

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно рамка за възстановяване и реструктуриране на централни контрагенти и за изменение на Регламент (ЕС) № 1095/2010, Регламент (ЕС) № 648/2012 и Регламент (ЕС) 2015/2365“

[COM(2016) 856 final — 2016/0365 (COD)]

(2017/C 209/05)

Докладчик: **Antonio GARCÍA DEL RIEGO**

Сезиране	Съвет на Европейския съюз, 7.2.2017 г. Европейски парламент, 13.2.2017 г.
Правно основание	член 114 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“
Приемане от секцията	8.3.2017 г.
Приемане на пленарна сесия	29.3.2017 г.
Пленарна сесия №	524
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	226/2/2

1. Заключение и препоръки

1.1. Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) приветства предложената Рамка за възстановяване и реструктуриране на централни контрагенти⁽¹⁾, чиято цел е да се премине към окончателен и хармонизиран процес на възстановяване и реструктуриране за клиринга чрез централен контрагент (ЦК) в ЕС, и одобрява нейните цели и подход.

1.2. ЕИСК подчертава, че е от първостепенно значение съществуващото решение на Г-20 за глобално управление на ЦК, както и специфичните препоръки на Постоянната комисия за надзорно и регулаторно сътрудничество на Съвета за финансова стабилност (FSB SRC), Координационната група по реструктуриране на Съвета за финансова стабилност (FSB ReSG), Комитета по платежни и сетълмент системи (СРМІ), Международната организация на комисиите по ценни книжа (IOSCO) и Базелския комитет по банков надзор (BCBS), да се превърне в хармонизирано обвързващо законодателство, което да гарантира стабилни и еднакви условия на конкуренция в световен план.

1.3. Ето защо ЕИСК би приветствал известна гъвкавост, за да се адаптира предложеният регламент към бъдещото развитие на международния консенсус относно регулирането на ЦК, т.е. препоръките на Съвета за финансова стабилност (FSB)⁽²⁾.

1.4. ЕИСК счита, че преобразуването на настоящата система от отделни решения за ЦК, основани на международни препоръки и националните надзорни органи, в регламент за окончателно възстановяване и реструктуриране, който е ясен, последователен, стабилен и всеобхватен, както и пропорционален и съобразен с бъдещите изисквания в контекста на други законодателни актове, като Директивата за възстановяване и реструктуриране на банките (ДВПБ), е от първостепенно значение.

1.4.1. В този контекст ЕИСК счита, че наличието на единен орган за надзор на ЦК и на единен орган за реструктуриране ще даде по-добра възможност за обединяване на експертен опит и данни, както и да се гарантира, че новият регламент се прилага от ЦК по стандартизиран начин в цяла Европа, премахвайки множеството действащи в момента различни национални надзорни органи с техните леко различаващи се критерии и средства за надзор.

⁽¹⁾ COM(2016) 856 final.

⁽²⁾ Като пример може да се посочи също EBA and ESMA call to clarify margin requirements between CRR and EMIR (ЕБО и ЕСМА призовават за изясняване на изискванията за допълнително обезпечение между Регламента за капиталовите изисквания и Регламента за европейската пазарна инфраструктура), 18.1.2017 г. Препоръките, включени в доклада, имат за цел да се избегне дублирането на изискванията за операциите с деривативни инструменти и по този начин да се предотврати увеличаването на регулаторния риск и на разходите за мониторинг от страна на компетентните органи.

1.5. С оглед на централната роля на Европейската централна банка (ЕЦБ) в единния надзорен механизъм (ЕНМ) за банковия сектор, съществуващата ѝ компетентност да гарантира ефикасни и стабилни клирингови и платежни системи и системи за сетълмент⁽³⁾, както и ролята ѝ да предоставя достъп на ЦК до средства на централната банка, ЕИСК настоятелно препоръчва да се разгледа възможността за използване или разширяване на компетентността на ЕЦБ, за да се превърне тя в централен европейски надзорен орган за ЦК в рамките на ЕМН и в централен орган за реструктуриране в рамките на ЕЦБ/Евросистема.

1.6. ЕИСК счита, че за надзорните органи следва да се предвидят допълнителни инструменти за мониторинг в тази област, за да се даде възможност за всеобхватна картина на рисковата позиция на отделните клирингови членове в множество ЦК (включително ЦК от трети държави) и на ЦК на пазарите, като се моделират потенциални ефекти на доминото върху позициите на отделните ЦК. Надзорните органи — или за предпочитане централен орган за надзор — следва да бъдат оправомощени да извършват собствени цялостни стрес тестове и да разбират рисковата позиция и активите за смекчаване на риска на съответните ЦК на всяко тримесечие, ежемесечно или ежедневно, в зависимост от това какво изисква ситуацията, в допълнение към годишния стрес тест на ЦК, извършван от Европейския орган за ценни книжа и пазари (ESMA) съгласно Регламента за европейската пазарна инфраструктура.

1.7. Въпреки че ЕИСК смята, че ще има естествена последователност — първо реструктуриране на един или няколко отделни клирингови членове в рамките на ДВПБ и след това, ако е необходимо, възстановяване и реструктуриране на един или няколко ЦК, следва да се уточни, че съществуват случаи, при които следва да се даде приоритет на възстановяването на един или няколко ЦК пред възстановяването на една или повече банки, които са най-големите клирингови членове на тези ЦК.

1.8. ЕИСК призовава в плановете за възстановяване на ЦК да се посочат конкретните инструменти и мерки, които ще бъдат разглеждани с цел възстановяване на баланса в портфейла на ЦК, тъй като настоящото предложение не определя кои конкретни варианти следва да бъдат включени или изключени от плановете за възстановяване.

1.9. Комитетът счита, че следва да се обърне специално внимание на начина, по който може да бъдат засегнати нефинансовите контрагенти (НК) и отделените активи на клиентите на участници в непряк клиринг в случай на използване на инструменти за разпределение на позиции и загуби, т.е. в случай на прекратяване на договори и намаляване на стойността на евентуалните печалби, дължими от ЦК на изправни клирингови членове. В този смисъл Комитетът приветства факта, че настоящото предложение не включва „дисконтиране на първоначалните маржини“, тъй като това няма да бъде подходящ инструмент за възстановяване и реструктуриране, нито „дисконтиране на печалбите от вариационния маржин“, тъй като трябва да се очакват хеджирани позиции.

1.10. ЕИСК счита, че в законодателното предложение следва да се заличи всяко изрично упоменаване на възможността за спасяване на ЦК със средства на данъкоплатците и тази опция да бъде изрично изключена по отношение на ЦК от трети държави. Възможността за извънредна публична подкрепа следва да бъде предлагана от съответните органи, когато това се счита за целесъобразно, и по този начин да запази извънредния си характер. Включената в настоящия текст възможност за извънредна публична подкрепа при определени условия може да доведе до ситуация на морален риск. Това би направило въвеждането на единен надзорен орган и единен орган за реструктуриране политически по-приемливо от национална гледна точка.

1.10.1. В този контекст ЕИСК призовава в бъдеще да се налагат същите или подобни задължителни стандарти за ЦК, които са получили разрешение съгласно Регламента за европейската пазарна инфраструктура⁽⁴⁾ и решение за еквивалентност в качеството им на организации за клиринг от трети държави (ЦК от трети държави).

1.11. ЕИСК предлага правомощието на органа за реструктуриране да прекратява някои или всички договори във връзка с клиринговите услуги на даден ЦК да се използва в много ограничена степен, когато даден ЦК подпомага спот пазари и извършва клиринг на парични продукти.

⁽³⁾ Една от основните задачи на Евросистемата е „да насърчава нормалното функциониране на платежните системи“ (член 127, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз и член 3.1 от Устава на Европейската система на централните банки и на Европейската централна банка). Правното основание за компетентността на Евросистемата в областта на платежните и сетълмент системи се съдържа в член 127, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз. Съгласно член 22 от Устава на Европейската система на централните банки и на Европейската централна банка „ЕЦБ и националните централни банки могат да осигурят улеснения, а ЕЦБ да приеме регламенти, гарантиращи ефикасни и стабилни клирингови и платежни системи в рамките на Съюза и с други страни“.

⁽⁴⁾ Регламент (ЕС) № 648/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 4 юли 2012 г. относно извънборсовите деривати, централните контрагенти и регистрите на транзакции.

1.12. ЕИСК счита, че временното спиране на изпълнението на задължението за клиринг при реструктуриране на един ЦК трябва да се прилага, като се взема предвид потенциалното въздействие върху други ЦК, които са получили разрешение да предоставят клирингови услуги в същия клас активи.

2. Контекст

2.1. Както Директивата на Европейския съюз за възстановяване и реструктуриране на банките (ДВПБ), така и законът „Дод-Франк“ в САЩ изискват банките от системно значение да разполагат с „планове за възстановяване и реструктуриране“, за да дадат възможност за структурирана ликвидация в случай на криза с ограничено разпространение на проблемите на по-широките финансови пазари. Поради задължителния клиринг чрез централен контрагент след приемането на Регламента за европейската пазарна инфраструктура и на закона „Дод-Франк“, ЦК придобиват все по-голямо значение за общата сигурност и стабилност на финансовата система. Ето защо, освен гарантирането на устойчивостта на ЦК, е необходимо стабилно планиране на възстановяването и реструктурирането, за да се гарантира, че по-честото прибягване до клиринг чрез централен контрагент не води до създаването на нова категория субект, който е „твърде голям, за да фалира“.

2.1.1. Въпреки че изпадането в несъстоятелност на ЦК е статистически малко вероятно поради неговия специфичен стопански модел и акцента върху управлението на риска, заради централната си роля на пазара като финансова институция със системно значение той би могъл да доведе до широко разпространение на проблемите в рамките на финансовата система, предизвиквайки ефект на доминото за клиринговите членове и за пазарите, които подпомага. Това е малко вероятно събитие със значително въздействие.

2.2. ЦК играят важна роля във финансовата система чрез управлението на сложна мрежа от рискови за контрагента отношения. По същество това се осъществява чрез i) посредничество между страните по договори, търгувани на един или повече финансови пазари (регулирани или извънборсови) и ii) защита срещу неизпълнение на задълженията от страна на техните ползватели чрез събиране на подходящи рискови маржове и обезпечения от купувача и продавача и прилагане на споразумения за поделяне на загубата (т.нар. „каскаден принцип при неизпълнение“, използван в извънредни случаи, когато индивидуалните обезпечения се окажат недостатъчни)⁽⁵⁾.

2.3. Участник в ЦК е изложен на по-малко рискове, отколкото при двустранен клиринг, поради факта, че се възползва от многостранно нетиране, адекватна обезпеченост и взаимно поемане на загубите. Задълженията на участниците в ЦК за нетиране (дълги и къси позиции) на отделни продукти определят единен многостранен баланс за продукт/участник независимо от самоличността на контрагентите преди новацията. При наличие на съществена свързаност между продуктите, ЦК могат да определят допълнителни обезпечения за участниците по отношение на различните продукти (допълнителни обезпечения на ниво портфейл), които ще им позволят да компенсират риска, свързан с притежаването на позиции в свързани продукти.

2.4. За да се реализират в пълна степен ползите от ЦК, последните трябва да 1) управляват ефективно своя риск и да разполагат с достатъчно финансови ресурси и 2) подлежат на строг регулаторен надзор и надзорни изисквания. Първо, ЦК трябва да бъдат достатъчно устойчиви в смисъл, че техните финансови ресурси (включително изисквания за допълнителни обезпечения, предварително набрани гаранционни фондове и ликвидни средства) им позволяват, с много голяма степен на вероятност, да преодолеят изпадане в неплатежоспособност на клирингов член и други стресови събития. Второ, ЦК трябва да разполагат с планове за възстановяване, които им позволяват да разпределят прекомерните загуби и да генерират допълнителна ликвидност, без да натоварват прекомерно клиринговите членове и други финансови институции, много от които вероятно сами по себе си са от системно значение. И на последно място, трябва да съществуват надеждни планове за реструктуриране на ЦК.

2.5. През 2009 г. лидерите от G-20 поеха ангажимент да гарантират клиринг на всички стандартизирани договори за извънборсови деривати чрез ЦК. Увеличеното използване на централен клиринг на деривати има за цел да укрепи финансовата стабилност посредством:

- увеличаване на многостранното нетиране;
- изискване от участниците на пазара за деривати на адекватни количества вариационни и първоначални маржини;
- подпомагане на управлението на неизпълнението от страна на големи участници на пазара на деривати;

⁽⁵⁾ Европейски съвет за системен риск ESRB Report to the European Commission on the systemic risk implications of CCP interoperability arrangements (Доклад на ЕССР до Европейската комисия относно системния риск на споразуменията за оперативна съвместимост на ЦК), януари 2016 г.

— повишаване на прозрачността на пазара на деривати и допринасяне за опростяването на транзакционните мрежи ⁽⁶⁾.

2.6. На международно равнище Комитетът по платежни и сетълмент системи (СРМІ), Международната организация на комисиите по ценни книжа (ІОSСO) и Съветът за финансова стабилност още през 2014 г. издадоха насоки относно възстановяването и реструктурирането на инфраструктурите на финансовия пазар, включително ЦК. Освен това възстановяването и реструктурирането на ЦК са важни приоритети в плановете за текущата международна дейност, определени през 2015 г.

2.7. На равнището на ЕС Европейската комисия е публикувала предложение ⁽⁷⁾ — основано на извършената на международно равнище работа, за която стана дума по-горе — за законодателен режим относно реструктурирането и възстановяването на ЦК, върху което се съсредоточава настоящото становище.

3. Бележки и коментари

3.1. Предложеният регламент

3.1.1. ЕИСК отбелязва, че в момента регулаторните изисквания за ЦК са по-строги, отколкото преди кризата. Принципите на СРМІ-ІОSСO за инфраструктурите на финансовия пазар (РFМІ) предоставят всеобхватна рамка за устойчивостта и възстановяването на ЦК.

3.1.2. ЕИСК приветства значителната работа, извършена от СРМІ и ІОSСO по отношение на устойчивостта и възстановяването на ЦК на международно равнище.

3.1.3. Ето защо Комитетът би искал да види в предложения регламент механизъм, който да позволява гъвкаво адаптиране към бъдещото развитие на международния консенсус относно регулирането на ЦК, т.е. препоръките на Съвета за финансова стабилност (FSB).

3.1.4. Следователно Комитетът одобрява предложения регламент, в който международните стандарти — понастоящем прилагани от ЦК с малки различия в зависимост от правната и регулаторната среда — са обединени в един стандартизиран набор от хармонизирани и разнородни задължения съгласно законодателството на ЕС.

3.1.5. ЕИСК отбелязва, че е важно да се възприеме цялостен подход към изменението на другото свързано законодателство, т.е. Директивата за възстановяване и реструктуриране на банките (ДВПБ), и да се гарантира, че инструментите за налагане на мораториум (член 5 и член 10 от ДВПБ) и другите механизми продължават да изключват задължения за плащане и изпълнение на някои платежни системи, ЦК, централните депозитари на ценни книжа (ЦДЦК) и централните банки с цел да не се наруши балансът на портфейлите и обезпеченията, които се държат от ЦК или се прехвърлят на тях.

3.1.6. В този контекст ЕИСК предполага, че ще има естествена последователност — първо реструктуриране на един или няколко отделни клирингови членове в рамките на ДВПБ и след това, ако е необходимо, възстановяване и реструктуриране на един или няколко ЦК, на които тези клирингови членове са били основни клиенти. Възможни са сценарии, при които следва да се даде приоритет на възстановяването на един или няколко ЦК пред възстановяването на една или няколко банки, които са основни клирингови членове на тези ЦК.

3.1.6.1. Съгласно принципите, установени от Комитета по платежни и сетълмент системи и Международната организация на комисиите по ценни книжа, размерите на средствата за гаранция при неизпълнение за системно значими ЦК следва, като минимум, да бъдат такива, че да позволяват покриване на неизпълнение от страна на двамата клирингови членове, които евентуално биха причинили най-голямата съвкупна кредитна експозиция на ЦК при екстремни, но вероятни условия (т.нар. „Покритие 2“). Ако клирингови членове, надвишаващи експозиция по смисъла на „Покритие 2“ спрямо един или няколко ЦК, изпадат в несъстоятелност и бъдат третирани в съответствие с ДВПБ, последиците за ЦК и останалите клирингови членове, които не са в неизпълнение, трябва да бъдат взети под внимание във всички решения, отнасящи се до изпадналите в затруднение общи клирингови членове съгласно ДВПБ.

⁽⁶⁾ Вж. Chairs of the FSB SRC, FSB RESG, BCBS, CPMI and IOSCO, „2015 CCP Workplan, 2015 CCP Workplan, април 2015 г. (Работен план за ЦК, документ на председателите на Постоянната комисия за надзорно и регулаторно сътрудничество на Съвета за финансова стабилност, на Координационната група по реструктуриране на Съвета за финансова стабилност, Базелския комитет по банков надзор, Комитета по платежни и сетълмент системи и Международната организация на комисиите по ценни книжа).

⁽⁷⁾ COM(2016) 856 final.

3.1.6.2. Потенциално ЦК трябва да бъде стабилизан и подкрепен в рамките на настоящото предложение за законодателен акт преди да се задейства процедурата по ДВПБ по отношение на тези клирингови членове в затруднение. Също така може да има сценарии, при които клирингови членове, изпълняващи задълженията си, могат да бъдат поставени в ситуация на неизпълнение чрез прилагане на инструменти, определени в предложеното законодателство, и съответно ще трябва да подлежат на процедурата в рамките на ДВПБ. Ако това обаче спомага за стабилизиране на ЦК, обслужващо множество клирингови членове, стабилизирането на ЦК следва да има предимство пред стабилизирането на отделен клирингов член.

3.2. Извънредните мерки в обществен интерес трябва да бъдат пропорционални и да се избягва използване на публични средства

3.2.1. Комитетът посочва, че предложеният регламент е насочен към изключителни и извънредни пазарни ситуации; въпреки това е от първостепенно значение режимът за възстановяване и реструктуриране да позволява непрекъснатост на критично важните услуги на ЦК, без да се прибегва до използването на публични средства или каквато и да е форма на публична подкрепа за платежоспособността или друга форма на финансова стабилизация с намесата на държавата, публична капиталова подкрепа или временна публична собственост. Включената в настоящия текст изрично упомената възможност за извънредна публична финансова подкрепа при определени условия следва да се заличи, за да се избегне възникването на ситуация на морален риск, като погрешно се насърчат участниците в клиринга да не допринасят за възстановяването и реструктурирането на ЦК на ранен етап, а да изчакат, за да видят дали и в каква степен ще бъде предоставена извънредна публична подкрепа, като по този начин доброволно приемат или дори предизвикат разпространяването на отрицателните последици в публичната сфера.

3.2.2. Тъй като специфичните сценарии, при които се прилага режимът за възстановяване и реструктуриране, не могат да се предвидят точно, ЦК следва да запазят своята гъвкавост при изготвянето и прилагането на инструменти за възстановяване, за да могат да управляват различни ситуации на неизпълнение. Твърде многото предписания биха могли да доведат до неефективна липса на гъвкавост. Ето защо като първа стъпка ЦК следва да могат да приведат в действие процедурата за управление на неизпълнение и в крайна сметка да приложат своя план за възстановяване преди намесата на органите за реструктуриране освен в случаите, когато има данни, че планът за възстановяване вероятно няма да успее или ще изложи на риск финансовата стабилност.

3.3. Различно третиране на нефинансовите контрагенти (НК) и отделните клиентски сметки

3.3.1. В Регламента за европейската пазарна инфраструктура се определят задължения и изисквания, приложими спрямо финансовите контрагенти (ФК) и нефинансовите контрагенти (НК), които сключват договори за деривати. ФК включват банки, застрахователни дружества, инвестиционни мениджъри, пенсионни фондове, предприятия за колективно инвестиране на прехвърлими ценни книжа (ПКИПЦК), алтернативни инвестиционни фондове (АИФ), докато НК включват НК+ (субекти с 30-дневни брутни условни деривативни позиции от поне 1 млрд. евро за деривати върху кредити и дялови инструменти и/или 3 млрд. евро за лихвени, валутни, и стокови суапове и други инструменти) и НК-. Освен това съществуват субекти от трети държави, които могат да попадат непряко в режима на Регламента за европейската пазарна инфраструктура, когато сключват сделки с контрагенти от ЕС.

3.3.1.1. Задължението за клиринг съгласно Регламента за европейската пазарна инфраструктура ще се прилага, ако договорът за извънбордов дериват е сключен между двама ФК, ФК и НК+ или двама НК+, или ФК/НК+ и субект от трета държава, който би бил предмет на задължение за клиринг, ако беше установен в ЕС. Освобождаванията от изискванията ще изтекат през 2017 г.

3.3.2. След изтичането на срока за освобождаване от различните задължения НК с определен размер като преки или непреки участници в ЦК ще бъдат засегнати от Регламента за възстановяване и реструктуриране поради задължението за централен клиринг на определени класове договори за извънборсови деривати⁽⁸⁾. По този начин НК и клиентите на пенсионни фондове могат да бъдат натоварени с непредвидени задължения поради комбинацията между настоящия регламент и задължението за клиринг, което поражда още по-тясна връзка между реалната икономика/управителите на активи и финансовите институции със системно значение.

3.3.3. Ето защо ЕИСК призовава Комисията да обмисли различен подход спрямо НК, особено онези производствени дружества, които хеджират физически експозиции в реалната икономика, в предложената рамка за възстановяване и реструктуриране, в случаите когато публичните органи са принудени да предприемат извънредни мерки в обществен интерес, които може да доведат до отмяна на обичайните права на собственост и до разпределяне на загубата на конкретни акционери, и да задържат изплащането на печалби от ЦК на НК само като крайна мярка.

⁽⁸⁾ В съответствие с членове 5 и 6 от Регламент (ЕС) № 648/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 4 юли 2012 г. относно извънборсовите деривати, централните контрагенти и регистрите на транзакции.

3.3.4. Фондовете (пенсионните фондове) и другите субекти, управляващи средства на дребни инвеститори и инвестиращи в капиталовите пазари, трябва да държат позиции в ЦК пряко или непряко чрез клиринговите членове. Тези субекти са обект на национален надзор и на строги ограничения по отношение на техните инвестиции с цел да се гарантира, че те не излагат крайни клиенти на неоправдани рискове. Освен това националните регулатори или фидуциарните задължения ги принуждават да държат клиентските позиции непряко в клиентските сметки и те следва да бъдат отделени. Чрез Регламента за европейската пазарна инфраструктура се създава възможност за защита по-специално на активите на непреките участници в клиринга с въвеждането на разделяне и преносимост на клиентските активи.

3.3.5. Като се има предвид това подробно регулиране, инвеститорите в такива (пенсионни) фондове остават с впечатлението, че техните активи се ползват от специална защита както от националното, така и от европейското законодателство. Предложеното законодателство обаче би дало възможност за отмяна на обичайните права на собственост и разпределяне на загубата на конкретни акционери, както и за задържане на изплащането на печалби от ЦК, като по този начин ще засегне клиентите и отделните клиентски сметки. ЕИСК призовава Комисията да гарантира, че възможността за отмяна на обичайните права на собственост (прекратяване на договори/разпределяне на загуби/задържане на печалби) не се прилага за клиентските (отделните клиентски) сметки.

3.4. Преход и еквивалентност на трети държави

3.4.1. ЕИСК настоятелно призовава Комисията да гарантира, че преходът към хармонизирана система се контролира по подходящ начин и е синхронизиран с изискванията за ЦК от трети държави, за да се избегне възможността за регулаторен арбитраж и поставяне в неравностойно конкурентно положение на ЦК от ЕС, като се позволи на ЦК от трети държави да предлагат услуги на по-несигурна основа, а оттам и на по-ниски цени.

3.4.2. За всички държави, по отношение на които Европейската комисия планира да приеме решение за „еквивалентност“, ясните правила и разпоредби относно възстановяването и реструктурирането трябва да бъдат важен фактор, който да се вземе под внимание. За всички държави, по отношение на които Европейската комисия вече е приела решение за „еквивалентност“⁽⁹⁾, това решение трябва да бъде преразгледано с оглед на правилата и разпоредбите относно възстановяването и реструктурирането в трети държави, за да се гарантира прилагането на еквивалентни режими за възстановяване и реструктуриране на ЦК за ЦК от трети държави, които предлагат услуги в рамките на единния пазар на ЕС, и че решенията, които се вземат от колегиите за реструктуриране, подлежат на прилагане в правната среда на третата държава. Като минимално изискване следва да бъдат наложени споразумения за обмен на информация относно системния риск с регулатора на ЦК от третата държава и с надзорния(те) орган(и) и органа за реструктуриране на ЦК в ЕС, както и участието на тези регулатори в т.нар. „групи за управление на кризи“.

3.4.3. Съгласно Регламента за европейската пазарна инфраструктура Европейската комисия може да поиска от Европейския орган за ценни книжа и пазари (ESMA) да предостави технически съвети по отношение на еквивалентността на някои юрисдикции извън ЕС, в които се намират големи пазари на деривати или ЦК и които са подали заявление за признаване⁽¹⁰⁾.

3.4.4. В бъдеще ЕИСК призовава основните въпроси, които ESMA ще оценява, да включват законодателството в областта на възстановяването и реструктурирането на тези трети държави с цел да се гарантират еднакви условия на конкуренция и да се избегне регулаторен арбитраж, който ще доведе до неоправдани рискове за участниците на единния пазар на ЕС, а евентуално и за данъкоплатците в ЕС заради услугите, предоставяни от ЦК от трети държави. От решаващо значение е да се осигурят еднакви условия на конкуренция в международен план и да се ограничи излагането на данъкоплатците в ЕС на рискове, които могат да бъдат управлявани в рамките на ЕС.

3.5. Единен европейски надзорен орган и единен европейски орган за реструктуриране

3.5.1. Според ЕИСК ЕС и отделните държави членки трябва да укрепят капацитета на своите надзорни органи за разбиране на рисковете за ЦК и управлението на риска на всички равнища, по отношение на човешките, финансовите и техническите ресурси. ЕИСК счита, че днес надзорните органи твърде много зависят от експертния опит в рамките на наднационалните организации и в самите ЦК. Тази зависимост по отношение на експертния опит може да бъде особено рискова, ако надзорните органи трябва да установят контрол върху проблемен ЦК в кратки срокове, т.е. ако висшето ръководство или Съветът на даден ЦК бъдат освободени и впоследствие сменени или ако се упражняват правомощия за реструктуриране.

⁽⁹⁾ За пълен и актуален списък вж. https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/third-country_ccps.

⁽¹⁰⁾ От Комисията се очаква да използва техническите съвети на ESMA за изготвяне на евентуални актове за изпълнение в съответствие с член 25, параграф 6, член 13, параграф 2 и член 75, параграф 1 от Регламента за европейската пазарна инфраструктура относно еквивалентността между правната и надзорната рамка на трети държави (държави извън ЕС).

3.5.2. ЕИСК счита, че единен орган за надзор и реструктуриране на ЦК ще даде по-добра възможност да се обединят експертен опит и данни, както и да се гарантира, че новият регламент се прилага от ЦК по стандартизиран начин в цяла Европа, така че да може да се премахне рискът от избягване на регулирането или от регулаторен арбитраж. Освен това така ще се замени настоящият некоординиран надзор на ЦК. Понастоящем регулирането следва подхода за национален надзор, установен в Регламента за европейската пазарна инфраструктура, като създава колегии от национални регулатори, които да упражняват надзор върху ЦК. ЕИСК счита обаче, че при сценарий на екстремн стрес, при който един или множество ЦК са застрашени от изпадане в несъстоятелност, централизираният подход би предоставил максимална ефективност, тъй като решенията трябва да се вземат комплексно, като се вземат предвид множество ЦК, клирингови членове и т.н.

3.5.2.1. ЕИСК е на мнение, че избраното през 2012 г. регулиране на ЦК по силата на Регламента за европейската пазарна инфраструктура е довело до разнородни решения за надзора на ЦК⁽¹¹⁾, при което надзорът над ЦК в различните държави е възложен на централните банки, националните банкови регулатори или надзорните органи по обмена. Това виждане беше потвърдено в изготвената от ESMA, съгласно член 21 от Регламента за европейската пазарна инфраструктура, партньорска оценка, озаглавена „Надзорни дейности относно изискванията на ЦК за рискови маржове и обезпечения“, публикувана на 22 декември 2016 г., в която ESMA ясно посочва, че е необходимо да се повиши съгласуваността на надзора между националните надзорни органи.

3.5.2.2. В доклада — с неговия ограничен обхват — вече бяха определени редица области, в които подходите за надзор на националните надзорни органи се различават, и са включени препоръки за подобряване на последователността на надзорните практики. Около всеки национален регулатор са създадени колегии — със значително припокриване на участниците за основните ЦК — които трябва да работят паралелно в случай на евентуално изпадане в несъстоятелност на множество ЦК. С оглед на събитията през последните няколко години, през 2017 г. следва да се разгледа нов централизиран подход, тъй като пазарите на регистрирани на фондовата борса и извънборсови деривати все повече се обединяват в ЦК.

3.5.3. Предвид централната роля на ЕЦБ в единния надзорен механизъм (ЕНМ) ЕИСК предлага да се разгледа възможността за разширяване на компетентността на ЕЦБ, за да се превърне тя в централен европейски надзорен орган за ЦК в рамките на ЕНМ. За да се избегне вътрешен конфликт на интереси, самата ЕЦБ/Евросистема следва да поеме ролята на централен орган за реструктуриране. Това би могло да се осъществи или в рамките на настоящата ѝ компетентност, или чрез нейното разумно разширяване. Една от основните задачи на ЕЦБ е „да насърчава нормалното функциониране на платежните системи“⁽¹²⁾. Повечето европейски ЦК са регистрирани като платежни системи с цел постигане на окончателност на сятълмента⁽¹³⁾. Освен това някои основни ЦК от еврозоната (като LCH SA и Eurex Clearing) са лицензирани и регулирани като кредитни институции.

3.5.4. Съгласно член 22 от Устава на Европейската система на централните банки и на Европейската централна банка „ЕЦБ може да приеме регламенти, гарантиращи ефикасни и **стабилни клирингови** и платежни системи в рамките на Съюза и с други страни“. С това вече ѝ се възлага регулаторна роля по отношение на стабилността на клиринговите системи. Алтернативата би била да се създаде нов централен европейски надзорен орган за ЦК, което се счита за по-времеемко и свързано с повече разходи.

3.5.5. Освен това един централен надзорен орган за банките и за ЦК в рамките на ЕНМ би отгел факта, че повечето банки със системно значение са членове на голям брой ЦК (например JPMorgan, която е член на 70 ЦК в цял свят⁽¹⁴⁾) и поради това неизпълнението на един от тези големи членове би довело до едновременни аукциони за неизпълнение в ЦК, в които членува банката в неизпълнение.

3.5.6. Политическа предпоставка за въвеждането на единен надзорен орган и орган за реструктуриране от национална гледна точка е вече поисканото премахване на спасяването на ЦК с парите на данъкоплатците под формата на извънредна публична финансова подкрепа при определени условия.

⁽¹¹⁾ За списък на ЦК и регулаторите вж. https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/ccps_authorized_under_emir.pdf

⁽¹²⁾ Вж. член 127, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз и член 3.1 от Устава на Европейската система на централните банки и на Европейската централна банка.

⁽¹³⁾ За списък на платежните системи вж. https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/designated_payment_and_securities_settlement_systems.pdf.

⁽¹⁴⁾ Вж.: Financial Times, JPMorgan tells clearers to build bigger buffers, 11 септември 2014 г., от Sam Fleming и Philip Stafford.

3.6. Възможност за временно спиране на задължението за клиринг при реструктуриране

3.6.1. Органът за реструктуриране на ЦК или компетентният орган на клиринговия член на ЦК в режим на реструктуриране може да поиска от Комисията временно да прекрати задължението за клиринг, предвидено в член 4, параграф 1 от предложения регламент за конкретни класове извънборсови деривати, когато са изпълнени определени условия.

3.6.2. Въпреки това е трудно да си представим как при много неблагоприятни пазарни условия особено по-малките клирингови членове биха могли отново да управляват позиции в двустранен процес в кратки срокове. Освен това задължението за клиринг се основава на конкретни класове извънборсови деривати във всички ЦК, а не е ограничено до един ЦК. Следователно прекратяването на задължението за клиринг може да се отрази върху други ЦК, които са получили разрешение да предоставят клирингови услуги за същите продукти. Трябва да се гарантира, че за други ЦК временното спиране на задължението за клиринг не е задължително. Освен това тези ЦК може да имат споразумения за кръстосани обезщетения за тези и други класове деривати, така че връщането към двустранен пазар да има нежелан верижен ефект.

3.6.3. Ето защо ЕИСК счита, че временното спиране на изпълнението на задължението за клиринг при реструктуриране е инструмент за реструктуриране, който следва да бъде използван, без това да се отрази на други ЦК, които са получили разрешение да предоставят клирингови услуги в един и същ клас активи.

3.6.4. И накрая, искането на националния регулатор би могло да окаже въздействие в рамките на цяла Европа, което според Комитета е още един аргумент в полза на създаването на общоевропейски единен надзорен орган за ЦК и единен орган за реструктуриране.

Брюксел, 29 март 2017 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS
