарски авторитет во закрепнувањето и реорганизацијата на банки.....	5
III Кој ги сноси трошоците при банкарска криза?	6
IV Соработка со трети земји	7
V Директивата во пракса	7
ЛИСТА НА ИЗВОРИ	9

ВОВЕД

Предмет на оваа истражувачка работа е европската Директива 2014/59/EU¹ за воспоставување рамка за обновување и консолидација на кредитни институции и инвестициски фирми. Во Програмата за работа на Владата за 2020 година², предвидено е усогласување на националното законодавство со оваа директива, односно подготовка на предлог-закон за закрепнување на банки со проблеми. Целта на ваквото законско решение ќе биде формирање рамка за заздравување на кредитни институции и инвестициски фирми; утврдување на органот надлежен за решавањето на ваквите состојби; дефинирање на институциите кои треба да изработат план за заздравување, како и содржината на истиот. Дополнително, ваквото законско решение треба да ги предвиди процесите и инструментите за решавање на проблемите, како и воспоставувањето банка мост (bridge-bank) и нејзината улога.

Финансиската криза која започна во летото 2007 година и која Европската Унија ја оцени како „криза од историски пропорции“³, најмногу се манифестираше како банкарска криза со недостаток на ликвидни средства меѓу финансиските институции. Неизвесноста меѓу банките за кредитната способност на нивните банки партнери порасна, поради направените големи инвестиции во комплексни и прескапи финансиски производи. Како резултат на тоа, меѓубанкарскиот пазар практично се затвори и премиите за ризик на меѓубанкарските заеми пораснаа. Банките се соочија со голема неликвидност и големи тешкотии да менаџираат со своите долгови.⁴

Сето ова доведе до ситуација ЕУ да усвои голем број мерки за усогласување и подобрување на алатките за справување со банкарските кризи во нејзините земји членки. Новата Директива за закрепнување на банки со проблеми е усвоена во 2014 година со цел да им овозможи на властите сеопфатни и ефективни начини за справување со проблематичните банки на национално ниво, како и соработка и справување со банкарски неуспеси и надвор од границите на ЕУ. Исто така и Регулативата 806/2014 за единствен механизам за резолуција ја дополнува оваа правна рамка.⁵

Директивата е важна затоа што овозможува брза реакција од страна на органите на супервизија во случај на појава на ризици во работењето на банките. Исто така, овозможува одржување финансиска стабилност, преку обезбедување пазарна дисциплина и доверба на јавноста во банкарскиот сектор.

¹ Директива 2014/59/EU за воспоставување рамка за обновување и консолидација на кредитни институции и инвестициски фирми
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1582208267118&uri=CELEX:32014L0059> (пристапено на 24.2.2020)

² Програма за работа на Владата на Република Северна Македонија за 2020 година, стр. 71.
https://vlada.mk/sites/default/files/programa/2017-2020/programa_na_vladata_2020.pdf (пристапено на 24.2.2020)

³ Европска комисија, *Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses*, 2009, стр.1
https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication15887_en.pdf (пристапено на 24.2.2020)

⁴ *Ibid*, стр.8.

⁵ Регулатива 806/2014 на Европскиот парламент и Советот <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014R0806> (пристапено на 6.3.2020)

Оваа истражувачка работа е изработена **по сопствена иницијатива**, согласно *Правилникот за вршење на надлежностите на Парламентарниот институт*.

ДИРЕКТИВА 2014/59/ЕУ ЗА КОНСОЛИДАЦИЈА НА КРЕДИТНИ ИНСТИТУЦИИ И ИНВЕСТИЦИСКИ ФИРМИ

I Главни елементи на Директивата⁶

Во суштина, Директивата им овозможува на властите на Европската Унија да се справат со потенцијалните банкарски кризи на три нивоа:

- Превенција;
- Рана интервенција и
- Реорганизација (консолидација), кога работењето на банката станува неодржливо.

Превенцијата се состои од подготвителни и превентивни мерки. Претходната подготовка на кризни планови и стандарди се смета за многу важна, поради што сите банки во ЕУ мора да подготват сопствени планови за обновување и да ги ажурираат секоја година. Плановите мора да содржат мерки кои банките ќе ги преземат ако започнат да се соочуваат со проблеми во нивната ликвидност.

Покрај ова, исто така и определените национални власти за консолидација (најчесто централните банки), мора да имаат планови за реорганизација за секоја банка. Овие планови треба да содржат мерки и активности кои ќе бидат преземени во случај кога реорганизацијата на банката ќе биде неопходна.

Друг клучен играч во оваа фаза е **Европскиот банкарски орган (ЕБА)**, кој има за задача развивање обврзувачки технички стандарди, упатства и извештаи за главните области на реорганизација.⁷

Раната интервенција им овозможува моќ на националните власти да интервенираат пред ситуацијата на банката непоправливо да се влоши. Тие можат:

- да побараат банката да имплементира итни реформи;
- да побараат банката да подготви план за реструктурирање на долгот кон своите доверители;
- да направат промени во менаџментот на банката и да назначат специјални менаџери или привремени администратори.

Целта е да се обезбеди континуитет на основните функции на банката и нејзино брзо закрепнување.

Реорганизацијата (консолидацијата) е неопходна кога ситуацијата на банката е загрижувачка и нејзиното закрепнување во даден временски рок би било нереално. Во овој случај, националните власти надлежни за реорганизација имаат моќ:

⁶ Интернетска страница на Европската комисија – обновување и реорганизација на банки <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/banking-union/single-rulebook/bank-recovery-resolution/> (пристапено на 21.2.2020)

⁷ Повеќе за улогата на ЕБА во глава II.

- да продадат дел од бизнисот;
- да определат банка мост (bridge bank), со цел да продолжат најважните функции на банката (ова значи привремен трансфер на банкарски средства кон ентитет менаџиран од властите);
- разделување на „добрите“ од „лошите“ средства на банката (оштетените средства ќе бидат префрлени на субјект за управување со средства);
- да применат кауциски мерки (bail-in measures)⁸ т.е. да го претворат долгот во акции или да го отпишат - на овој начин загубите ќе се наметнат (според утврдена наредба) на акционерите и доверителите, а не на физичките лица.

Методот на реорганизација зависи од индивидуалната ситуација на секоја банка, како и претходно подготвениот план за консолидација на истата.

Реорганизација, односно консолидација на банка со државна интервенција се случува кога властите ќе утврдат дека неликвидна банка не може да спроведе вообичаена стечајна постапка, без тоа да има влијание и штета врз јавниот интерес и предизвикување финансиска нестабилност.

За да управуваат со неуспехот на банката, властите може да користат алатки за консолидација со кои ќе се обезбеди континуитет на клучните функции на банката, ќе се овозможи финансиска стабилност и ќе се обнови одржливоста на делови или на целата банка. Но, исто така, секој дел од банката што не може повторно да биде функционален и одржлив, поминува низ нормална стечајна постапка.

Правилата за закрепнување и реорганизација на банки:

- им овозможуваат унифицирани алатки и моќ на националните власти со цел ефективно справување со националните и прекуграничните банки кои се во криза,
- го минимизираат негативното влијание од банкарските кризи спрема даночните обврзници (преку воспоставување правила на кауција „bail-in“)
- овозможуваат поддршка на банките со проблеми, преку воспоставување реорганизациски фондови, финансирани од банкарскиот сектор.

Клучните цели на Директивата се постигнување зголемена финансиска стабилност, зголемена доверба во банките, подобра заштита на штедачите, подобра заштита на јавните фондови и непречено функционирање на внатрешниот пазар на финансиски услуги.

II Улогата на Европскиот банкарски авторитет во закрепнувањето и реорганизацијата на банки

Европскиот банкарски орган (ЕБА) е формиран во 2011 година како независна институција, дел од европскиот систем на финансиска супервизија⁹. Неговата улога е да обезбеди доследно прудентно регулирање и надзор во рамките на банкарскиот сектор. **Главната задача на ЕБА е создавање единичен европски банкарски правилник, со цел финансиските институции широм**

⁸ Овие мерки стапиле во сила на 1 јануари 2016 година.

⁹ Оваа институција е основана во 2011 година, после финансиската криза.

ЕУ да работат според усогласени прудентни правила. Органот исто така игра важна улога во усогласувањето на супервизорските практики и има овластување да ги процени ризиците и ранливоста на банкарскиот сектор на ЕУ.¹⁰

Според правилата на ЕБА, воспоставувањето ех-ante реорганизациски фондови е една од клучните мерки во справувањето со потенцијални банкарски кризи. Секоја земја членка на ЕУ мора да оформи ваков фонд (или друг финансиски еквивалент), кој ќе биде финансиран од банкарскиот сектор и ќе биде употребен во случај на банкарска криза.

Годишните придонеси на банките во ваквиот фонд, се според висината на нивните обврски и ризикот на инвестициското портфолио. Поставената цел е до 2025 година, секој национален фонд за реорганизација да има достигнато висина од најмалку 1% од висината на осигурените (обезбедени) депозити на сите кредитни институции кои работат во нивната земја.

Ваквите реорганизациски фондови се важни затоа што:

- овозможуваат привремена поддршка за банките кои подлежат на консолидација (во форма на заеми, гаранции, купување средства или како капитал за банката мост);
- може да се употребат за исплата на акционерите или кредиторите, но само доколку нивните загуби во рамките на кауциската процедура (bail-in мерките) се поголеми од оние што би ги сносиле во постапка на стечај.
- може да се употребат за покривање на загуби или рекапитализирање на банката во строго дефинирани случаи.

III Кој ги сноси трошоците при банкарска криза?¹¹

Кога една банка треба да се реорганизира (консолидира), **најпрво трошоците ќе бидат сносени од акционерите и доверителите (во кауциска постапка), а потоа финансирани од националниот фонд за реорганизација.**

Депозитите на физичките лица и претпријатијата со мала и средна големина, се исклучени од ова правило. На таквите депозити ќе им биде даден посебен третман, односно тие ќе бидат употребени последни во кауциската постапка. **Исто така, депозитите до 100.000 евра од физички лица и мали и средни претпријатија, ќе бидат изземени од било каква загуба и заштитени согласно шема за гаранција на депозити. Други средства кои се трајно изземени од кауциската постапка се осигурени депозити и обврзници.**

Фондот за реорганизација може да се употреби само откако загубите во висина од најмалку 8% од вкупните обврски на банката, ќе бидат наметнати на нејзините акционери и доверители.

Фондот може да опфати 5% од вкупните долгови на банката. Во вонредни околности, кога ќе се достигне лимитот од 5% и само откако ќе биде

¹⁰ Интернетска страница на Европскиот банкарски авторитет <https://eba.europa.eu/about-us/eba-at-a-glance> (пристапено на 25.2.2020)

¹¹ Интернетска страница на Европската комисија – ЕУ Директива за обновување и реорганизација на банки (често поставувани прашања) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/MEMO_14_297 (пристапено на 21.2.2020)

спроведена кауциската постапка, надлежниот орган за решавање може да побара финансирање од алтернативни извори на финансирање. Ова е можно во итни ситуации кога огромниот товар врз доверителите во кауциската постапка може да ја загрози финансиската стабилност.

Во случај на исклучително тешка ситуација, проценето од страна на Европската комисија, давањето јавна поддршка на банката во форма на владини средства за стабилизација, ќе биде можно веднаш по спроведувањето на кауциската осум процентна постапка.

IV Соработка со трети земји¹²

Глобалните банкарски групации треба да имаат специјални договори за соработка помеѓу релевантниот орган за реорганизација од земјата членка на ЕУ и неговиот еквивалент од други земји.

Исто така, Директивата предвидува Европската комисија да доставува предлози за преговори до Советот со цел склучување договори за соработка во оваа област, со земји што не се членки на ЕУ.

V Директивата во пракса

Досега, постои ограничено искуство за примената на рамката за помош на банки кои се соочуваат со неликвидност. Случајот на Banco Popular (јуни 2017) е единствена спроведена консолидација после влегувањето во сила на сите одредби на Директивата. Шемата на реорганизација на Banco Popular опфатила отпишување и конверзија на сопствените фондови и продажба на ентитетот. Во овој контекст, Banco Santander бил избран како прифатлив купувач. Не била спроведена кауциска постапка спрема акционерите и доверителите и исто така не била потребна помош од единствениот национален резолуциски фонд.

Пред случајот Banco Popular, Директивата била применета во ноември 2015 година, кога италијанските власти предложиле консолидација на четири банки (Banca delle Marche, Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio, Cassa di Risparmio di Ferrara и Cassa di Risparmio della Provincia di Chieti). Како и да е, ова се случило пред датумот на стапување во сила на кауциските одредби, така што биле применети само правилата за државна помош, кои предвидуваат отпишување на капиталот и режим на отплаќање на долгот.¹³

Дополнително, одредени одредби од рамката за резолуција во претходните години биле применети и кај некои банки во Грција (National Bank of Greece; Piraeus Bank) и Италија (Paschi di Siena; Banca Popolare di Vicenza; Veneto Banca), но не во случаи на реорганизација.

¹² Интернетска страница на Европската комисија – обновување и реорганизација на банки <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/banking-union/single-rulebook/bank-recovery-resolution/> (пристапено на 21.2.2020)

¹³ Извештај на Европската комисија за спроведување на Директивата 2014/59/EU, Брисел, 2019 година, стр.4 <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/EN/COM-2019-213-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF> (пристапено на 6.3.2020)

Во случајот на Латвиската банка „ABLV AS“ и нејзината подружница „ABLV Bank Luxembourg S.A.“, од страна на Европската централна банка биле оценети како банки во ризик во февруари 2018 година, но за нив била донесена одлука да не се спроведува постапка на реорганизација поради недостатокот на јавен интерес. Последователно, „ABLV AS“ започнала стечајна постапка согласно латвиското право, а „ABLV Luxembourg AS“ останала во суспензија на режимот на плаќања според луксембуршките закони.

Ова подразбира дека Европската комисија презема индивидуални мерки според извештаите добиени од земјите членки во согласно со правилата за државна помош на финансискиот сектор, кои за капитална поддршка подразбираат делење на товарот меѓу акционерите и доверителите, како и други одредби, вклучувајќи поднесување план за реорганизација таму каде што е релевантно.¹⁴

Изработила: Марија Мицевска Лазарова

Одобрила: Ева Јованова

Согласна: Фани Коровешовска

Раководител на Парламентарен институт

Златко Атанасов

¹⁴ *Ibid*, стр.5

ЛИСТА НА ИЗВОРИ

1. Програма за работа на Владата на Република Северна Македонија за 2020 година
https://vlada.mk/sites/default/files/programa/2017-2020/programa_na_vladata_2020.pdf
2. Директива 2014/59/EУ за воспоставување рамка за обновување и консолидација на кредитни институции и инвестициски фирми
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1582208267118&uri=CELEX:32014L0059>
3. Европска комисија, Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses, 2009
https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication15887_en.pdf
4. Регулатива 806/2014 на Европскиот парламент и Советот <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014R0806>
5. Интернетска страница на Европскиот банкарски авторитет <https://eba.europa.eu/about-us/eba-at-a-glance>
6. Извештај на Европската комисија за спроведување на Директивата 2014/59/EУ, Брисел, 2019 година
<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/EN/COM-2019-213-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>
7. Интернетска страница на Европската комисија – обновување и реорганизација на банки
<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/banking-union/single-rulebook/bank-recovery-resolution/>
8. Интернетска страница на Европската комисија – ЕУ Директива за обновување и реорганизација на банки (често поставувани прашања)
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/MEMO_14_297



Насоки за користење на истражувачките услуги на Парламентарен институт

Кој
ги користи
услугите?



Зошто?

за обезбедување објективни и непристрасни информации заради:

- пододро аргументирање на ставовите;
- пододро запознавање со предлог-законите и другите акти;
- кристализирање на идејата за поднесување предлог-закон;
- учество на јавни настапи, комуникација со граѓани и дипломатски посети

- пратениците
- работните тела
- советите
- пратеничките групи
- генералниот секретар



Како?



- со поднесување барање за истражувачки работи:
- во писмена форма (на пропишаниот образец, потпишан лично од корисникот)
- во електронска форма (преку системот на е-парламент)



Кому
му се поднесува
барањето?



на раководителот на Парламентарен институт
(за дополнителни појаснувања во однос на темата и рокот,
истражувачот и раководителите се консултираат со корисникот
при добивањето на барањето и во текот на изработката на
истражувачката работа)

минимум работни дена:

-кратка информација	3
-тематски преглед	5
-хронолошки преглед	5
-статистички/квантитативен преглед	5
-компаративен преглед	7
-опширна информација	10

Какви услуги
и препорачан
минимален рок?



Што содржат
истражувачките
работи?

истражувачките работи се од информативна
природа, политички неутрални и објективни, се
фокусираат на факти и не содржат препораки, ниту
сугерираат решенија

Што
не може да
биде
побарано?



- правни совети и помош за индивидуални случаи;
- изработка на нацрт-закони или амандани;
- информации од надлежноста на други сектори во Собранието



parl.inst@sobranie.mk

070 409-544
070 320-341
070 320-349
070 320-348