

Структурни мерки в банковата система на ЕС: между кръстопътя и края на реформите

Доц. д-р Калоян Симеонов,
катедра „Европеистика“, Философски факултет,
СУ „Св. Климент Охридски“

1. Увод

След икономическата и финансова криза, която започна през 2007-2008 г. и която засегна сериозно пазарите в Европейския съюз, на европейско ниво бяха инициирани редица реформи с цел преодоляване на ефектите от нея и предприемането на мерки за намаляване на потенциала и задълбочеността на подобни кризи в бъдеще.

Банковата система на ЕС също изпита сериозни проблеми и предизвикателства във връзка с икономическата и финансовата криза, а някои действия на банките в Съюза преди кризата - като например инвестиране в рискови дейности и активи, отдалечаване от традиционното банкиране и от ролята на основен финансов посредник за реалната икономика, прекомерно доверяване на рейтингите, издадени от агенциите за кредитен рейтинг, и други - спомогнаха за възникването и разрастването на тази криза.

Подобно на други сфери, след началото на кризата ЕС предприе сериозни реформи, включително в нормативната рамка, регулираща дейността на банките в ЕС, с цел именно да намалят ефектите от нея и да предотвратят, доколкото е възможно, други подобни кризи. На 29 януари 2014 г. Европейската комисия публикува и две нови законодателни предложения под формата на проект на Регламент относно структурните мерки за повишаване на устойчивостта на кредитните институции (банките) в

ЕС¹ и проект на Регламент относно докладването и прозрачността при сделките за финансиране с ценни книжа².

При публикуването на двете законодателни предложения в края на януари 2014 г. комисарят по вътрешния пазар и услугите на ЕК г-н Мишел Барние заяви възторжено следното: „Днешните предложения са финалните брънки във веригата, които имат за цел да завършат регулаторната реформа на европейската банкова система. Тези законодателни предложения имат за цел да се предприемат мерки към малък брой, но прекалено големи банки, които в противен случай биха могли да продължат да бъдат твърде големи, за да бъдат оставени да фалират, а така също и да бъдат спасени, а са и твърде комплексни, за да бъдат реструктурирани“³.

Настоящото изследване има за цел да анализира дали наистина банковата система в ЕС върви към приключване на настоящата законодателна реформа, която бе предизвикана основно от икономическата и финансова криза, или напротив - тя все още се намира на кръстопът и пътищата, по които може да продължи, са все още различни. В следващата част ще представим накратко някои от другите законодателни инициативи, които ЕС предприе в областта на банковата система и които до голяма степен вече бяха приети и публикувани, а някои дори влязоха в сила. След това ще акцентираме на предложението за регламент относно структурните мерки за повишаване на устойчивостта на банките в ЕС и до каква степен то може да се третира като завършващия елемент на банковата реформа в Съюза.

2. Банковата система в ЕС - много реформи за малко време

След началото на икономическата и финансова криза в Европа, която започна през 2007-2008 г. и която повечето икономисти и анализатори определят като все още неприключила, ЕС предприе редица реформи в областта на банковата си система. На практика не остана почти нито една важна сфера от областта на банковото дело, в рамките на която да не е

¹ Европейска комисия (2014), Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно структурните мерки за повишаване на устойчивостта на кредитните институции в ЕС, COM(2014) 43 окончателен, Брюксел, 29 януари 2014 г.

² Европейска комисия (2014), Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно докладването и прозрачността при сделките за финансиране с ценни книжа, COM(2014) 40 окончателен, Брюксел, 29 януари 2014 г.

³ European Commission (2014), 'Structural reform of the EU banking sector', Press release, Brussels, 29 January 2014, p.1.

променена сериозно регулаторната рамка, която определя изискванията към нея. В настоящата част от изложението ще представим някои от по-важните реформи в областта на регулирането на банкови услуги в ЕС, които бяха осъществени до началото на 2014 г., а именно в областта на капиталовите изисквания за банките, изменението на разпоредбите в сферата на гарантирането на влоговете в банките, приемането на изцяло нова рамка за ЕС в областта на възстановяването и реструктурирането на банките и инвестиционните посредници, изменение на рамката за платежните услуги, промяна на законодателството в областта на защита на потребителите на банкови услуги, в т.ч. изменението на директивата за потребителския кредит и приемането на една изцяло нова директива в областта на ипотечните кредити. Прегледът на тези реформи ще завърши с кратко представяне на напредъка при създаването на банков съюз, който на този етап ще се прилага предимно за държавите - членки на еврозоната.

Първият и един от основните пакети за изменение на нормативната рамка в областта на банковото дело в ЕС е осъществяването на значителна промяна на *капиталовите и други изисквания за банките*. Този пакет се състои от два нормативни акта, които бяха публикувани в Официалния вестник на ЕС през месец юни 2013 г. след дълги преговори в рамките на Съвета на ЕС и Европейския парламент. Този пакет се състои от директива и регламент, като преобладаващата част от изискванията им влязоха в сила от 1 януари 2014 г., т.е. едва преди няколко месеца.

Директивата регулира лицензирането и осъществяването на дейността на кредитните институции, както и пруденциалния надзор върху тях и върху инвестиционните посредници⁴. В директивата се регулират правилата и разпоредбите относно лицензирането на дейността на кредитните институции, придобиването на квалифицирано дялово участие, свободата на установяване и на предоставяне на услуги, правомощията на надзорните органи на изпращащите и на приемащите държави членки, както и разпоредбите, уреждащи началния капитал и надзорния преглед върху кредитните институции и инвестиционните посредници.

За пръв път въпроси относно пруденциалния надзор в ЕС на банките се осъществява не само от директиви, които изискват въвеждане на нормите в националното законодателство, но и в регламент, който има пряко действие и е директно приложим в държавите - членки на ЕС.

⁴ Директива 2013/36/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година 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 (текст от значение за ЕИП), ОВ L 176, 27.6.2013.

Това е регламентът на Съвета и Европейския парламент относно пруденциалните изисквания за кредитните институции и инвестиционните посредници⁵. Необходимостта от одобряването на пряко приложим регламент се обосновава от европейските институции със съображения за правна сигурност и приемането на единни и пряко приложими правила за всички банки в ЕС на територията на неговия вътрешен пазар. В регламента се регулират такива въпроси като нормативните задължения към капитала на банките, определянето на изискванията по отношение на тяхната ликвидност, дефинирането на правилата за коефициента на ливъридж, разписването на изисквания във връзка с риска от неизпълнение на задължение на контрагента, както и други пруденциални изисквания към кредитните институции и инвестиционните посредници.

Измененията на правилата по отношение на капиталовата база за банките в ЕС имат за цел да засилят капиталовите изисквания и да подобрят тяхното качество и ликвидност, да увеличат капиталовите буфери и резерви, да се предприемат допълнителни мерки за системно важните институции, както и да се реализират мерки, които да намаляват процикличността на нормите, т.е. да се редуцират колебанията в цикличността на банковата дейност - прегряването на банковата система в условията на растеж и срив при негативни тенденции в реалната икономика.

Друга промяна в областта на банковото дело през последните месеци бе постигането на политическо съгласие за приемането на нова директива в областта на *гарантирането на влоговете в банките*, което се случи през декември 2013 г. Тази промяна не бе реализирана съвсем лесно, тъй като преговорите по досието бяха инициирани още през лятото на 2010 г.⁶ Необходимо е обаче да се припомни, че веднага след началото на кризата именно в областта на мерките за защитата на дребните вложители бяха предприети най-светкавичните мерки в ЕС, като гарантираният размер на влоговете на един вложител в една банка беше вдигнат пет пъти само за няколко месеца, изменяйки през март 2009 г. основната директива от 1994 г.⁷

⁵ Регламент (ЕС) № 575/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно пруденциалните изисквания за кредитните институции и инвестиционните посредници и за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012 (текст от значение за ЕИП), ОВ L 176, 27/06/2013.

⁶ Вж. Европейска комисия (2010), Предложение за Директива .../.../ЕС на Европейския парламент и на Съвета относно схемите за гарантиране на депозитите (преработена), COM(2010) 368 окончателен, Брюксел, 12 юли 2010 г.

⁷ Вж. съответно Директива 2009/14/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2009 г. за изменение на Директива 94/19/ЕО относно схемите за гарантиране на депозити по отношение на гарантирания размер и срока за изплащане (Текст от значение за ЕИП), ОВ L 68, 13/03/2009, както и основната Директива 94/19/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 1994 г. относно схемите за гарантиране на депозити, ОВ L 135, 31/05/1994.

От приемането през 1994 г. на първоначалната директива гарантираният размер от 20 000 евро на един вложител в една банка не бе променян. С измененията през март 2009 г. гарантираният размер на един вложител в една банка бе повишен от 30 юни 2009 г. на 50 000 евро, а от 31 декември 2010 г. - на 100 000 евро, което е сериозна гаранция дори и за вложителите от по-богатите и развити икономики в ЕС. Целта на тази промяна бе да се стабилизира доверието в банковата система на ЕС след началото на кризата и да не се предизвика паника и масово теглене на влогове от банките, което можеше да доведе до още по-сериозни проблеми за банковия сектор с непредвидими последици.

С измененията, които бяха договорени окончателно през декември 2013 г. и които ще се публикуват в Официалния вестник на ЕС през 2014 г.⁸, бе запазен гарантираният размер на влоговете на един вложител в една банка от 100 000 евро, но бяха направени редица други изменения и подобрения в нормативната база в областта на гарантирането на влоговете в банките. Увеличен бе обхватът на гаранцията, като бяха допълнително лимитирани изключенията от нея. Постигнати бяха договорености за намаляване на срока на изплащане на гарантираните влогове в случай на фалит на банкова институция. Една от най-сериозните промени бе задължението всички държави членки да въведат предварително (ex-ante) събиране на необходимите средства в схемите за гарантиране на влоговете в банките, от които именно се изплащат влоговете в случай на фалит на банка. Преди тази промяна редица държави членки изискваха от банките да събират постфактум (ex-post) значителни средства за схемите за гарантиране на влоговете в банките, след като вече е настъпило събитие и някоя от банките на пазара е обявила фалит. Тази практика на последващо събиране на средства се оказва недобра, защото заставяше относително по-здравите банки да отделят средства именно в по-кризисни периоди, когато и опасността от фалити на нестабилните банки се засилва допълнително.

Друга важна промяна в регулирането на банковите услуги, която бе договорена през декември 2013 г. и която се очаква да бъде публикувана също през 2014 г., е една изцяло нова рамка за *възстановяването и реструктурирането на кредитните институции и инвестиционните посредници*⁹. Основ-

⁸ Директива 2014/.../ЕС на Европейския парламент и на Съвета от ... относно схемите за гарантиране на депозити (преработен текст) (Текст от значение за ЕИП).

⁹ Директива 2014/.../ЕС на Европейския парламент и на Съвета за създаване на рамка за възстановяване и реструктуриране на кредитни институции и инвестиционни посредници и за изменение на директива 82/891/ЕО на Съвета и директиви 2001/24/ЕО, 2002/47/ЕО, 2004/25/ЕО, 2005/56/ЕО, 2007/36/ЕО, 2011/35/ЕО, 2012/30/ЕС и 2013/36/ЕС и на регламенти (ЕС) № 1093/2011 и (ЕС) № 648/2012 на Европейския парламент и на Съвета.

ната цел на тази нова рамка е да се прекъсне порочният кръг, в който данъкоплатците „да плащат“ за грешките на банките, т.е. да се осигурят предварително средства и механизми в самата банкова система, които да се задействат в случай на необходимост от реструктуриране на банка, а не това да се прави чрез отпускане на държавни помощи от съответните национални бюджети, каквато беше често практиката в някои държави - членки на ЕС, след началото на последната криза. Взето бе решение и за създаване на нови фондове в допълнение на фондовете за гарантиране на влоговете в банките, в които средствата отново да бъдат събирани постепенно чрез вноски от самите банки, но които фондове да отпускат при необходимост средства за реструктурирането на една или друга банкова институция. Целта на процедурите по реструктуриране е в случай на сериозни затруднения в дадена банка и при възможност тя да се спаси от фалит (фалитът обикновено има по-негативен ефект върху банковата система, отколкото една процедура по реструктуриране), то да се предприемат всички възможни мерки с цел реструктуриране на проблемната банкова институция. Ефектът от реструктурирането би следвало да бъде прекратяване на губещите дейности на банковата институция и нейното постепенно спасяване и заздравяване.

Сериозна промяна е налице също в областта на *платежните услуги* във вътрешния пазар на ЕС. Европейската комисия предложи наскоро общо три законодателни предложения в тази сфера, които са на различен етап на приемане, а именно:

- Предложение за нова директива относно съпоставимостта на таксите по платежните сметки, прехвърлянето на платежни сметки и достъпа до платежни сметки за основни операции¹⁰, което бе отправено от Европейската комисия през март 2013 г. и бе завършено сравнително бързо през пролетта на 2014 г.
- Предложение за нова рамкова директива за платежните услуги във вътрешния пазар (ДПУ 2)¹¹, която да отмени съществуващата от 2007 г. подобна рамкова директива за платежните услуги (ДПУ 1)¹².

¹⁰ Европейска комисия (2013), Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно съпоставимостта на таксите по платежните сметки, прехвърлянето на платежни сметки и достъпа до платежни сметки за основни операции, (текст от значение за ЕИП), COM(2013) 266 окончателен, Брюксел, 8 май 2013 г.

¹¹ Европейска комисия (2013), Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно платежните услуги във вътрешния пазар, за изменение на директиви 2002/65/ЕО, 2013/36/ЕС и 2009/110/ЕО и за отмяна на Директива 2007/64/ЕО, COM(2013) 547 окончателен, Брюксел, 24 юли 2013 г.

¹² Директива 2007/64/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 ноември 2007 г. относно платежните услуги във вътрешния пазар, за изменение на директиви 97/7/ЕО, 2002/65/ЕО, 2005/60/ЕО и 2006/48/ЕО и за отмяна на Директива 97/5/ЕО (текст от значение за ЕИП), ОВ L 319, 05/12/2007.

- Предложение за изцяло нов регламент относно обменните такси за платежни операции, свързани с карти¹³, с който се цели да се постави таван на обменните такси при презгранични операции с потребителски дебитни и кредитни карти. Стремешът е, подобно на реформата при максималните такси за роуминг услуги в мобилния бизнес, при извършването на презгранични преводи във вътрешния пазар да не се начисляват прекомерни такси върху потребителите, като последните да могат да се възползват напълно от предимствата на този вътрешен пазар.

Рамката за *защита на потребителите на банкови услуги* се допълва от два важни акта на ЕС в тази сфера, а именно за потребителския и за ипотечния кредит. По отношение на потребителския кредит европейските институции приеха през 2008-ма изцяло нова директива за потребителския кредит¹⁴, която замени първоначално приетата 20 години по-рано първа директива в тази област¹⁵. Целта на тази директива е да се хармонизират законовите, подзаконовите и административни разпоредби на държавите членки в сферата на потребителския кредит, включително с цел да се улеснят презграничните услуги във вътрешния пазар. Директивата от 2008 г. има за задача също така да се увеличи прозрачността за потребителя при установяване на договорни отношения с банката, както и да се повиши общото ниво на потребителска защита.

Директивата за потребителския кредит не покрива ипотечните кредити, които също съставляват значителен дял от пазара на кредити, които отпускат банките на своите клиенти. В тази връзка наскоро бе договорена и една изцяло нова директива на ЕС за ипотечните кредити, която бе публикувана в Официалния вестник на ЕС на 4 февруари 2014 г.¹⁶

Една от най-значимите реформи в областта на банковото дело в ЕС е по отношение на *изграждането на банковия съюз* предимно за държавите - членки

¹³ Европейска комисия (2013), Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно обменните такси за платежни операции, свързани с карти, COM(2013) 550 окончателен, Брюксел, 24 юли 2013 г.

¹⁴ Директива 2008/48/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2008 г. относно договорите за потребителски кредити и за отмяна на Директива 87/102/ЕИО на Съвета, ОВ L 133, 22/05/2008.

¹⁵ Директива на Съвета от 22 декември 1986 г. за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно потребителския кредит (87/102/ЕИО), ОВ L 042, 12.2.1987.

¹⁶ Вж. Директива 2014/17/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 4 февруари 2014 г. относно договорите за кредити за жилищни недвижими имоти за потребители и за изменение на директиви 2008/48/ЕО и 2013/36/ЕС и Регламент (ЕС) № 1093/2010 (текст от значение за ЕИП), ОВ L 60, 28.02.2014.

на еврозоната. Всички държави - членки от еврозоната, следва задължително да участват в банковия съюз, като към него могат да се присъединят по тяхно желание и други държави - членки на ЕС, посредством т.нар. тясно сътрудничество, но затова е необходимо да се постигнат допълнителни договорености.

Първият елемент на банковия съюз е създаването на единния надзорен механизъм, чрез който на Европейската централна банка се отпускат правомощия да извършва надзор над банките от участващите в банковия съюз държави членки¹⁷. Вторият елемент е приетият съвсем наскоро единен механизъм за реструктуриране, който на практика с един преходен период ще следва да обедини фондовете за реструктуриране на участващите в банковия съюз държави членки¹⁸. В допълнение, този нов механизъм създава и нова европейска институция, а именно Единния борд (съвет) за реструктуриране, който ще следва да извършва основните дейности по реструктурирането на банкови институции в държавите - членки на еврозоната, и в другите участващи в банковия съюз държави. Засега не се предвиждат конкретни стъпки за създаването на единна схема за гарантиране на влоговете в банките в рамките на банковия съюз поради силното несъгласие на някои държави членки. Банковият съюз се допълва от стандартите, препоръките и насоките, които се разработват от Европейския банков орган.¹⁹

3. Реформата в структурата на банките

В настоящата част на анализа ще представим реформата по отношение на структурата на големите банки в ЕС. Както бе подчертано и в самия увод, според комисаря на ЕК по вътрешен пазар и услуги тя би трябвало да е именно завършващата брънка в банковата реформа в ЕС.

Основното законодателно предложение на Европейската комисия по отношение на промяната на структурата на банките се състои в проекта за регламент относно структурните мерки за повишаване на устойчивостта на кредитните институции в ЕС. Както е посочено и в обяснителния мемо-

¹⁷ Вж. Регламент (ЕС) № 1024/2013 на Съвета от 15 октомври 2013 г. за възлагане на Европейската централна банка на конкретни задачи относно политиките, свързани с пруденциалния надзор над кредитните институции, ОВ L 287, 29/10/2013.

¹⁸ Вж. Европейска комисия (2013), Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяването на еднообразни правила и еднообразна процедура за преобразуването на кредитни институции и някои инвестиционни посредници в рамките на Единния механизъм за преобразуване и Единния фонд за преобразуване на банки, и за изменение на Регламент (ЕС) № 1093/2010 на Европейския парламент и на Съвета, COM(2013) 520 окончателен, Брюксел, 10 юли 2013 г.

¹⁹ <http://www.eba.europa.eu/> - страница на Европейския банков орган.

рандум към законодателното предложение, размерът на банковия сектор на ЕС продължава да е значителен както в абсолютно изражение - 42,9 трилиона евро, така и в относително изражение - почти 350 % от БВП на Съюза. Активите на най-големите банки са близки по размер до БВП на държавите им по произход, т.е. държавите, в които са издадени техните лицензи. Европейската комисия представя и нейната основна теза, поради която се налага реформа на структурата на големите банки, а именно обстоятелството, че те са твърде големи както за да бъдат оставени да фалират, така и да бъдат спасени, а са и твърде комплексни, за да бъдат реструктурирани²⁰.

Логиката на Европейската комисия за предлагането на една съществена промяна на структурата на най-големите банки в ЕС като цяло изглежда напълно разбираема. Банките по принцип би следвало да се създават и функционират с цел да могат да подпомагат реалната икономика, като събират спестяванията и свободните средства с набирането на влогове и съответно отпускат кредити за бизнеса или домакинствата. В тази връзка, разрастването на банковата система до размери, които неколккратно надхвърлят размера на самата икономика, т.е. брутния вътрешен продукт, измерван като количеството стоки и услуги, които се произвеждат за период от една календарна година, създава усещането, че банките вече не са обикновен финансов посредник, който подпомага реалната икономика, но може да се превърнат и в опасност за нейното плавно функциониране. Последната теза бе именно доказана с възникването и разрастването на последната икономическа и финансова криза. Следва да отбележим, че посочените данни за размер на банковата система, отговарящ на 3,5 пъти по-голям от икономиката, се отнася до целия ЕС и е един осреднен показател. В някои държави членки размерът на банковата система е с 8 до 10 пъти по-голям от размера на реалната икономика. Това е ситуацията и в Република Кипър, което бе един от основните фактори и обстоятелства, които предизвикаха банковата и икономическата криза в страната през 2013 г.

Във вътрешния пазар към настоящия момент функционират приблизително около 8 000 банки, но на практика само една малка част от тях като брой се очаква да бъдат засегнати от законодателното предложение на Европейската комисия относно структурните мерки за повишаване на устойчивостта на кредитните институции в ЕС. По предварителни данни едва около 30 банкови групи ще попаднат в обхвата на законодателната инициатива. В същото време обаче, тези 30 банкови групи съставляват малко над половината от целия банков сектор в ЕС, като в тях са съсредото-

²⁰ Вж. COM(2014) 43 окончателен, Брюксел, 29 януари 2014 г., стр. 2.

чени около 23.4 трилиона евро активи. Всяка една от най-големите 10 банкови групи в ЕС разполага с активи между един и два трилиона евро.²¹

Регламентът относно структурните мерки определя показателите, съгласно които една или друга банкова група би попаднала в неговия обхват. Те са групирани в две основни характеристики. На първо място в обхвата на регламента би следвало да попадне всяка една кредитна институция или дружество майка от ЕС, включително всички техни клонове и дъщерни дружества независимо от местоположението им, когато тази институция или дружество майка са приети за глобална системно значима институция. На второ място в обхвата следва да попаднат и всички субекти, чиито общи активи за период от три последователни години възлизат най-малко на 30 млрд. евро и търговската им дейност за същия период е най-малко 70 млрд. евро или 10 % от общата стойност на активите.

На банките и банковите групи, които ще попадат в обхвата на регламента, се предлага да се наложат две основни групи мерки, а именно:

- забрана за извършване на някои дейности;
- потенциално обособяване на някои дейности по търгуване с финансови инструменти в отделна банкова институция.

Предлаганите за забрана дейности са в две основни направления. На първо място на банковите институции, които ще попаднат в обхвата на посочения регламент, се предлага да се забрани да търгуват с финансови инструменти за собствена сметка. На второ място се предлага тези банкови институции да не могат със собствени или заети средства да извършват следните дейности единствено с цел извличане на печалба: придобиване или държане на дялове или акции на алтернативни инвестиционни фондове; инвестиране в деривати, сертификати, индекси или друг финансов инструмент, чиято възвръщаемост е свързана с акции или дялове на алтернативни инвестиционни фондове; държане на дялове или акции в субект, който търгува с финансови инструменти за собствена сметка или придобива дялове или акции в алтернативни инвестиционни фондове.

Посочените забранени дейности не се отнасят до някои видове сделки, в т.ч. и във връзка с търговия с финансови инструменти, емитирани от правителствата на държавите членки.

Както е отбелязано и в обяснителния меморандум към законодателното предложение, освен с изброените забранени дейности банките се занима-

²¹ Вж. European Commission (2014), 'Structural measures to improve the resilience of EU credit institutions - frequently asked questions', MEMO/14/63, 29 January 2014, p. 8.

ват и с редица други дейности, свързани с търгуване на финансови инструменти и инвестиционно банкиране - поддържане на пазара, кредитиране на фондове за рисков капитал и дялово участие, инвестиции и спонсориране на рискови секюритизации, търгуване с деривати и други. В проекта на регламент се предвижда потенциално обособяване при определени обстоятелства на подобни дейности в отделна банкова институция, макар и в рамките на една и съща банкова група, като по този начин традиционното банкиране е концентрирано в една банка, а по-рисковите дейности с определени финансови инструменти - в друга банка.

Банковите групи ще могат да продължат да участват в тези други дейности по преценка на компетентния орган (най-често това е съответната централна банка), който ще има задължението да извършва преглед на дейностите по търгуване с финансови инструменти. Компетентните органи ще имат също правомощието, а в някои случаи и задължението, при определени обстоятелства и при превишаването на някои количествени показатели да обособят даден набор от дейности (поддържане на пазара, рискови секюритизации, комплексни деривати) в отделна банкова институция.

Втората група от правила относно потенциалното обособяване на някои дейности в отделна банкова институция се прави, от една страна, с цел да се избегне рискът банките да заобиколят посочените по-горе забрани, а от друга - да се минимизира рискът разрешените дейности по търгуване да се разраснат прекомерно или да се извършват с прекомерно използване на заети средства. По този начин компетентните органи ще могат да налагат на банките обособяване на търговията с определени инструменти в отделна банкова институция. В повечето случаи се оставя правото на преценка на компетентния орган, но в някои случаи подобно обособяване ще бъде задължително.

От обхвата на регулация се изключват единствено дейностите, които се отнасят именно до традиционното банкиране. Това са дейности като приемане на депозити, кредитиране, финансов лизинг, извършване на платежни услуги, издаване и администриране на платежни инструменти, парично брокерство, съхраняване и управление на ценни книжа, услуги по оценка на кредитната история на клиент, услуги за доверително пазене и емитиране на електронни пари.

Европейската комисия сама признава, че е възможно банките, които са изправени пред изменящата се нормативна уредба на банковия сектор, и в частност структурните мерки, да изместят част от дейността си към по-слабо регламентирани области като небанковия сектор.

В тази връзка е отправено и второто предложение на Европейската комисия от края на януари 2014 г. относно докладването и прозрачността при сделките за финансиране с ценни книжа. Както се посочва и в обяснителния меморандум към това второ законодателно предложение, с цел да се следят отблизо пазарните тенденции при субектите, чиито дейности принадлежат към небанковия сектор (по-специално това са сделките за финансиране с ценни книжа), е необходимо да се въведат изисквания за прозрачност, които да помогнат на надзорните и регулаторните органи да установят уязвимите точки, както и възможните следващи стъпки за преодоляването на констатираните проблеми²².

Предметът на това второ законодателно предложение обхваща както сделките за финансиране с ценни книжа, така също и други структури за финансиране и реипотекиране.

4. Банковата система на ЕС: между кръстопътя и края на реформата

Независимо от обстоятелството, че на много водещи европейски политици им се иска да представят промените по отношение на структурата на най-големите банки като завършващия елемент на реформата в банковата система, то е много вероятно това изобщо да не е краят на реформите в тази система. Това в никакъв случай не означава и че банковата система на ЕС е все още на кръстопът и не знае накъде трябва да поеме. Напротив, повечето от направените до момента изменения в нормативните изисквания към банките, както и идеите за структурни промени вървят в една и съща посока. Проблемът е по-скоро, че твърде много нормативни промени бяха направени или планирани за един много кратък период от време, като едва в следващите месеци и години ще се оценява доколко те са подходящи и съвместими едни с други.

В самите официални документи на Европейската комисия се признава, че има още редица сфери на регулирането, които следва да бъдат допълнително проучени за необходимостта от евентуални допълнителни промени.

Приключването на стрес-тестовите и оценката на качеството на активите, което се извършва в момента от Европейската централна банка във връзка със създаването на банковия съюз по отношение на редица водещи банки в ЕС, също може да доведе до изводи сред европейските институции за необходимостта от промени в нормативната база за банките.

²² Вж. COM(2014) 40 окончателен, Брюксел, 29 януари 2014 г., стр. 2.

Самото изграждане на банков съюз с наднационален надзор от Европейската централна банка и с други нови правила предимно за банките от еврозоната също поражда редица въпроси по отношение на банковата система в ЕС. Не трябва да се забравя, че вътрешният пазар на ЕС и в частност вътрешният пазар на банкови и други финансови услуги е създаден като идея с цел обхващането на всички понастоящем 28 държави - членки на ЕС. Въпреки че повечето от разпоредбите по отношение на банковото дело остават общи за всички държави - членки на ЕС, изграждането на по-тесни съюзи като банковия съюз само за част от банковата система на ЕС може в най-близко бъдеще да наложи допълнителни реформи и мерки от страна на европейските институции. Още повече, че плавното функциониране на целия вътрешен пазар на ЕС-28 би следвало да остане приоритет на същите тези институции.

В някои от най-новите инициативи на Европейската комисия в областта на банковото дело също се пораждат важни въпроси, които могат да имат като ефект налагането и на бъдещи нормативни изменения. В цитираното по-горе законодателно предложение относно структурните мерки за повишаване на устойчивостта на кредитните институции в ЕС Комисията е предложила евентуалното изключване от обхвата на банкови структури, които попадат под юрисдикцията на държави членки, които до края на януари 2014 г. са приели еквивалентно законодателство, което съдържа сходни структурни мерки за банките. Подобни мерки са приети в такива държави членки като Германия, Франция и Великобритания.

В случай, че подобно предложение се приеме от Съвета на ЕС и Европейския парламент, това ще създаде опасен прецедент със задължителен европейски акт да се отпусна правомощието на определени държави членки да си запазват своето национално законодателство, което макар и със сходни разпоредби не съдържа абсолютно идентични правила и норми. Допълнителен аргумент за риска от подобен подход е, че законодателният акт, с който се предлага да се регулират структурните мерки за големите банки, е под формата на регламент, който има пряко действие и е директно приложим в държавите - членки на ЕС.

Накрая, като един по-общ коментар е добре също така да припомним, че практиката в ЕС през последните години показва, че всяка съществена нормативна промяна на изискванията за банките обикновено след това се придружава от един последващ анализ на приложението на приетите мерки, който най-често завършва с предложение за корекции и нови изменения на тези правила.

5. Изводи

Банковата система в ЕС не се намира на кръстопът, като предприетите промени в нормативната база за регулиране на банковите услуги имат ясна посока и цел. В същото време измененията на изискванията за дейността на банките също не са приключили и е възможно в близко бъдеще да се появят нови законодателни предложения на Европейската комисия в тази сфера.

За това доколко реформата в банковата система е приключила, ще покаже също така и анализът от прилагането на новите европейски норми и доколко те ще бъдат устойчиви и няма да се наложи тяхното бързо или съществено променяне.

Предложението за регламент относно структурните мерки за повишаване на устойчивостта на кредитните институции в ЕС трудно може да се счита за „финалната брънка“ в настоящата реформа на банковия сектор, като то най-вероятно ще бъде последвано и от други законодателни предложения на Европейската комисия.

Библиография

1. Директива 2014/.../ЕС на Европейския парламент и на Съвета от ... относно схемите за гарантиране на депозити (преработен текст) (Текст от значение за ЕИП).
2. Директива 2014/.../ЕС на Европейския парламент и на Съвета за създаване на рамка за възстановяване и реструктуриране на кредитни институции и инвестиционни посредници и за изменение на директива 82/891/ЕО на Съвета и директиви 2001/24/ЕО, 2002/47/ЕО, 2004/25/ЕО, 2005/56/ЕО, 2007/36/ЕО, 2011/35/ЕО, 2012/30/ЕС и 2013/36/ЕС и на регламенти (ЕС) № 1093/2011 и (ЕС) № 648/2012 на Европейския парламент и на Съвета.
3. Директива 2013/36/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година 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 (текст от значение за ЕИП), ОВ L 176, 27.6.2013.
4. Директива 2009/14/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2009 година за изменение на Директива 94/19/ЕО относно схемите за гарантиране на депозити по отношение на гарантирания размер и срока за изплащане (Текст от значение за ЕИП), ОВ L 68, 13/03/2009.

5. Европейска комисия (2014), Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно структурните мерки за повишаване на устойчивостта на кредитните институции в ЕС, COM(2014) 43 окончателен, Брюксел, 29 януари 2014 г.
6. Европейска комисия (2014), Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно докладването и прозрачността при сделките за финансиране с ценни книжа, COM(2014) 40 окончателен, Брюксел, 29 януари 2014 г.
7. Европейска комисия (2013), Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно платежните услуги във вътрешния пазар, за изменение на директиви 2002/65/ЕО, 2013/36/ЕС и 2009/110/ЕО и за отмяна на Директива 2007/64/ЕО, COM(2013) 547 окончателен, Брюксел, 24 юли 2013 г.
8. Европейска комисия (2013), Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно обменните такси за платежни операции, свързани с карти, COM (2013) 550 окончателен, Брюксел, 24 юли 2013 г.
9. Европейска комисия (2013), Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяването на еднообразни правила и еднообразна процедура за преобразуването на кредитни институции и някои инвестиционни посредници в рамките на Единния механизъм за преобразуване и Единния фонд за преобразуване на банки, и за изменение на Регламент (ЕС) № 1093/2010 на Европейския парламент и на Съвета, COM(2013) 520 окончателен, Брюксел, 10 юли 2013 г.
10. Европейска комисия (2013), Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно съпоставимостта на таксите по платежните сметки, прехвърлянето на платежни сметки и достъпа до платежни сметки за основни операции, (текст от значение за ЕИП), COM (2013) 266 окончателен, Брюксел, 8 май 2013 г.
11. Регламент (ЕС) № 1024/2013 на Съвета от 15 октомври 2013 година за възлагане на Европейската централна банка на конкретни задачи относно политиките, свързани с пруденциалния надзор над кредитните институции, ОВ L 287, 29/10/2013.
12. Регламент (ЕС) № 575/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно пруденциалните изисквания за кредитните институции и инвестиционните посредници и за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012 (текст от значение за ЕИП), ОВ L 176, 27/06/2013.
13. European Commission (2014), 'Structural measures to improve the resilience of EU credit institutions - frequently asked questions', MEMO/14/63, 29 January 2014.
14. European Commission (2014), 'Structural reform of the EU banking sector', Press release, Brussels, 29 January 2014.
15. <http://www.eba.europa.eu/> - страница на Европейския банков орган.