

Конференция

София, 26 – 28 юни 1996 г.

**ПРЕСТРУКТУРИРАНЕТО
НА БАНКОВАТА
СИСТЕМА —
СТЪПКА КЪМ
ИНТЕГРАЦИЯТА С
ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**



БЪЛГАРСКА НАРОДНА БАНКА

**ПРЕСТРУКТУРИРАНЕТО НА
БАНКОВАТА СИСТЕМА —
СТЪПКА КЪМ ИНТЕГРАЦИЯТА С
ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**

София, 1996 г.

Изданието съдържа доклади, изнесени на конференция, организирана от Международния банков институт, на тема „Преструктурирането на банковата система – стъпка към интеграцията с Европейския съюз“, която се проведе в София на 26 – 28 юни 1996 г.

Българска народна банка
1000 София, пл. „Княз Александър Батенберг“ № 1
Телефон: 85-51
Телекс: 24090, 24091
Факс: 980 2425, 980 6493
Печат: Полиграфична база на БНБ

Съдържание

Българската банкова система	5
<i>Любомир Филипов</i>	
Оздравяване и реструктуриране на българската банкова система	11
<i>Валентин Цветанов</i>	
Чешката банкова система след шест години реформи	24
<i>Пол Норинг</i>	
Стратегии за развитието на полския банков сектор	31
<i>Ян Кишицоф Соларж</i>	
Финансовата реформа в Китай	36
<i>Едгардо Барандиаран</i>	
Промените в Закона за банките и кредитното дело	66
<i>Валери Димитров</i>	
Банкови сливания, банки болници и други опции	81
<i>Джефри Ръсел</i>	
Банкови сливания	85
<i>Владимир Георгиев</i>	
Работа с неплатежоспособни банки	93
<i>от Стенли Силвърбърг</i>	
Банковият надзор в условията на развиващ се пазар	100
<i>Румен Симеонов</i>	
Укрепване на финансовата дисциплина и контрол в банките	111
<i>Терънс Макдоналд</i>	
Управлението на банките и ролята му в процеса на реструктуриране	117
<i>Пиер Льомер</i>	

Регулиране на банковото дело в Европейския съюз	123
<i>Дерик Уеър</i>	
Банково регулиране: основни положения и различни виждания	129
<i>Петер Болсма</i>	

Българската банкова система

Любомир Филипов

Любомир Филипов е
управител на Българската народна банка.

В много публикации, в т. ч. и в интересните доклади на автори – участници в тази международна конференция, се обсъждат и анализират различни важни аспекти от състоянието и развитието на българската банкова система през последните години.

При това положение не се налага, нито пък е възможно, тук да се прави опит за широк или за някакъв повече или по-малко изчерпателен обзор. Считам за по-полезно да се спра само на два от най-важните според мен аспекти, които имат особено значение за бъдещата интеграция на България в Европейския съюз.

1. Хармонизиране на законодателството в банковата област у нас с европейското

2. Стремех към създаване на условия за конкуренция в българската банкова система

Преди да се спра по-подробно на тези два аспекта, ще посоча, че в новата история, и по-конкретно преди 1980 г., в България съществуваше държавен монопол върху банковите операции. Банковата система е типична за централнопланираните икономики. Съществуваха три банкови институции – Българската народна банка (БНБ), която съчетаваше функциите на централна и на търговска банка, Българската външнотърговска банка (БВБ) и Държавната спестовна каса (ДСК). Този модел започна да се променя, когато през 1981 г. у нас се създаде първата търговска банка – Минералбанк. Процесът на децентрализация на банковата система продължи до 1987 г., когато на отраслови принцип бяха изградени осем, а по-късно на базата на клоновете на БНБ – и други търговски банки. Така в началото на 1991 г. в България съществуваха 69 търговски банки, създадени като акционерни дружества, Държавната спестовна каса и Българската народна банка.

В резултат на два процеса на консолидация на банките с преобладаващо държавно участие, от една страна, и на лицензирането на нови частни банки, от друга – в настоящия момент функционират 22 търговски банки с пълен лиценз (за вътрешни и международни банкови операции); 19 търговски банки само с вътрешен лиценз (за вътрешни банкови операции), като 9 от тях имат правото да откриват сметки за разплащания с чужбина; 4 са офисите на чуждите банки в България и Държавната спестовна каса.

Банкови сделки осъществяват и други небанкови финансови институ-

ции – 149 финансово-брокерски къщи, 30 лицензирани брокери и около 500 обменни бюра.

I. Хармонизиране на банковото законодателство на България с европейското

Исторически хармонизацията в банковата област в Европа първо бе осъществена на долния етаж на банковата система – кредитните институции (предимно в полето на банковия надзор) и едва по-късно (след Маастрихт 1992 г.) – на равнището на дейността на централната банка. Този индуктивен подход при създаването на общата европейска банкова система най-малкото е предпазлив. По-дедуктивен е подходът, използван при изграждането на законодателната рамка на българската банкова система. Законът за Българската народна банка бе приет в началото на 1991 г., а година по-късно бе утвърден и Законът за банките и кредитното дело; след него от централната банка бяха одобрени основните наредби за банков надзор.

Преди да се спра на правната рамка по отношение изискванията за „насочване на паричната политика към интегриране в Европейския съюз“, позволете ми да отбележа скромните постижения на моята страна по отношение на Европейските директиви за кредитните институции.

1. Банковото законодателство в България удовлетворява Първата банкова директива за принципите на правото за създаване и за свободата да се предлагат услуги, както и конституира банковата надзорна институция в централната банка.

2. Наредба № 8 на Българската народна банка е в съответствие с директивите за капиталовите елементи и коефициента за капиталово покритие. Съотношението 8 на сто бе включено в Закона за банките и кредитното дело, но декапитализираната банкова система по принцип все още не е в състояние да го постигне.

3. Наредбата за създаване на схема за гарантиране на депозитите бе утвърдена от Управителния съвет на Българската народна банка през настоящата година. По-късно парламентът прие закон за гарантиране на депозитите.

4. През миналата година Българската народна банка въведе минимален начален капитал за кредитна институция, еквивалентен на 5 млн. ЕКЮ за вътрешна лицензия, и 8 млн. ЕКЮ – за лицензия и за задгранични операции.

5. Наредба № 7 на Българската народна банка за големите и вътрешните кредити на банките определя за всеки клиент праг от 25 на сто от акционерния капитал. Надвишението му за всеки голям кредит трябва изцяло да се провизира от банката.

6. Тази пролет Народното събрание утвърди Закон за ценните книжа, фондовите борси и инвестиционните дружества.

Трябва да призная, че ние сме въвели редица добри нормативни акто-

ве, но спазването им от банките, а също и банковият надзор все още са на ниско равнище.

Ще се спра на въпросите относно съобразяването на законовата рамка за паричната политика с европейските изисквания.

Законът за Българската народна банка бе утвърден от Великото народно събрание в период на следреволюционна еуфория. Според него:

- Централната банка е независима от правителството и се отчита само пред Народното събрание;

- управителят и тримата му заместници се избират от Народното събрание, а останалите членове на Управителния съвет се назначават от президента на републиката за период от 5 години;

- основна задача на Българската народна банка е да спомага за вътрешната и външната стабилност на националната валута. За целта банката формулира и прилага националната парична политика;

- на централната банка е забранено да финансира правителството освен временно с до тримесечни аванси, които трябва да бъдат изплатени до края на фискалната година. Българската народна банка може да купува държавни ценни книжа само ако те са част от публична емисия;

- като се абстрахираме от операциите на открития пазар, които са основният инструмент на паричната политика, Българската народна банка може да рефинансира търговски банки само срещу обезпечение.

Теоретично с такъв закон за централната банка бихме могли да се присъединим незабавно към Договора от Маастрихт. На практика обаче Българската народна банка е твърде ограничена в дейността си главно поради тежко декапитализираната банкова система, както и поради бремето на вътрешния и външния държавен дълг. Макар че от началото на 1994 г. бюджетният дефицит се финансира само чрез държавни ценни книжа и операциите на открития пазар вече се превърнаха в един от основните инструменти на паричната политика, нейното по-нататъшно усъвършенстване може да се осъществи само едновременно с рекапитализацията и стабилизацията на търговските банки и с подобряване управлението на държавния дълг.

II. Условия за конкуренция в българската банкова система

Началото на радикалния преход в България от централнопланирана към пазарна икономика наложи дълбоки промени в банковата дейност, най-важната от които е стремежът към провеждането на политика, насочена срещу ограничителните практики, характерни за концентрацията.

Известно е, че един от основните принципи, върху които се гради икономиката на развитите страни, преди всичко на развитите европейски страни, е този на отвореното пазарно стопанство, основащо се на свободната конкуренция в различните сектори, вкл. и в банковото дело. Става дума при това за принцип, който се съблюдава в твърде висока степен,

защото на конкуренцията се гледа като на важен инструмент за подобряване ефикасността и функционирането.

През последните години в банковото дело в България независимо от протичащите естествени и/или направлявани, необходими за етапа процеси на консолидация е налице стремеж към провеждане, първо, на политика, която е насочена срещу ограничителната практика, характерна за свръхконцентрацията, преобладаващите пазарни позиции или за споразуменията, пречателни сътрудничеството. Второ, наред с това се провеждат и активни мерки, целящи стимулиране и разширяване на конкуренцията в банковата дейност.

В това отношение достатъчно е да спомена, че равнищата на лихвите, таксите и комисионите вече не се определят от един център. Премахнато беше прякото управление на кредитите чрез т. нар. кредитни тавани по банки. По правило се поддържа тенденция в посока към деспециализация или на универсалност, което увеличава достъпа до различните сегменти на широкия пазар на банковите услуги. Постепенно банковата дейност и продуктите се диверсифицират. Достатъчно внимание е отделено на нормализирането на навлизането на нови банки – конкуренти в бизнеса, както местни, така и чуждестранни. Политиката на сливания и други консолидации, както и на структурата на собствеността в банките като цяло също се стремят да се съобразяват с конкуренцията. Целта е да нараства както вътрешната, така и международната конкурентоспособност на българските банки.

В това отношение ще спомена още последователните ни усилия за подобряване на банковата статистика, пазарната прозрачност в банковия сектор, както и мерките за усъвършенстване на системата за разплащания.

Във връзка с това основни проблеми у нас, а предполагам и в развитите европейски страни, макар и в други мащаби и измерения, са: адекватното равнище на конкуренцията; условията за правилно действие на пазарните сили; ролята на сътрудничеството; международната конкурентоспособност; ефикасността и стабилността; защитата на инвестициите.

На сегашния етап от прехода към пазарна икономика, в който се намира България, естествено всички стъпки в тази насока са предпазливи в съответната, преценена за необходима, степен. У нас все още продължават да действат, както в някои от европейските страни, различни или отделни нормативни актове за специализирани институции (каквото е например отдавна остарелият Закон за Държавната спестовна каса). С тях освен всичко друго се ограничава до известна степен свободата за диверсифициране на финансови институции.

Както в по-развитите европейски държави, така и в България стои въпросът, дали освобождаването на цените на банковите услуги (лихви, такси, комисиони) само по себе си е достатъчно като подход и в каква степен и особено с какви инструменти това следва да се допълва от други регулации, за да може пазарните сили да работят правилно.

Ясно е, че конкуренцията сред банките трябва да се осъществява, така

да се каже, само „на предварително изравнено поле“, с други думи – пазарните агенти трябва да се конкурират при равни права и условия, така че да има равнопоставеност при конкурентните възможности.

Безспорно е, че в Европа, както и у нас, конкуренцията между банките трябва да е обект на точни правила на играта под формата на кодекс на поведение, правила на пазарната практика и принципи за организацията на пазара.

И у нас, и в Европа клубните или асоциативните споразумения, които често играят полезна роля за формулирането на правилата на играта и за подходящата организация на пазара, не трябва да пораждат антиконкурентни методи и споразумения за сътрудничество.

По подобие на развитите европейски държави и в България е необходимо да се предотвратяват и изключват антиконкурентните резултати от концентрацията и от преобладаващи пазарни дялове.

Споделяме европейското разбиране, че уповаването само на конкуренцията между банките и на действието на пазарните сили не могат да решат всички проблеми на ефикасността. В някои области е необходимо тясно сътрудничество с оглед подобряване ефективността или създаване на условия пазарните сили да работят ефикасно. Поне две области са безспорни в това отношение: общите усилия за подобряване ефективността на националната система за разплащания и ролята на клубните (асоциативните) споразумения за организацията на пазара.

За България, относително малка и твърде отворена към останалия свят, е особено важно привличането на чуждестранни участници на пазара: инвеститори, финансови посредници и т. н. Определянето степента на равнопоставеното им участие на банковия пазар у нас, която е динамична величина, само по себе си е изключително отговорна задача на драматичния преход към пазарна икономика.

Както вече посочих, понастоящем укрепването на финансовата стабилност в България зависи не само от паричната политика на БНБ, а и от вграждането ѝ в общата програма за структурна промяна в реалния и банковия сектор и от подобряване управлението на държавния дълг. В рамките на този цялостен процес основните насоки на паричната политика на БНБ през 1996 г. са следните:

През 1996 г. БНБ провежда парична политика, насочена към по-нататъшно **ограничаване на инфлацията**, като дозира прилагането на паричните инструменти, за да не оказва излишен натиск върху икономическия растеж.

- **Валутната политика** подкрепя общата антиинфлационна насоченост. В рамките на възможното БНБ се стреми да не допуска сериозни колебания на валутния курс; **подкопаване на положителното салдо на търговския баланс**, като поддържа **необходимото рационално равнище на валутния резерв**.

- **Лихвената политика** също съдейства за поддържане контрола върху инфлацията. Централната банка ще се опита да намали колкото е въз-

можно лихвената тежест върху кредитополучателите. Ще се цели **лихвеният диференциал между вложенията в левове и във валута да остане в крайна сметка положителен**, като БНБ ще запази своя консерватизъм и няма да се поддава на натиск отвън, преди за това да има необходимите предпоставки.

- За поддържане на доверието в лева и укрепване търсенето на пари е целесъобразно БНБ да се стреми да запази **слабо положителни реалните лихви по депозитите**.

- БНБ ще продължи да **ограничава растежа на паричното предлагане**, като рестрикцията ще произтича както от изоставането му с 4 – 5 пункта от инфлацията, така и от очаквания реален прираст на brutния вътрешен продукт (БВП). За целта ще се използват различни парични инструменти (операции на открития пазар, лихвена политика, валутен курс, минимални задължителни резерви на търговските банки и др.).

- БНБ ще **засили надзора** върху търговските банки, като дейността ѝ ще се насочи не само към ограничаване размера на отпусканите несъбираеми кредити, но и към отстраняване на причините за това.

- По-нататъшната **декапитализация на банките** ще ограничава възможностите за провеждане на антиинфлационна парична политика. Този проблем не може да се реши само в рамките на текущия контрол на БНБ. Затова е необходима оздравителна програма за цялата банкова система, като необходимите финансови ресурси не могат да бъдат за сметка на БНБ, тъй като това ще има инфлационен ефект. Необходим е **допълнителен структурен бюджет**, за финансирането на който да се използват допълнителни източници: небанково финансиране, приходи от приватизацията, външно финансиране и други.

- С цел подобряване на паричната си политика БНБ ще съдейства на компетентните ведомства и органи за **нормативно регламентиране и практическо изграждане на първичния и вторичния капиталов пазар** в България въз основа на законодателството за ценните книжа, фондовите борси и инвестиционните дружества. Това би имало положителен ефект не само за ускоряване на приватизацията, но и за укрепване на пазарните принципи при функционирането на банковия сектор.

- Политиката на БНБ ще бъде насочена към създаване и поддържане на необходимите условия за **склучване на споразумения с Международния валутен фонд и Световната банка**.

Убедени сме, че само с дълбоки структурни промени в областта на приватизацията и налагането на финансова дисциплина на всички стопански и финансови агенти могат да се създадат необходимите предпоставки за по-нататъшно устойчиво намаляване на инфлацията чрез умерено рестриктивна парична и фискална политика.

Оздравяване и реструктуриране на българската банкова система

Валентин Цветанов

Валентин Цветанов е изпълнителен директор на Банковата консолидационна компания.

За успешното преминаване от началото на 90-те години към пазарно стопанство при икономиките в преход голямо значение има бързината, с която се осъществяват реформите. Целта на този процес е постепенното преминаване от централнопланирани икономики към активното участие на икономическите агенти в една конкурентна пазарна среда, свързано с оттеглянето на държавата от пряко управление и запазване и засилване на нейните регулативни функции.

За съжаление в първите две-три години след политическите промени в България силната политизация и конфронтация в обществото оказаха негативно влияние върху икономиката и попречи да бъдат взети най-верните решения. Те се взимаха не толкова от гледна точка на икономическата логика, а по-скоро в унисон с очакванията на обществото за безболезнен преход и във връзка с честите политически избори през този период. По този начин някои важни, но непопулярни решения, които можеха да дадат мощен тласък на промените, се отложиха за по-късен период.

Разбира се, не е възможно за кратък период от време да настъпи коренна промяна в общественото мислене след няколко десетилетия от една обществено-политическа система и навлизането в друга диаметрално противоположна. Обществената подкрепа за реформите и разбирането необходимостта от поемане на определени трудности са от съществено значение за техния успех.

Всичките тези обстоятелства доведоха до забавяне на структурната реформа и оттам до постепенно влошаване на икономиката на страната и в частност на банковия сектор. Това наложи необходимостта от разработване на програма за оздравяване на банките и цялостното им реструктуриране като стъпка за интегриране към Европейския съюз. Отчитайки практическите поуки от изтеклия петгодишен период, БКК съвместно с БНБ и МИР разработи такава програма, която през декември 1995 г. беше одобрена от правителството. Тя беше детайлизирана към началото на април 1996 г. и съгласувана с международните финансови институции за периода от 1 юли 1996 г. до края на 1997 г. По-важните моменти от тази програма са: създаване на адекватна регулативна структура; усъвършенстване на правната рамка и счетоводните стандарти; реструктуриране на банковия сектор; оздравяване на банките; приватизация.

Създаване на адекватна регулативна структура

Това е фундаментален въпрос за развитието на банковата система на всяка страна. Важността му за България беше категорично доказана от досегашния опит на изтеклите вече шест години от началото на промените. Въпреки че банковият надзор беше създаден още в самото начало, до този момент не беше намерено правилното решение за ефективното му използване. Вследствие на това една значителна част от сегашните проблеми се дължи именно на този факт. Основните слабости, които бяха допуснати, са:

1. Формален подход при лицензирането на нови банки и небанкови финансови институции.
2. Недостатъчен брой проверки на място.
3. Безангажиментно рефинансиране.
4. Неналагане на санкции на банки, които не спазват установените регулатори още в момента на констатацията.

В резултат на това беше пропуснат моментът да се създадат предпоставки за утвърждаване на финансовата дисциплина като основен регулатор в поведението на банковите институции и подчиняване на тяхната дейност на икономическата логика. Създадох се банки, за които има подозрение, че са регистрирани със заеман капитал за сметка на други такива или фирми. Допусна се голям обем големи вътрешни кредити при частните банки. На практика незначителна част от установените в нормативната уредба регулатори бяха спазвани, въпреки че с много малки изключения те бяха съобразени с международните стандарти. Вследствие на това качеството на портфейлите на банките се влоши силно и възникнаха т. нар. „кредитни милионери“ и „приватизация на приходи“. Друго явление, което повлия негативно върху доверието на вложителите, са пирамидите, а техните ръководители бяха назовани „фараони“. При тях нелицензирани фирми под завоалирана форма осъществяваха сделки с банков характер. Към това следва да се добави и изключително големият брой лицензирани финансово-брокерски къщи (ФБК) и обменни бюра, които за последните години на няколко пъти оказаха силно спекулативно влияние върху валутния пазар в страната и спомогнаха за рязкото обезценяване на националната валута, независимо че това не е основният проблем. Големият им брой обективно възпрепятстваше немногобройния персонал на банковия надзор от извършване на текущи проверки на място, още повече че в нормативната уредба не е предвиден начин за оперативно наблюдение на тези институции.

Няколко пъти банки изпадаха в затруднено положение и бяха рефинансирани от БНБ и ДСК, без да поемат конкретни ангажменти за подобряване на дейността си или пък ако такива ангажменти са поемани, то при тяхното изпълнение не се наложиха санкции на ръководствата. Така рефинансирането се използваше като източник за даване на нови

кредити към губещи предприятия и по този начин се прехвърляха тежестта от реалния сектор към банковата система.

Всичко това създаде впечатление за безнаказаност в мениджмънта на банките и небанковите финансови институции. Всеки път те очаквах, когато изпаднат в затруднение, да бъдат подпомагани от БНБ или държавата, защото са твърде големи, за да бъдат фалирани. Това предизвика морална криза и значително повлия за намаляване на доверието към финансовите институции, рефлектиращо в масово теглене на депозити от банките, като по този начин се извърши разделяне на активите от пасивите. Населението изтегли значителен обем вложения във валута от финансово-кредитната система и предпочете да ги съхранява в т. нар. „бурканбанк“.

Ето защо, особено от началото на тази година, БНБ започна да провежда рестриктивна политика по отношение на рефинансирането. Под особен надзор бяха поставени няколко банки, като за 5 от тях е депозиран в съда иск за обявяване в неплатежоспособност.

Какъв е планът за развитие на банковия надзор в България сега?

1. Установяване на структурата и правомощията на регулативните звена в страната.

2. Наемане и обучение на персонала.

3. Усъвършенстване на нормативната уредба.

4. Създаване на система за ранно предупреждение, базираща се на международните счетоводни стандарти.

5. Разработване на междубанкова система за обмен на информация за кредитополучателите.

6. Създаване на система за периодично оповестяване на резултатите на банките, евентуално система за вътрешен рейтинг на банките.

Структура на регулативните звена

В България основните регулативни функции са предоставени на централната банка. След известна полемика в началото банковият надзор беше създаден като структура в БНБ. Решенията по отношение на банките се взимат от УС на БНБ по предложение на управление „Банков надзор“. Ръководителят на управлението е член на УС, но това не е императивно изискване. Извън законите БНБ установява изискванията към банките чрез своите наредби и решенията на УС. Дейността на банковия надзор обхваща лицензирането на търговски банки, оперативното наблюдение, инспекциите и квестурата. С изменението на ЗБКД от май тази година се дадоха повече правомощия на централната банка, респективно на банковия надзор.

Имайки предвид спецификите на българския банков сектор, оставането на банковия надзор в рамките на централната банка е удачно решение. Същевременно би следвало да се обмисли обособяването на фонд за гарантиране на депозитите като втори регулативен център извън банката. По този начин БНБ няма да е единствената институция, която да носи от-

говорност по отношение регулативните функции на банковия сектор, доколкото някои от тях са противоречиви, когато са концентрирани в един субект. Световната практика показва, че централната банка следва да осигурява ликвидност на финансовите институции, но при оценка на тяхната кредитоспособност, т. е. като нормален кредит към добър кредитополучател, който има възможността да го върне. Ако обаче тя трябва да осигурява ликвидност на проблемни банки и по този начин да ги оздравява, това ще влезе в противоречие с рестриктивната ѝ политика, ако обстоятелствата го налагат, и би се изложила на сериозен риск от загуби. Ето защо е необходимо да се предоставят и на друга независима институция правата за затваряне или подкрепяне на дадена банка при неуспех. Такава институция би могъл да бъде фондът за гарантиране на депозитите, за когото подобни действия биха били логични за недопускане или ограничаване на необходимостта от използване на средствата му още на ранен етап от възникването на проблемите. Фондът също трябва да има правомощия да ограничава спектъра от дейности, които дадена банка може да осъществява, т. е. ограничения в лиценза, както и да отнема лиценз, да оздравява банката или да я закрива.

Наемане и обучение на персонала

В момента се осъществява конкурс за набиране на служители за управление „Банков надзор“. В момента в страната действат над 40 банкови институции и многократно повече ФБК и обменни бюра. Това налага съставът на управлението да е достатъчен, за да се наблюдават те оперативно и да могат да се осъществяват инспекции на място. Обучението на персонала е една от важните задачи в програмата. За тази цел са поканени изтъкнати специалисти в тази област от страните с развито банково дело. Съществена част от обучението ще е посветена на действията, които трябва да се предприемат при квестура или затваряне на банки, доколкото досега нямаме практика в тази насока.

Усъвършенстване на нормативната уредба

Трябва да се отбележи, че повечето от установените регулатори са напълно идентични с Базелските стандарти. Такива са минимално изискваната капиталова адекватност, рисковите тегла на активите при нейното определяне, размерът на необходимите провизии за класифицираните кредити, показателите за ликвидността и големите кредити и други. Същевременно има и някои отклонения, част от които ще бъдат коригирани до края на тази година, а други ще влязат в действие от началото на следващата година. Такъв е случаят с начина на формиране на провизиите за проблемните кредити, което се извършваше досега до размера на положителния резултат преди облагане с данъци и беше в противоречие с основната идея на провизирането. Предвижда се да се извърши усъвършенстване и на критериите за класификация на кредитите, наредбите за ликвидността и лицензирането на банките и други.

Безспорно най-важният въпрос за решаване е схемата за гарантиране на депозитите. Сега действащият закон е временен и обхваща 100% от вложенията на населението и 50% от вложенията на юридическите лица. Това решение беше продиктувано от създалата се паника сред вложителите през последните два-три месеца. Предхождащата го наредба предвиждаше за всички гаранция до 250 хил. лв. и равностойността ѝ във валута. Очевидно се налага да се изработи схема, която да е достатъчно справедлива и прозрачна и която да не създава очаквания, че правителството ще покрива вложенията извън определения лимит. Целта ѝ е да спомага за формиране на конкурентна пазарна среда, която да осигури необходимата финансова дисциплина.

Създаване на система за ранно предупреждение, базираща се на международните счетоводни стандарти

Доколкото сегашните счетоводни документи, изготвяни от банките, не позволяват по безспорен начин да се установи дали те са платежоспособни, или не, както и достоверността на предоставяната информация не може да бъде установена лесно, се възприе от началото на 1997 г. да се въведе система за ранно предупреждение, изградена върху международните счетоводни стандарти. Целта е да се осигури възможност на банковия надзор да реагира навреме при констатиране на проблеми в дадена банка още преди да се стигне до криза.

Разработване на междубанкова система за обмен на информация за кредитополучателите

Целта е да се спре изтичането на капитали към губещи предприятия, като се осигури достъп до информация за кредитоспособността им. По всяка вероятност системата ще се намира в рамките на БНБ. Ако такава система беше разработена още с приемането на ЗБКД през 1992 г., то сегашните проблеми нямаше да са толкова големи.

Създаване на система за периодично оповестяване на резултатите на банките и система за вътрешен рейтинг на банките

От началото на 1997 г. банките ще бъдат задължени да публикуват своите резултати на полугодие. Според нас това ще спомогне за по-добра ориентация на гражданите и фирмите при решението коя банка да изберат за обслужваща и ще засили конкуренцията и действието на пазарните механизми.

Следва да се отбележи, че на мерките по укрепване на регулативните структури и усъвършенстването на надзора не се гледа като на единствено средство за решаване на съществуващите проблеми. Надзорът не би могъл да замести финансовата дисциплина, която произтича от пазарни-

те отношения, но би могъл да я допълни. Също така създаването на ефективна структура е свързано с обучение на персонала и усъвършенстване на нормативната база, което изисква време и средства и следователно не би могло да бъде реализирано веднага.

Усъвършенстване на правната рамка и счетоводните стандарти

Една значителна част от програмата за оздравяване и реструктуриране на банковия сектор в България е посветена на изменение и допълнение на нормативната рамка.

Първото нещо, което беше реализирано от програмата, е изменението на ЗБКД, чрез което се установиха процедури по обявяване на банка в несъстоятелност и предприемане от страна на БНБ на оздравителни мерки при състояние на опасност от неплатежоспособност. Това бе празнота в българското законодателство, доколкото банките изрично бяха изключени от възможността да бъдат вкарани в процедура по несъстоятелност.

Друг важен момент в програмата е приемането на закон за обезпеченията. С него се цели усъвършенстване на нормативната уредба на обезпеченията с оглед възможностите за тяхната индивидуализация и реализация; усъвършенстване на нормативната уредба на залозите чрез създаване на единна система за регистрация; усъвършенстване на нотариалната дейност по вписване на ипотеки, вкл. и законни ипотеки, и издаването на удостоверения за вещни тежести; възприемане на система за вписване по имоти, а не персонална система; регламентиране на възможността за придобиване на обезпеченията от кредиторите по силата на предварително споразумение с длъжника.

Програмата предвижда изменение и допълнение на Гражданско-процесуалния кодекс в частта му за обезпечителното производство с цел подобря защита на кредиторите и бързина на производството.

Предвижда се също така изменение на Наказателния кодекс с цел криминализиране на деянията, които водят до умишлени фалити и други престъпления против кредиторите.

Изменение и допълнение на Закона за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия с цел усъвършенстване механизма за погасяване на задълженията на държавните предприятия към търговските банки в процеса на приватизация, замяната на дълг срещу собственост и други.

Приемане на закон за гарантиране на влоговете, изменение на Закона за счетоводството с оглед привеждането му към международните счетоводни стандарти и други. Във връзка с това следва да се отбележи, че дори и сега нормативните документи за регулиране на банковата дейност и счетоводството са съпоставими с международните стандарти. Остават да се променят само някои детайли.

В заключение следва да се отбележи, че усъвършенстването на норма-

тивната уредба е необходимо, но недостатъчно условие за създаването на стабилна банкова система. Ето защо нашите усилия сега са насочени към спазването на съществуващите правила.

Преструктуриране на банковия сектор

За да могат да бъдат разбрани по-добре процесите, които протичат сега в банковия сектор, ще очертая накратко етапите, през които той премина през последните 60 – 70 години.

Като **първи етап** може да се приеме периодът от 30-те години до началото на Втората световна война. По това време в България са функционирали над 60 банки, повечето от които са били малки и само няколко от тях са имали конкретна специализация.

Като начало на **втория етап** се счита 1947 – 1948 г., непосредствено след национализацията. През този етап съществува само една банка – БНБ, осъществяваща дейността си чрез разгърнатата клонова мрежа. Впоследствие са създадени още три банки: ДСК (1951 г.), Българска външно-търговска банка (1964 г.) и Минералбанк (1981 г.).

Третият етап започва от 1987 г. със създаването на седем отраслови банки – Строителна банка, Биохим, Балканбанк, Електроника, Стопанска банка, Транспортна банка и Земеделска и кооперативна банка. До 1989 г. тези банки са били строго специализирани в обслужването на съответните отрасли. През този период беше извършена съществена институционална трансформация, характеризираща профила на банковия сектор и в наши дни. През 1989 – 1990 г. БНБ създаде двузвенна структура на банковата система, като самата тя възприе ролята на централна банка и преобразува 57 свои клона в независими търговски банки. Същевременно на седемте отраслови банки беше дадено разрешение да извършват операции с физически лица и фирми, което на практика ги превърна в нормални търговски банки. През първите две години след извършването на политическите промени в страната започнаха дейност и няколко частни банки и беше възстановена Пощенска банка. Така през третия етап от 4 банки в началото на 1987 г. към началото на 1992 г. в България имаше 70 държавни и 9 частни банки.

Четвъртият етап от развитието на банковия сектор бележи началото си от 1992 г. със създаването на БКК и приемането на ЗБКД. От 1990 г. до 1992 г. успоредно с развитието на частното предприемачество и утвърждаването на частния сектор в икономиката на страната се наблюдаваше кредитна експанзия от страна на търговските банки. Появиха се първите симптоми на явлениято несъбираеми кредити. Анализирайки банковия сектор, наши и международни експерти стигнаха до заключението, че е необходимо той да бъде преструктуриран в посока към намаляване броя на банковите институции, тъй като 80 банки са твърде много за страна като България, а също така, че е необходимо да се започне постепенна приватизация на банките. Именно поради това беше създадена и БКК. По

време на четвъртия етап могат да бъдат открити две фази – от 1992 г. до началото на 1995 г. и от 1995 г. досега. Може да се каже, че първата фаза изпълни предварително начертаните цели за драстично намаляване броя на държавните банки. През този период техният брой беше редуциран от 70 на 12, като бяха създадени 7 нови консолидирани банки. През 1992 г. беше създадена ОББ, включваща 22 банки; през 1993 г. се създаде Хебросбанк, включваща 8 банки (а впоследствие през 1994 г. още три); Експресбанк – с 12 банки; Балканбанк – с три банки, и Софиябанк – с 4 банки; през 1994 г. ТБ Стара Загора и ТБ Бургас се вляха в Булбанк, а през февруари 1995 г. се създаде ТБ Сердика, консолидираща 4 банки. Незасегнати от първата фаза на консолидация останаха Минералбанк, Стопанска банка, Българска пощенска банка, ТБ Биохим и ТБ Ямбол.

Успоредно с протичащите процеси на консолидация и намаляване броя на държавните банки през този период се наблюдаваше и диаметрално противоположна тенденция на бързо увеличаване броя на новолицензираните частни банкови институции. Така в края на 1995 г. държавните банки са 10, а частните – 35. Или общо 45 банки без БНБ и ДСК. Едновременно с броя на банките в страната растеше и загубата в банковата система, която към края на 1995 г. достигна около 40 млрд. лв. Като част от причините за това може да се изтъкне фактът, че повечето от новите банки са твърде малки, за да се възползват от икономията от мащаба, характеризират се с нездрава регионална и/или отраслова концентрация на кредитните си портфейли, както и силна обвързаност с други банки и небанкови предприятия.

Ето защо БКК в средата на 1995 г. инициира нова консолидация, обхващаща ТБ Биохим, ТБ Софиябанк и ТБ Сердика. С това на практика приключи процесът по окрупняване на държавния банков сектор. Последващи консолидации за тези банки се предвиждат само в случай, когато се налага да се отделят „лошите“ и „добрите“ части на отделни банки с цел оздравяване на първите и евентуална ликвидация на вторите.

По отношение на частния банков сектор БНБ предприе мерки за косвено влияние върху тях в посока към консолидация чрез увеличаване на изискването за минимален капитал – 1.2 млрд. лв. за банките с пълен лиценз за дейност и 850 млн. лв. за банките с вътрешен лиценз, което трябва да бъде постигнато към 1 януари 1997 г. Въпреки че бяха изразени намерения за осъществяване на две консолидации между частни банки, засега до конкретен резултат не се стигна. С изменението на ЗБКД от май тази година се дават права на БНБ при констатиране на опасност от неплатежоспособност за дадена банка тя да поеме функциите на акционерното събрание, което може да бъде използвано за принудителна консолидация с цел оздравяване на конкретни банкови институции.

Като цяло целта на програмата за оздравяване и реструктуриране на банковия сектор се състои във формирането на ядро от няколко стабилни универсални банки, удовлетворяващи изискванията на банковите регулатори, които да станат гръбнак на българската банковата система. От об-

що 8 към момента се предвижда в средносрочен план да останат 3 – 4 държавни банки, а останалите да бъдат приватизирани, като най-малко две от тях до края на тази година. Естествено не може да се каже предварително колко точно банки са необходими в България. Това до голяма степен зависи от пазара и от съществуването на ефективен банков надзор.

Оздравяване на банките

Проблемите в банковия сектор на България започнаха по-явно да се очертават към края на 1992 г. Загубите в сектора започнаха да нарастват успоредно с проблемните кредити в портфейлите на банките, като достигнаха най-високото си равнище към края на 1995 г. Освен липсата на достатъчно ефективен надзор за това спомогнаха и забавянето на структурната реформа в реалния сектор, и спадът в производството в реално изражение спрямо края на 1989 г. Една значителна част от държавните предприятия работеха на загуба, която се финансираше от банките. В много случаи задълженията на дадено предприятие значително надхвърлят активите му. Нерядко явление е едно предприятие да е длъжник на две-три банки, а в някои случаи и на повече. Силно нарасна и междуфирменият кредит. От своя страна банките осъществиха масирана експанзия към изграждане на големи клонови мрежи и придобиване на други дълготрайни материални активи. Инвестициите за това надхвърлиха дори размера на балансовата стойност на техния собствен капитал, без да се има предвид равнището на капиталовата им адекватност, което означава, че те са използвали за тази цел и привлечени средства.

През 1993 г. държавата предприе действия за саниране на кредитните портфейли на банките чрез приемане на две постановления на МС и един закон, наречен ЗУНК. Същността на тези действия беше трансформирането на необслужваните кредити на държавни предприятия, отпуснати до 31 декември 1990 г., в балансите на банките с държавни дългосрочни ценни книжа, деноминирани в левове и валута. Доходността на левовите държавни дългосрочни облигации по ЗУНК беше ниска – под основния лихвен процент на БНБ, а на валутните – равна на 6-месечния ЛИБОР. Очевидно, макар и подобрена, доходността на активите на банките не можа да покрие разходите по пасива. Ето защо благоприятният ефект беше твърде кратък и банките отново започнаха да акумулират загуби. Трябва да се отчете като слабост, че не бе упражнен достатъчен контрол върху предприятията за изпълнение на програмите, които те трябваше да представят след операцията съгласно ЗУНК. Самите те подхожда доста формално при нейното разработване. В същото време никакви изисквания не бяха поставени пред банките в замяна на оказаната им подкрепа.

В края на 1994 г. две от големите държавни банки – Минералбанк и Стопанска банка, започнаха да изпитват големи затруднения по отношение на текущата си ликвидност. Проблемът можеше да вземе големи размери и затова през април 1995 г. БНБ изкупи техните държавни дълго-

срочни облигации, емитирани по реда на ЗУНК, с което банките погасиха задълженията си към централната банка и ДСК. Същевременно със свое решение БНБ наложи ограничения в лиценза на двете банки. Те трябваше да намалят текущите си разходи, да редуцират броя на клоновете си и да освободят част от персонала. Разрешено им беше да кредитират само до размера на постъпленията от кредити. Ограниченията важаха до възвръщане на ликвидността им. Операцията имаше и някои негативни странични ефекти върху банките. Доколкото и двете имаха задължения към чуждестранни кредитори, излизането на държавните дългосрочни облигации, деноминирани във валута, от балансите им ги постави в положение на открита къса валутна позиция, което, от една страна, затрудни много обслужването на валутните им задължения, които по принуда трябваше да стават чрез закупуване на валута от местния пазар, и, от друга – доведе до загуби вследствие колебанието на обменния курс. Трябва да се отбележи, че Стопанска банка успя да овладее положението въпреки тежките условия, като драстично намали разходите си и дори съумя да остане ликвидна по време на кризата, започнала от началото на второто тримесечие на 1996 г., без да е решила изцяло проблемите си. При Минералбанк нещата се задълбочиха и през май тази година БНБ я постави под квесторски контрол, а сега стартира процедура в съда по обявяване на банката в неплатежоспособност.

Основният недостатък в действията по оздравяване на банковата система до началото на 1995 г. беше, че липсваше една обща стратегия. Действието имаша едностранчив характер и бяха предизвикани от развитието и изострянето на проблемите. Ето защо стана все по-наложително да се изработи такава стратегия. Тя трябваше да се фокусира върху решаването на двата основни проблема – изтичането на средства към губещи предприятия и натрупаните необслужвани кредити.

От средата на 1995 г. БКК предприе мерки за овладяване на положението. Те бяха насочени преди всичко към заздравяване на финансовата дисциплина в банките, в които тя беше мажоритарен акционер. Въведе се двустепенна система за управление (надзорни съвети и управителни съвети), като БКК беше единият член на надзорните съвети, а останалите двама бяха също представители на държавата като собственик. По този начин се премахна усещането на управата на банките за безнаказаност, доколкото съгласно действащото законодателство надзорните съвети могат да сменят членовете на управителния съвет по всяко време, ако те не ръководят ефективно. Беше извършена подмяна на ръководствата на почти всички държавни банки. БКК пое контрола върху тях на месечна основа и постави изискване класифицираните кредити да не надхвърлят 5% от общия обем на новоотпуснатите кредити, считано от 1 януари 1995 г. Същевременно беше извършено увеличение на капитала на някои от банките, за да се достигне до изискуемия минимум.

Утвърдената от правителството програма, която се осъществява сега, предвижда:

1. Изолация от банковата система по отношение на кредитирането на всички предприятия, които имат необслужвани кредити.

2. Подкрепа за някои банки чрез предоставяне на държавни дългосрочни облигации, деноминирани в щатски долари, в размер общо на 400 млн., с което се цели да се елиминира техният капиталов недостиг, да се подобри доходността им и така да се възвърне доверието на техните клиенти.

3. Извършване на международен одит за банките с отрицателна капиталова адекватност и за тези с държавна подкрепа.

4. Забрана за кредитиране на банките с отрицателна капиталова адекватност и разрешение за кредитиране в рамките на постъпленията от кредити за подкрепените банки.

5. Подписване на меморандум за разбирателство между БНБ и банките с отрицателна капиталова адекватност, в който банките поемат конкретни ангажменти и трябва да достигнат до нулева капиталова адекватност до края на 1996 г. Изпълнението на ангажиментите ще се наблюдава месечно. При три последователни месеца неизпълнение на договореностите от страна на ръководствата на банките ще бъдат налагани санкции и банките може да се поставят под квестура.

6. Всички банки трябва да достигнат 2% капиталова адекватност до края на 1997 г., 4% до края на 1998 г. и 8% до края на 2000 г. Онези банки, които не постигнат тези изисквания, ще бъдат поставени под квестура или закрити.

7. Ограничава се до определен лимит необезпеченото рефинансиране от страна на БНБ.

8. Приватизиране до края на 1996 г. на поне три държавни банки, като средствата, получени от продажбата на дяловете, да се реинвестират за оздравяване на други банки.

Дискусионен остана подходът за решаване на проблема с натрупаните необслужвани кредити. В програмата бе предвидено да се създаде специална институция Агенция за събиране на вземанията – АСВ, която да акумулира в себе си такива неработещи активи и да търси тяхната реализация. Опонентите на тази идея считаха, че тя крие много рискове и досега няма положителен опит в сродните страни, като настояваха банките да положат усилия за събиране на техните вземания.

Същевременно правителството оповести списък на предприятия, предвидени за ликвидация и изолация, тъй като са едни от най-големите длъжници към банковата система. И в единия, и в другия случай тези предприятия няма да обслужват задълженията си за един продължителен период. При сега действащото законодателство процедурата по ликвидация отнема минимум две години. При това положение се създава противоречие между изискванията на меморандумите по отношение на събирането на кредитите и изолацията и ликвидацията на големите длъжници.

Ето защо при тези обстоятелства и предвид големия обем необслужвани кредити в портфейлите на банките следва да се отбележи, че създава-

нето на АСВ е наложително, и то за кратък период от време. За разлика от банките агенцията може да изчака до момента на реализацията на активите, а в същото време ще се даде възможност банките да генерират положителен доход, което ще съкрати значително времето за покриване на натрупаните загуби. Освен това реализацията на активите е свързана и с някои промени в нормативната база с оглед ускоряване на процедурите, което също изисква време, с което банките не разполагат. И още един аргумент в полза на агенцията. Очакванията за постъпления от реализацията на активите, като се имат предвид качествата и възможностите на предприятията, не са големи. Следователно ще трябва да се направи избор дали държавата да покрие депозитите при ликвидация на банки, или постепенно да заменя лоши активи с държавни дългосрочни облигации.

Оздравяването на банките е свързано в крайна сметка и с възможността за тяхната приватизация и следователно може да се разглежда като инвестиция, а не като загуба. Сега правителството предприема радикални, макар и болезнени, мерки, но тяхното осъществяване докрай е от съществено значение за банковата система, за икономиката като цяло, а от тук – и за цялото общество.

Приватизация

Счита се, че приватизацията на банките в България е закъсняла. На практика обаче трябва да се отбележи, че не бяха създадени условия за това. Показателно е, че към момента много голям брой от частните банки в страната изпитват сериозни затруднения, а най-старата и най-голяма частна банка, ПЧБ, сега е обявена за ликвидация. Това сериозно компрометира идеята за приватизация, доколкото няма доказателства, че частните банки са по-ефективни от държавните. Нещо повече – в сегашните условия на криза населението се доверява повече на държавните банки и изпитва сериозни опасения от това, кой може да бъде новият частен собственик на някоя от тези банки. Три от банките, в които БКК имаше голям дял и от които се оттегли до минимално капиталово участие, сега изпитват големи проблеми, а едната от тях е под особен надзор на БНБ. Четири от петте банки, обявени за ликвидация, са частни, като един от най-сериозните им проблеми са големите вътрешни кредити.

От всичко това се налага изводът, че приватизацията не може да бъде самоцел. Ефективната приватизация предполага не само проста смяна на собственика, а изисква изградена ефикасна система за банков надзор и достатъчно инструменти в неговия арсенал за оказване на влияние върху поведението на банките. Ето защо сега основният акцент на предприеманите мерки е да се повиши ефективността на банковия надзор като предпоставка за осъществяване на приватизацията.

Вторият проблем е намирането на потенциални инвеститори и подход към приватизацията. Вътрешният инвеститорски потенциал е твърде ограничен от банковата криза в момента, инфлацията и резките скокове в

обменния курс. Там, където съществува такъв потенциал, обикновено има съмнения за произхода на капитала или морала и намеренията на мениджмънта. Подходът също е от значение за осъществяване на приватизацията – дали да се допусне мажоритарен акционер в приватизиращата се банка, дали да има няколко по-големи акционери и останалите да са дребни, или изцяло да има множество дребни акционери. За условията в България е трудно да се възприеме, че използваният в други страни подход на масова приватизация чрез ваучери ще е удачен, особено в кризисен период. По-приемлив би бил подходът, при който няколко по-големи акционери ще държат около 75% от капитала, а останалата част да се държи от сегашните дребни акционери. Може да се използва и смесено участие на български и чуждестранни стратегически инвеститори. Това обаче изисква първо да се извърши оздравяване на банките, за да се засили интересът към тях.

Важен въпрос, свързан с приватизацията, е доколко ще се допусне участието на чужди банки на пазара. В условията на криза това би могло да предизвика неблагоприятни последици за българските банки, доколкото чуждестранните институции ще се ползват с доверието на вложителите и последните биха могли да изтеглят депозитите си от българските банки. Това би затруднило значително процеса на оздравяване на българските банки. От друга страна, навлизането на реномирани чуждестранни банки на българския пазар има и много благоприятни последици. Увеличава се обемът на преките инвестиции в страната, което е крайно необходимо, постепенно ще се възвърне доверието в банковата система и изтеглените вложения отново ще се включат в производството, ще се повиши кредитният рейтинг на страната, а оттам и инвеститорският интерес, ще се въведат нови банкови технологии и ноу-хау и много други. Ето защо при приватизацията на банките трябва да се намери балансирано решение по отношение на чуждестранните и българските инвеститори.

Друг важен момент при приватизацията е създаването на благоприятна данъчна среда и развитието на капиталовите пазари и пазарите на ценни корпоративни книжа. В тази посока е направена първата крачка с приемането на закона за ценните книжа и фондовите борси.

Чешката банкова система след шест години реформи

Пол Норинг

Пол Норинг е старши мениджър в Прайс Уотърхаус.

Защо чешки поглед?

Около шест години упорити реформи, бонова приватизация, съзряване на пазарната икономика и стабилна макроикономическа обстановка доведоха до създаване на една от най-развитите банкови системи.

Общият модел на чешкото развитие съвпада с това, което става на други места.

Много от проблемите, заобикалящи съвременната чешка банкова система, са подобни на тези, възникващи в други страни в преход, и да се надяваме, че участниците могат да извлекат полза, като се учат от успеха на Чешката република и избягнат някои от нейните грешки.

Историческо развитие на чешката банкова система

Чешката република за шест години извървя дълъг път – както се вижда от способността ѝ да бъде първата страна от бившите командноадминистративни икономики, която се присъедини към ОИСР.

Първи етап. Големият удар (скокообразно начало на приватизацията)

1. Разделяне на бившите държавни банки на по-малки/специализирани банки
2. Отделяне на заемите преди 1990 г. в специална консолидирана банка
3. Чуждестранно участие в новите по-малки/специализирани банки (силно ограничено в сравнение със съседите – само едно изкупуване на най-малката банка)
4. Даване на нови банкови лицензи на местни физически и юридически лица (приблизително 30)
5. Период на първоначална еуфория (ключ към цялостния приватизационен процес)
6. Лицензиране на чуждестранни банки (приблизително 15)
7. Бонова приватизация

Втори етап. Създаване на механизъм за саморегулиране на системата

1. Банково законодателство и правомощия на Националната банка за регулиране на паричното обращение, валутния курс и надзора – законодателството все повече се доближава до това на ЕС
2. Закон за счетоводството (приближаване на стандартите до международните и въвеждане концепцията за предпазливост)
3. Кредитни пазари – емисиите на съкровищни бонове и ценните книжа на централната банка създадоха стандарти и крива на доходността
4. Развитие на активен и ефективен междубанков пазар
5. Банките създадоха бонови приватизационни фондове
6. Създадена бе Пражката фондова борса
7. Създадена бе система на пенсионни фондове за привличане на дългосрочни ресурси от вътрешни източници
8. Местните банки започнаха да изграждат масово клонова мрежа
9. Централната банка насочи усилията си главно към паричната и валутната политика
10. Увеличаването на задължителните резерви сложи край на периода на лесни пари

Трети етап. Възникване на проблеми

1. Много от заемите за нови предприятия се оказаха неработещи
2. Многобройни примери за грешки при ранното кредитиране (професор от Карловия университет ги оценява на 30% през периода 1990 – 1992 г.)
3. Проблемът с лошите заеми (30% – 40%)
4. Стесняване маржа на печалбата; увеличаване цената на средствата (лихвата по рефинансирането) и намаляване на лихвата по заемите (конкуренция за ползването на стокови кредити); мащабните еднократни печалби (продажби на валута или инвестиции) в най-големите банки прикриват тенденцията на изместване към долната граница.
5. Частичното провизиране причинява загуби или съвсем малки печалби в малките и средните банки
6. Слабо капитализирани институции (възможността да се достигне базелския 8% стандарт сериозно се поставя под съмнение)
7. Появяват се кризи в ликвидността на малките банки, тъй като по-големите ограничават експозицията си към междубанковия пазар
8. Сравнително малко банкрути и бавно реструктуриране на големите предприятия
9. Големите банки не са напълно приватизирани – все още се контролират от държавата
10. Бонови приватизационни фондове, контролирани от банки, започват да купуват големи акционерни дялове в националната индустрия (забелязва се, че те предпочитат да дават заеми, вместо да реструктурират)

11. Развитието на капиталовия пазар страда от липса на прозрачност (особено в сравнение с полските и унгарските съседи), ниска ликвидност и малки търгувани обеми.

Четвърти етап. Реакция и последици (настоящ етап)

1. Мораториум върху издаването на нови лицензи за банкова дейност

2. Създаване на фонд за гарантиране на депозитите

3. Централната банка поставя ударението върху надзора и издава нова наредба за провизиите – назначават се и се обучават нови надзорници

4. Банките засилват активността си за увеличаване на капитала на вътрешния и международния пазар (последният е ограничен само до най-големите институции)

5. Всички банки избягват кредитирането на малки и средни предприятия (което въпреки слабостите на процеса на обявяване в несъстоятелност е рисково) в полза на по-големи (частично приватизирани) предприятия, които се смятат за по-безопасни (като се има предвид липсата на процедура за обявяване в несъстоятелност)

6. Изискванията на Чешката национална банка (ЧНБ) за пълно провизиране ускорява фалитите на малки местни банки – отговорът на ЧНБ е незабавен

7. Сливания и консолидиране на малки местни банки

8. По-големите банки използват техните бонови приватизационни фондове, за да набират нов акционерен капитал, като по този начин създават затворени структури на собственост

9. Фондът за гарантиране на депозитите се изчерпва – предлага се увеличаване на вноските

10. Загубите на две малки банки (които са дъщерни фирми на бившата монополна застрахователна компания) практически водят до фалит на основното дружество.

11. Съществуват инициативи/наредби за подобряване състоянието на капиталовия пазар и по-голяма прозрачност на боновите приватизационни фондове

12. Сливания на инвестиционни фондове (за достигне на критична маса) и преобразуването им в индустриални холдингови компании (за да се избягнат нови наредби – противният аргумент е, че най-сетне започва концентрация на собствеността)

13. Очаквания за евентуална девалвация като мярка срещу увеличаващия се търговски дефицит, който се дължи частично на ограниченото реструктуриране на големите промишлени предприятия

14. Чуждестранните банки започват да разширяват клоновете си мрежи и привличат повече вътрешни клиенти

Текущи и микроикономически проблеми на местните банки

1. Възможностите на ръководителите да се отчитат като цяло са ограничени; не се поставя ударение върху ключовите механизми на бизнеса;

данните не са комплексни и целенасочено събирани и затова възникващите тенденции в деловата активност често не се очертават достатъчно ясно; непълни коментари за месечните/тримесечните резултати (само числа – без пояснения); системите и структурирането на данните ограничават възможностите за извънредни проверки; недостиг на информация в реално време.

2. Процедурите за оценка на кредита („Прайс Уотърхаус“ издадоха учебник на тази тема) наблягат повече на обезпечението, отколкото на реализма на проекта – финансовите прогнози и свързаните с тях предположения рядко се анализират и се правят опити да се пригледат заемите към финансовите прогнози.

3. Повечето клиенти, особено малките и средните предприятия, имат много слаби финансови показатели – заемът обикновено финансира 85% – 95% от всички активи. Възниква необходимост предприемачите да внесат повече собствен капитал за развитието на проектите.

4. Процедури за текущия контрол по кредитите; погрешни и нелогични критерии за последваща оценка; твърде малко банки имат автоматизирани системи, които могат в реално време ефективно да анализират състоянието на портфейлите им; много клиенти все още неправомерно оцеляват с пари на банката (връзката кредитен инспектор – клиент трябва да бъде по-тясна).

5. Ограничени възможности за разработване и събиране на проблемни кредити.

6. Закъснение с внедряването на информационни системи; често те не отговарят на счетоводните изисквания; приспособяването им е трудно и не срещат добър прием у потребителите.

7. В противоположност на чуждестранните банки и условията на труд не са пригодни да задържат най-умните и най-добрите кадри, като се има предвид, че липсва система за квалификация и заплатите са ниски.

8. Висшето ръководство не се съсредоточава върху основната дейност – скъпоструващи безпредметни начинания и еднократни сделки.

Главни успехи на чешката банкова система

Огромен напредък за шестте години реформа – чехите наистина заслужават поздравления.

1. ЧНБ вдъхна значително доверие в банковата система
2. Разплащателната система е много ефективна и надеждна
3. Днес националната валута е стабилна
4. Междубанковият и валутният пазар са много добре развити – на практика могат да се сравняват с тези на страните от ЕС
5. Големите чешки банки получават големи пакети от синдикирани заеми
6. Заслужава да се отбележат подобренията в процедурите за одобряване на кредит и способността да се преценява кредитният риск (завърши

периодът на „кредитна еуфория“). Всички банки се учат от предишните си грешки.

7. Подобрява се общата оперативна ефективност и обслужването на клиентите – наличие на повече и начало на индивидуални продукти.

8. Някои местни банки започват да получават печалби от инвестиции в клонови мрежи и правят опити да консолидират всички сметки на един клиент в една банка – много имат по-малки разходи по привлечените средства, отколкото чуждестранните конкуренти.

9. Големият дял на чуждестранни банки принуждава местните банки да ускорят промяната (подготовка на бъдещи местни банкери).

10. Възникващият капиталов пазар служи като допълнение на банковата система и работи като механизъм за увеличение на собствения капитал и на банките, и на техните клиенти. Пазарът на облигации също предоставя по-ликвидна и конкурентна алтернатива на стандартните заеми и диверсифицира концентрацията на кредитен риск.

Главни предизвикателства пред чешките банки

1. Липсва местен капитал, специално дългосрочни ресурси (трябва да се подобрят лихвите по спестяванията – новите пенсионни фондове трябва да започнат да достигат критична маса).

2. Данъчната политика е изключително погрешна (ограничено провиждане на отчисленията и данъците върху дохода, получен от необслужвани кредити).

3. Политиката за обявяване в несъстоятелност е неефективна и не е практическо средство за принудително реализиране на обезпечението.

4. Все още трябва да се подобряват уменията на кредитните инспектори – специално по отношение на финансовия анализ и събирането; повечето банки нямат персонал, технически способен ефективно да разработва проблемни заеми.

5. Макар че се подобряват отчетите на клиентите за тяхното финансово състояние, те не отразяват истинската картина на тяхното предприятие.

6. Местните банки значително изостават от чуждестранните конкуренти по отношение на оперативните процедури, вътрешния контрол и информационните системи – те често стават жертва на бюрокрацията отпреди 1989 г., – като по този начин се създава разделена система, в която чуждестранните банки често привличат най-добрите клиенти.

7. Съществува убеждение, че много банки биха работили успешно, ако нямаха проблеми с лошите кредити, следователно работата в тази област отнема много време на ръководителите и те не отделят значително внимание на другите сфери на работа.

8. Проблемът с новите лоши заеми ще продължи да подкопава бъдещата печалба на местните банки.

Бъдещи реформи

Инвестиции за развитието на инфраструктурата на финансовата система

1. Промяна на законодателството по несъстоятелността.
2. Да се увеличи нивото на вътрешно спестяване (данъчни облекчения, особено за пенсии).

3. Да се засили регулирането на капиталовия пазар, макар че съществуват правила, трябва да се развият наказанията за нарушаването им и да започне прилагането им – по-голямата прозрачност ще привлече повече дългосрочен чуждестранен капитал (което е критично за реструктурирането и преоборудването на промишлеността).

4. Да се въведат глоби и наказания за финансова измама – има нужда от наиздателни примери, за да бъдат предотвратени настоящите и бъдещите разхищения на средствата на вложителите.

5. Да бъде окуражено създаването на по-реномирани местни взаимни фондове – да се премахне двойното данъчно облагане, да се опрости структурата и да се създадат инициативи за съвместни предприятия с управители на фондове от страни с добре развити капиталови пазари (в Германия господстващото положение на универсалните банки задържа развитието на капиталовите пазари. По такъв начин поддръжката на капиталовите пазари трябва да е по-активна.) Създаването на повече рисковни инвестиционни фондове също е много важно.

6. Да започне реформа на счетоводните стандарти (особено възприемането на директиви на ЕС № 4 и 7 – изначален принцип „истинност и справедливост“ и предимство на същността пред законовата форма) – ръководителите и надзорниците не разполагат с цялата необходима информация, за да преценят истинското състояние на банките, още по-малко пък техните клиенти я имат.

(Един прост пример – банки класират отложени загуби като активи и големи делови издания не могат да открият заблудата, когато класират най-големите чешки банки по капиталова база.)

Други сфери, където счетоводните стандарти трябва да бъдат засилени, са:

- заемите срещу участие в собствеността (да се приспадат при изчисляване на собствения капитал и капиталовата адекватност)

- заемите за акционери (преференциални условия за одобрение и условия на заема) – следователно изискват продължително следене и обявяване

- повече внимание върху финансовото положение на клиентите при класифициране на заемите

- преминаването към консолидиране на дъщерните фирми и осчетоводяване на собствения им капитал

- равнението с пазара и справедлива стойност при отчитането на ин-

вестициите

- по-ниската от цената на придобиване или справедливата стойност при активи, придобити с принудително изпълнение
- либерализирането на стандартния сметкоплан – чешкият баланс има 200 позиции; потребителите не могат да видят гората заради дърветата

На ниво банки

1. Надзорните съвети/акционерите трябва да накарат ръководството да отделя повече внимание на основната дейност
2. Да бъде въведена политика на доходите, която обвързва доходите на кредитния инспектор със състоянието на заемния портфейл, който той управлява, и на висшето ръководство с общата печалба на банката
3. Преминаване към доходи на база такси – таксите за банкови преводи и поддържане на сметките са под необходимото равнище
4. Продължителни инициативи за подобряване на уменията на кредитните инспектори – курсове, съвместни проекти, посещения на чуждестранни банки, съвместни предприятия/стратегически съюзи
5. Създаване на разработващи/събиращи управления
6. Да се ускори въвеждането на информационни системи и да се подобри способността на ръководителите да се отчитат.

Извод

Успехът на Чешката република днес дава увереност на пазарните агенти, че бъдещите предизвикателства ще бъдат разрешени с течение на времето.

Стратегии за развитието на полския банков сектор

Ян Кишицоф Соларж

Ян Кишицоф Соларж е съветник
на управителя на Полската народна банка.

Нека започна с това, че винаги е било чест да работиш във и да си част от банковата система. Банките са имали огромно въздействие върху историята, както в миналото, така и в днешно време. Банковият сектор е важен структурен компонент на стопанството, който има важно значение при формулиране на макроикономическата политика. За целите на днешната дискусия здрава банкова система е тази, в която повечето банки (тези, които държат по-голямата част от активите и пасивите) са платежоспособни и по-всяка вероятност ще останат такива. Моето обръщение е част от по-широко усилие да се анализира въздействието на интеграцията на банковия и финансовия сектор със западните структури като Европейски съюз, ОИСР и НАТО върху платежоспособността.

Когато попитали Алберт Айнщайн за бъдещето, той отговорил: „Никога не мисля за бъдещето. То идва достатъчно бързо.“ Айнщайн е голям учен, обаче мисля, че щеше да има неприятности като banker, доколкото мога да съдя от тези негови думи. Днешните банкери, които не мислят за бъдещето и не го планират, няма да се задържат много дълго в бизнеса.

С течение на времето банковите системи показват различни степени на податливост. Те могат да работят лошо или сравнително добре днес, но да показват обезпокоителни признаци, като ниски печалби или разрастване на бъдещи вероятни проблеми. В моето изказване разделям и анализирам опита на страните в преход, като използвам два критерия. Първият е правото на собствена валута по времето на т. нар. реален социализъм. Вторият е обхватът и дълбочината на реформите в монополистичната банкова система и икономика на дефицита. В сравнителна перспектива опитът на Полша при създаването на пазарноориентирана банкова система не е напълно представителен за страните в преход.

Таблица 1
Сравнителна типология на опита при създаване на
пазарна банкова система в страните в преход

Критерии	Собствена валута	Липса на собствена валута
Реформираща се социалистическа икономика	Унгария, Полша	PLO
Запазване на основите на социалистическата икономика	България	Естония

Преди да се върна към дискусиата по въпросите на интеграцията и как полските банкери и банки могат най-добре да се насочат към бъдещето, нека се спра на ключовите елементи на банковата реформа, които според мен са съществени. В началото на 80-те години бе направен опит да се обедини логиката на „плановото стопанство“ и „пазарната икономика“, който бе наречен „реформата на тройното С“, което означава: самоуправление, самостоятелност, самофинансиране на държавните предприятия. Предполагаше се, че банките биха дисциплинирали държавните фирми по отношение на увеличаването на заплатите и оценката на кредитоспособността им. Дори такава незначителна икономическа рационализация на управлението на държавните предприятия изискваше отделяне на централната банка от Министерството на финансите, което стана през 1982 г. с приемане на Закон за банковото дело.

Щом се прибавиха нови полета, за да бъде поправено дефектното „планово стопанство“ чрез пазарни механизми, възникна нужда не само от нова законодателна рамка, но също така и от ново изпълнение. Преди десет години (през 1986 г.) бе създадена първата недържавна банка – Bank Rozowju Eksportu S. A. Програмата за стабилизиране на злотата, изработена през 1987 г., въведе двузвенна банкова система. Първата стъпка в това направление бе Законът за отделяне на Държавната спестовна каса, която стана държавна банка, от структурата на Полската народна банка (ПНБ). През втория етап бяха изработени нов Закон за банковото дело и Закон за ПНБ (1988 г.), които влязоха в сила през 1989 г. През третия етап (февруари 1989 г.) бяха създадени девет банкови дружества на базата на клоновете на ПНБ. Изглежда, че демократичното желание за реформи в политическата система бе изразено едва след редица мерки, които доближиха полската банкова система до пазарната икономика.

Заедно с макроикономическата стабилизация и приватизацията интеграцията със западните структури е основа на икономиките в преход. На 16 декември 1991 г. Чехословакия, Унгария и Полша подписаха т. нар. Европейски споразумения, които обхващаха въпроси на политическия диалог, икономическата интеграция, културното и финансовото сътрудничество и които целяха асоцииране към Европейската общност. Поради забавяне на ратификацията тези споразумения влязоха в сила едва на 1 февруари 1994 г.

През 1995 г. Бялата книга на Европейската комисия очерта пътя на подготовката на асоциираните страни за интеграция с Европейския съюз. През 1996 г. Европейската комисия попита десет страни за „визи“. Това означава да бъде попълнен въпросник относно всички проблеми, свързани с прилагането на стандартите на Европейския съюз във всеки сектор на икономиката.

Член 45 на полското споразумение регламентира, че правото на чуждестранни банки да създават кредитни институции в Полша ще бъде напълно либерализирано след десет години. През първите пет години полското правителство може да използва ограничения върху дейността на

чуждестранни банки, но те трябва да бъдат постепенно премахнати през втория петгодишен период. Използвайки тази клауза, Полската народна банка през август 1994 г. наложи мораториум върху издаването на нови банкови лицензи, като препоръча да се търси участие в съществуващи предприятия.

Съществуват шест аргумента, които обикновено се привеждат срещу ранното допускане на чуждестранни банки до либерализирания финансов пазар. Първо, надзорните власти разполагат с малко средства, за да получат информация от чуждестранните банки зад граница – по този начин банковият надзор не може да прецени адекватно риска и състоянието на клона или дъщерната фирма на чуждестранната банка. Второ, чуждестранните банки биха могли да извършват превод на капитал и печалби от икономиката домакин, вместо да играят роля на местен финансов посредник. Трето, местните банки биха могли да играят съществена роля в провеждането на икономическата политика. По такъв начин присъствието на чуждестранни банки може да означава загуба на контрол върху икономическата политика на страната и би могло да доведе до неуспехи в икономическото развитие. Четвърто, влизането на чуждестранни банки в ранната фаза на финансова либерализация може да отслаби бъдещата позиция на страната, тъй като тя не би могла да настоява за реципрочност при преговори за подпомагане на свои банки в бъдеще да навлязат на чуждестранни финансови пазари. Пето, местните банки са в детския си период и се нуждаят от временна защита от международната конкуренция. Тази временна защита би позволила на банките да изградят капитала си, да повишат познанията и да подобрят технологиите си. Шесто, тъй като местните банки в икономиките в преход поначало имат по-ниски капиталови равнища, отколкото чуждестранните банки, те биха могли да изпитат трудности по-рано, отколкото чуждестранните банки.

Успехът поражда успех. Банките съставиха планове си и ако една банка успява в някоя страна, другите ще поискат да се присъединят. Ако останалите се отдръпват, те ще направят същото. Това е групов ефект. Чуждестранните банки не бързат да се включат в полската банкова система. На ранните етапи на икономическия преход неизвестностите относно бъдещата икономическа политика и по-чувствителният въпрос за преговорите в Лондонския клуб за външния дълг на страната към чуждестранни търговски банки направиха последните предпазливи въпреки законовата възможност те да работят в страната.

От 1989 г. насам 18 големи международни банкови институции стъпиха на полския пазар. Създаването и дейността на чуждестранните банки се подчиняват на същите правила като местните банки. Нови моменти са Американбанк през 1990 г., Ситибанк, Кредитаншалт, ИВР и Райфайзен-Центробанк през 1991 г. Два лиценза за клоновете са дадени на ИНГ Банк и Сосиете Женерал през 1991 г. През следващите години до 1995 г. не са давани лицензи на чужденци. През 1995 г. Дрезднербанк/Банк Насионал дьо Пари, АБН Амро, Дойчебанк, Байерише Ферайцбанк, Байерише

Ипотекен унд Векселбанд и Вест ЛБ получиха лицензии.

Цифрите показват, че чуждестранните банки играят значителна роля в полската банкова система.

Таблица 2

Дял на чуждестранните банки в полската банкова система

Позиция	1994		1995	
	Чуждестранни	Други	Чуждестранни	Други
Дял от активите	3.3	96.7	4.4	95.6
Дял от заеми за нефинансови предприятия	38.4	30.4	40.4	28.5
Лоши кредити спрямо кредитния портфейл	1.3	30.4	19.7	21.8
Разходи към общ доход	72.1	96.7	78.8	84.0
Дял в брутната печалба на банковия сектор	23.0	77.0	6.2	93.8

Таблица 3

Разлика между оперативните показатели на банковия сектор в Полша, „9“ и чуждестранните банки за 1995 г.

Позиция	Банков сектор	„9“	Чуждестранни банки
Доходи от лихви към активи	5.0	6.2	10.0
Недоходоносни активи към общо активи	1.5	1.4	6.0
Оперативни разходи към активи	3.1	2.8	7.0
Бруто разходи към активи	3.4	3.1	7.9
Бруто печалба към общ доход	49.3	59.5	50.5
Чиста печалба към общ доход	30.9	38.5	29.4
Възвръщаемост на активите	2.0	2.9	5.0
Възвръщаемост на печалбата	49.9	54.5	315.3

За сравнение в таблица 4 са показани оперативните показатели на банковия сектор в Полша.

Таблица 4

Оперативни показатели на банковия сектор в Полша

Позиция	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Доход от лихви към активи	12.7	9.3	5.3	4.3	4.1	5.0
Резерви за лоши кредити към активи	0.0	2.1	0.8	2.2	1.8	0.3
Оперативни разходи към активи	2.2	3.0	2.6	2.7	3.0	3.1
Бруто печалба към активи	12.5	6.0	4.3	1.4	1.0	3.2
Възвръщаемост на печалбата	207.3	71.7	54.0	-4.6	-0.1	44.9
Възвръщаемост на активите	7.2	3.6	2.7	-0.2	-0.01	2.0
Индекс на потребителските цени	585.8	70.3	43.0	35.3	32.2	27.8

Фундаменталните промени в нашата политическа система през 1989 –

1991 г. създадоха уникална възможност да бъде избран модел на финансова система в Полша. През вековете са се развили модели на финансови системи, ориентирани към банките или към фондовите борси, които биха могли да бъдат полезни за нашата система. В рамките на международната техническа помощ за финансови институции чуждестранни експерти се опитаха да убедят Полша да прилага: държавно контролираната френска банкова система, американската система на малки и силно конкурентни банки, японската система на реструктуриране на кредитите на основните банки.

Нещо повече – нашите собствени експерти и законодатели не можаха да се съгласят какъв модел съответства на нашите нужди. Първоначално беше издигнат тезисът – колкото повече банки, толкова по-добре за икономиката. По-късно се мислеше, че развитието на капиталов пазар ще бъде от съществено значение за набиране на критична маса и необратимост на промените във финансовата система. От една страна, започна изпълнението на програмата за масова приватизация, а от друга – брокерските офиси бяха отделени от банките.

Законът за финансово преустройство на компаниите и банките от 1992 г. възприе японско-германския модел на банкова система. Реструктурирането на кооперативните банки даде предимство на банковите групировки. Законът от 1996 г. за групиране на държавните банки работи в същата посока.

По този начин в продължение на седем години. Полша премина от американски към германски модел на банково дело. Колебанието показва, че въпросът за модел на финансова система е все още открит.

Финансовата реформа в Китай

Едгардо Барандиаран

*Едгардо Барандиаран е главен
икономист в Мисията на Световната банка в Китай.*

Взаимоотношения между държавните банки и държавните предприятия

1. Въведение

Подобно на редица икономики в преход Китай все още се опитва да се справи с наследството от огромния държавен сектор, включващ повече от 15 000 средни и големи промишлени предприятия. От 1978 г. насам държавният сектор претърпя значителни промени, преминавайки от една неефективна система на централно планиране към също така неефективна система на държавен контрол. Този процес обаче далеч не е завършен и правителството често оповестяваше готовността си да трансформира държавните предприятия и банки в печеливши организации. Според най-разпространеното становище бавните темпове на промяната се дължат на неизменната мекота, с която се характеризират бюджетните ограничения спрямо предприятията и която в крайна сметка ги кара да разчитат предимно на държавните банки за финансиране на своята дейност. Независимо от предприетите реформи банките все още остават финансови агенти на предприятията с малка автономност. Преходът към организации, ориентирани към печалба, би трябвало да промени тази връзка: банките следва да се превърнат във фондови мениджъри, действащи от името на своите вложители, а предприятията да бъдат финансирани изцяло на пазарен принцип.

Тази статия разглежда бъдещите възможности за нови взаимоотношения между държавните банки и държавните предприятия. Подобна възможност е обусловена до голяма степен от успеха на правителствения план за трансформиране както на предприятията, така и на банките. Акцентираща се върху пречките през успешния ход на реформата, дължащи се на прекалено големия брой държавни предприятия и особено на организационната им сложност, на институционалните изисквания и тези относно човешките ресурси. Може да се предположи, че предлаганата комерсиализация на предприятията и банките едва ли ще доведе до взаимоотношения, основани единствено на пазарни начала. По-нататък се скицира една алтернативна реформа, която да вземе под внимание всички съществуващи препятствия и изисквания. Предлаганата обща схема е

предназначена да представи само основните идеи и не представлява подробен план за реформа.

Следващата част засяга текущото състояние на реформата на предприятията. Прегледът е интересен сам по себе си, тъй като сериозните пречки за постигане на сравнително точна представа за състоянието на предприятията правят всичко друго, но не и да докажат и утвърдят идеите на правителствения план за реформа. Базирайки се на конкретните изследвания, стигаме до заключението, че: а) независимо от постоянния напредък на предприятията се наблюдават все по-големи различия в тяхното функциониране и броят на хронично губещите предприятия се увеличава; б) само работещите в предприятията са запознати с тяхното истинско положение и особено с перспективите за генериране на доходи, които да са пропорционални на сегашния и очаквания жизнен стандарт на заетите в тях служители; в) програмата на правителството едва ли ще успее да ликвидира губещите предприятия и да накара печелившите да погасят своите задължения.

Финансирането на държавните предприятия бе променено радикално. Решението от 1984 г. да се заменят бюджетните субсидии с банкови заеми доведе до огромно натрупване на дългове към държавните банки. Обратно на развитието на нещата при повечето други икономики в преход, националните спестявания се увеличиха значително и достигнаха високи нива (приблизително 40% от БВП през 90-те години). Голям дял от тях бе мобилизиран от официалната финансова система, в която все още доминират държавните банки. Банките са обвързани с финансирането на държавните предприятия, върху които не упражняват никакви права на контрол. В третата част се прави разграничение между обвързаните и необвързаните държавни предприятия, за да се анализират взаимоотношенията между тях и държавните банки. Разкрива се несигурността относно състоянието на тези връзки, идващо като резултат от проведените реформи през последните три години.

Независимо от слабата система на контрол в държавния сектор правителството настоя да се поддържа преобладаваща държавна собственост в предприятията и банките, но те да се трансформират в печеливши организации. Тяхната комерсиализация се очаква да доведе до нови връзки между предприятията и банките, но въпросът, как предприятията ще бъдат финансирани, след като държавните банки станат търговски единици, не бе разгледан в дискусията относно реформата. В четвъртата част се прави предположението, че успехът на комерсиализацията подсказва, че обвързаните предприятия ще бъдат финансирани от държавните търговски банки, действащи по-скоро като фондови мениджъри, отколкото като финансови агенти. По този начин взаимоотношенията между държавните банки и обвързаните предприятия биха били подобни на тези между банките и всички останали групи държавни и недържавни предприятия. Продължаващите реформи предполагат трансформирането на държавните банки във фондови мениджъри и ефективното отделяне на държав-

ните банки от държавните предприятия, но може да се твърди, че поради невъзможността това да бъде осъществено, реформите ще имат минимално влияние върху връзките между банките и предприятията.

Рано или късно правителството ще трябва да определи държавен сектор със собствена централизирана система на мобилизиране и разпределение на дългов капитал. Бързо разрастващият се недържавен сектор (включващ и необвързаните предприятия) тогава ще получи своя децентрализирана финансова система с разнородна структура на собствеността. Съществуват няколко начина да се премине към изграждане на финансова система с две опорни колони – по една за държавния и за недържавния. В петата част се предлага да се повери отговорността за финансирането на обвързаните предприятия на една от функциониращите държавни банки, която би могла също така да упражнява права на контрол върху ръководството на предприятието. За финансиране на необвързаните предприятия се предлага двуетапна стратегия: през първия етап акцентът трябва да бъде поставен върху стимулите, които да накарат предприятията да поемат инициативата за реструктуриране на своите задължения или да се ликвидират, докато през втория техните взаимоотношения с държавните банки ще бъдат основани предимно на пазарни принципи.

2. Текущо състояние на реформата на държавните предприятия

Имайки предвид нарастващия консенсус по въпроса за прехвърляне правото на вземане на решения за бъдещето на малките държавни промишлени предприятия на техните собствени ръководители, ще фокусираме прегледа само върху средните и големите държавни предприятия (фиг. 1 представя някои данни за всички промишлени предприятия). Големият брой средни и големи държавни промишлени предприятия (оттук нататък наричани ДПП) и огромното разнообразие от условия, при които те извършват своята дейност, затрудняват в максимална степен изграждането на ясна представа както за сегашното състояние на предприятията, така и за посоката, в която те се движат. В таблица 1 се прави опит да се представи една такава картина, естествено доста по-опростена от действителната. Таблица 1 се отнася до областите на реформата, пряко свързани с организацията и поведението на предприятията, но трябва да се има предвид, че реформите, отнасящи се до отварянето на икономиката и другите промени във външната среда, също оказват своето влияние. Най-общо казано, понастоящем ДПП се сблъскват със силна пазарна конкуренция на входа и изхода, но конкуренцията за възможните видове труд все още е слаба (в следващата част е засегнат въпросът относно конкуренцията за капитали).

Таблица 1 класифицира променливите в пет основни категории: комерсиализация, процес на вземане на решения, преразпределение на активите, труд и финансиране. Комерсиализацията представлява непосредствената цел на реформата и включва нов правен статут, основаващ

се на Закона за компаниите, ясно дефинирани остатъчни искиове върху паричните потоци на ДПП и промяна в посока на преориентиране към печеливша дейност, независимо че действат ред ограничителни фактори. Доста бе направено, за да се изясни представата за комерсиализацията, но с изключение на малкото предприятия, които сега присъстват в списъците на чуждестранните фондови борси (и в по-малка степен на тези, които са в списъците на двете национални фондови борси), напредъкът е бавен главно поради причините, посочени в таблица 1. Най-важната пречка за комерсиализацията се явяват интересите на правни единици (държавни агенции), притежаващи остатъчни искиове и контролни права върху предприятията и персонала (мениджърите и служещите), които *де факто* притежават подобни искиове и права. Тъй като комерсиализацията може да намали чувствително техните искиове и права, тези единици гледат на нея като опит на правителството да придобие отново предприятията.

Що се отнася до процеса на вземане на решения, основната цел на реформата е да се постигне нов баланс между властта и отговорността на стопанските ръководители. Делегирането на властта на ръководителите бе единствената важна реформа по отношение на ДПП от 1979 г. насам, но тя наложи изграждането на нови механизми за търсене на отговорност. Новата власт на стопанските ръководители не бе съпътствана от развитието на правителствени органи, способни ефективно да упражняват своето право на контрол върху предприятията. Неколкократните опити да се формират такива органи останаха неуспешни и вероятно ще търпят неуспех преди всичко поради незначителния напредък в комерсиализацията на предприятията, влошена от бюрократичната тенденция да се изземват ръководните функции на техните ръководители.

В контекста на огромния спектър от промени в икономиката преразпределението на активите на ДПП (част 3 на таблица 1) и на трудовите ресурси (част 4 от таблица 1) по най-ефективния възможен начин винаги е било основна цел на правителството. За да подпомогне тяхното преразпределение, централното правителство разчиташе главно на финансирането на разрастването и диверсификацията на предприятията, ползващи заеми от държавните банки. Първоначалната стратегия бе насочена към вътрешно преразпределение на активите и трудовите ресурси, но след като високата цена на разходите стана очевидна, те бяха пренасочени към други предприятия. Последното преразпределение се явява основен стимул за създаването на голямо разнообразие от предприятия (повечето от тях не са записани в официалната статистика като ДПП) и за ново избягване на ликвидацията на старите държавни предприятия. Въпреки че е трудно да се направи точна оценка, външното преразпределение на активи доведе до преобразуването на много ДПП в холдингови компании със значителни инвестиции в дъщерни компании. В последно време централното правителство още повече поощрява този процес посредством придобиването на „лошите“ предприятия от „добри предприятия“.

Наблюденията за степента и успеха на преразпределението на акти-

вите и трудовите ресурси все още са противоречиви. От една страна, високият темп на нарастване на продукцията на ДПП през последните 17 години за всички държавни промишлени предприятия, при което брутната стойност на производството е нараствала с около 7% годишно, големите инвестиции на ДПП в недържавни предприятия, чието производство е нараствало с много повече от 7% годишно, са показателни за голямо и успешно преразпределение на ресурсите и разширяване на производствените мощности. Предварителните проучвания също така показват, че общата факторна производителност на ДПП е нараствала с високи, но намаляващи темпове. От друга страна, възможностите за допълнителен растеж на ефективността в резултат на преразпределението на ресурсите все още могат да бъдат големи. Например броят на излишните работници и служители в ДПП (изчислен на около 10 % от работната сила) предполага потенциал за големи печалби поради относително високата им квалификация. От таблица 1 можем да заключим, че този преразпределителен процес ще продължава да се развива бавно. Нещо повече, понататъшното преразпределение на ресурсите изисква свежи инвестиции във фиксиран капитал (много по-малки, когато преразпределението става извън предприятието, отколкото, ако става вътре в него). Потенциалните доставчици на капитал се натъкват на дилемата за финансиране на тези инвестиции при положение, че е много трудно да се осигурят условия за оптималното и ефективно използване на тези средства.

Финансирането на държавните предприятия е от ключово значение за тяхната реформа (част 5 от таблица 1). След като правителството реши предприятията да се финансират чрез заеми, предоставяни от банките, засилването на бюджетните ограничения спрямо предприятията се превърна в тревожен проблем. Идеята за силни бюджетни ограничения означава, че предприятието има мотивация да се съобразява с последствията от поетите финансови задължения по сключените договори. От друга страна обаче, се подразбира, че договорите са изцяло подготвени или поне контрагентите по тях са запознати с начините, по които ще се решават бъдещите конфликти (с други думи, крайната загуба по даден договор е минимална). В западните страни представата за строги бюджетни ограничения се доближава до условията, при които повечето лица и частни организации вземат финансови решения, независимо че договорите никога не са перфектни и винаги съществуват съмнения по отношение решаването на евентуални бъдещи конфликти. Западните правителствени организации могат да се натъкнат на по-меки бюджетни ограничения, отколкото лицата и частните организации, но (както показва опитът в тези страни) едва ли могат изцяло да ги пренебрегнат. В Китай въпреки ясното разбиране за строгите бюджетни ограничения правителството изпитва сериозни затруднения да засили степента им за всяка една държавна агенция. Следва въпросът, дали тези затруднения са резултат от представа за договорите, коренно различна от концепцията, съществуваща на Запад, или са породени от недостатъчното желание или способност на централ-

ното правителство да наложи по-силни и строги бюджетни ограничения. Поради малкото наблюдения и липсата на доказателства в полза на някое от двете предположения нито едно от тях не бива да се пренебрегва.

Тъй като предприятията се финансират от държавните банки, не е учудващо, че частичният успех на опита да се засилят бюджетните ограничения на ДПП в крайна сметка засяга качеството на банковите заемни портфейли (вж. част 5с на таблица 1). Предприятията можеха да съберат повече капитал и от други източници освен държавните банки, ако правителството им бе разрешило да го правят, но то ограничи предприятията при избора на източници, които не се намират под неговия пряк контрол. Така банките се явяват основният източник на външен капитал за предприятия с бюджетни ограничения. Те се засилиха в последно време, и то точно тогава, когато предприятията се нуждаят от приток на значителни капиталови ресурси за финансиране на реформата. По-скоро тази ситуация, отколкото лошото икономическо и финансово функциониране на предприятията, е причина за проблема с лошите дългове.

Днес се счита твърдо, че темповете на реформата трябва да се ускорят вследствие огромното и неизменно намаляване на печалбите (тази година общите нетни печалби, декларирани от всички държавни предприятия, могат да се окажат за първи път отрицателни). Въпреки наличието на някои положителни заключения относно част от реформите, извършени с цел да се повишат ефективността и печалбата на предприятията, а също така някои наблюдения, показващи чувствително увеличение на производителността, намаляването на печалбите е показателно за дълготрайни структурни слабости на предприятията и за възможната тежка финансова криза. От казаното е ясно, че са крайно необходими още много радикални промени. Отчетените печалби и загуби обосноваха необходимостта от ликвидиране на хронично губещите предприятия и от спиране процеса на преразпределение на производствени активи посредством образуване на дъщерни фирми, докато централното правителство успее да формира ефективни управленски структури.

Ликвидацията на хронично губещите предприятия предполага те първо да бъдат идентифицирани. Като се има предвид постоянното лошо качество на техните финансови отчети, недостатъците при отчитането на печалбите и загубите, служещи като показатели за тяхната работа, трудностите, съпътстващи оценките на алтернативите за приспособяване към променящите се пазарни условия, става очевидно, че е изключително трудно за всеки (освен за определен брой вътрешни служители) да бъде добре запознат с условията, при които дадено държавно предприятие е в състояние да генерира касови печалби и да обслужва своите задължения. Така например, ако ликвидацията представлява сериозна опция, то вътрешните служители трябва да притежават силни стимули, за да я осъществят. Засега правителството не е проявило достатъчен стремеж да осигури тези стимули в необходимата степен за ликвидиране на средните и големите предприятия. За сметка на това ликвидацията се превръща *de фак-*

то в алтернатива за малките предприятия, тъй като техните служители стават все по-способни да ги придобият по ликвидационната им стойност.

Тъй като преразпределението на производствените активи посредством дъщерни компании представлява основната причина за високия темп на нарастване на производството, този процес по-скоро трябва да се стимулира, а не да се затормозява. Правителството създаде строги правила, за да предотврати преразпределението на производствените активи, тъй като е обезпокоено от възможната загуба на приходи за държавата и от голямата вероятност предприятието да не успее да погаси получените банкови заеми.

Новите правила обаче са почти неприложими, тъй като всички служители имат интерес да осигурят безпрепятственото преразпределение на техните активи към по-продуктивни начини на използване.

3. Финансовата реформа и финансирането на държавните предприятия

Тази част прави преглед на сегашната структура на финансовата система, проследява как се променяше финансирането на държавния сектор и анализира връзките между ДПП и държавните банки. Би трябвало да се отбележи, че в Китай паричните потоци в различните сектори се отличават коренно от тези, съществуващи в пазарните икономики и икономиките в преход, поради факта, че държавата все още играе съществена роля при мобилизирането и разпределението на националния и чуждестранния капитал. Фигура 2 представя движението на потоците между четири основни сектора: два основни източника на капитал (домакинствата и чужденците) и двама нетни потребителя (държавния сектор и недържавните предприятия), както и сложността на системата на държавния сектор, който според общата дефиниция обхваща всички нива на държавното управление, автономните държавни агенции, държавните предприятия и финансовите посредници. Друга важна разлика между Китай и повечето развиващи се страни и икономики в преход са големите колебания на основните парични потоци: през последните 3 години домакинствата осигуряват на другите сектори над 17% от БНП, а чужденците – около 7% от него, които се насочват главно към държавния сектор (над 14% от БНП) и недържавните предприятия (под 10%).

Откакто през 1984 г. бяха положени основите на новата китайска финансова система, тя започва бързо да се развива, а нейната институционална структура все повече се диверсифицира. Понастоящем формалната система се състои от няколко типа депозитни институции (за опростяване да ги наречем банки), както и капиталови, и парични пазари. Все още обаче системата се намира под силен правителствен контрол, който се упражнява чрез и от Китайската народна банка (централната банка), Държавната планова комисия и други агенции, а също така и чрез притежаването на повечето банки. В тази статия само банките, намиращи се под непосредствения контрол на Държавния съвет, се считат за държавни

банки. Те обслужват около 70% от депозитите на домакинствата. Благодарение на голямото количество депозити на домакинства (приблизително около 14% от БНП през последните три години, а за 1996 г. прогнозата е за 50%) банките се явяват основните единици, предлагащи парични ресурси за държавните и недържавните предприятия. Банките обаче не играят съществена роля в мобилизирането на чуждестранния капитал, който идва в страната предимно като преки инвестиции. Една неофициална финансова система започна да се разширява на основата на ограничена депозитна база в началото на 80-те години, но нейното значение е несравнимо по-малко от това на официалната.

Държавният сектор търпи големи дефицити (над 14% от БНП през последните три години) в резултат на високото равнище на инвестиции (приблизително 30% от БНП за същия период) – включително вътрешни инвестиции в основни активи и запаси, както и натрупване на валутни резерви и други инвестиции в чужбина. Според прогнозите през 1996 г. средният дълг на държавния сектор ще се увеличи до 68 – 72 % от съвкупния БНП, включващ вътрешния дълг към домакинствата (54 – 56% от БНП, от който около 50% от БНП е под формата на депозити, а останалата част – под формата на облигации) и външния дълг. Въпреки че отговорността на централното правителство за този дълг е под съмнение, то в крайна сметка е отговорно поне за по-голямата част от него (единственото ясно изключение биха били външните задължения по договори, при които не е дадена безусловна правителствена гаранция). Държавните предприятия и другите държавни икономически единици, които са договорили тези задължения, могат да имат главната отговорност за тяхното обслужване и централното правителство трябва да направи така, че тези заемополучатели да изплатят своите задължения. Но докато бюджетните ограничения за държавните предприятия и другите крайни заемополучатели остават меки, централното правителство най-вероятно ще трябва да поеме изплащането на част от тези дългове (дори когато изплащането се финансира посредством провизиите на държавните банки, за целта се използват държавни средства).

През последните три години финансирането на държавния сектор се промени значително, но все още остават големи празнини в законовите нормативни актове, въз основа на които се определят условията за финансиране на различните видове държавни организации. Фигура 3 отразява новите правила и норми, както и непрекъснатата неяснота относно връзките между крайните потребители и доставчиците на заемаен капитал. Съществуват три вида заемополучатели в държавния сектор: правителството и държавните предприятия, които са разделени според това дали тяхната собственост може, или не може да бъде прехвърляна на физически лица и недържавни организации. Понастоящем само малките държавни предприятия са необвързани с домакинствата и недържавните организации. Освен това още две групи недържавни предприятия са класифицирани като заемополучатели: едните се опитват да се възползват от спе-

циалните отношения на някои предприятия, класифицирани като колективни и градски/селски, с правителството, които на свой ред осигуряват преференциален достъп до кредит.

На фигура 3 ролята на държавните банки – категория, състояща се от Китайската народна банка (КНБ), трите секторни банки (СДБ, БСР и ЕКСИМБАНК), както и шестте най-големи търговски банки, които се намират под прекия контрол на Държавния съвет – е разделена на две основни категории. Разделението зависи от целите и функциите, които те изпълняват – ако целта е просто да се съберат средства за държавния сектор, то тяхната роля е на финансов посредник. Ако целта обаче е максимизацията на печалбата, то ролята, която изпълняват, е на фондов мениджър. Всяка категория на свой ред е разделена на два вида: когато те действат като финансови посредници, степента на автономност е от най-голяма важност поради разликите в услугите и уменията, свързани с всеки тип; когато функцията се свежда до фондов мениджмънт, то характерът на инвестицията е от ключова важност.

Понастоящем правителството, както показва фигура 3, тегли кредити от държавните банки за три определени цели. Първо, според Закона за бюджета, издаден в началото на 1994 г., правителството може да финансира бюджетния дефицит само чрез емитиране на облигации и банките могат да инвестират в тези облигации. Очевидно банките инвестират значителен размер от своите свободни заемни средства в държавни ценни книжа. Това е промяна, дължаща се на ограничените възможности на държавните банки да инвестират големия приток депозити на домакинствата в нещо друго, както и на повишаващата се ликвидност на някои държавни ценни книжа. Второ, Държавната банка за развитие (ДБР), създадена през април 1994 г., финансира все по-голяма част от годишния план от държавни инвестиционни проекти, а тази банка на свой ред се финансира чрез емитиране на непрехвърляеми облигации, които се държат от други държавни банки. Това е важна промяна в начина на финансиране на държавните инвестиции, тъй като ДБР (както и ЕКСИМБАНК в една по-ограничена сфера на своята дейност) е оторизирана да разглежда някои проекти и да отказва тяхното финансиране. Всъщност е прекалено рано да се каже доколко независима и занапред ще бъде ДБР. На последно място старата система за рефинансиране на банките от страна на КНБ бе чувствително променена в посока към неговото намаляване, но то все още съществува, особено по отношение на Банката за селско-стопанско развитие (БСР) – третата банка за осъществяване на икономическата политика, създадена през 1994 г. През последните три години размерът на нетните кредити, предоставяни от КНБ на държавните банки (т. е. намалени с размера на резервите им в КНБ), е намалал рязко, което е основната причина за успешния контрол върху инфлацията от страна на правителството. Този нетен кредит би могъл да стане и отрицателен в много скоро време.

На фигура 3 категорията „други недържавни предприятия“ се отнася

до заемополучатели, които са наистина търговски. Техният брой се увеличава, макар все още да е малък. Някои клонове на държавните банки търсят все по-настойчиво контакти с търговски клиенти, но за момента това са изключения. Налице са поне две основни причини, обуславящи бавния темп на комерсиализация на държавните банки, а тя е сред най-важните задачи на реформа. Първо, независимо от голямото количество заемни средства държавните банки разполагат с ограничени свободни средства за предоставяне на търговски кредит, тъй като техните заемни портфейли са изключително нисколиквидни и притокът на нови заемни средства трябва да се разпредели за много други нужди, включително целеви кредити и рефинансиране на лихвени плащания по непогасени заеми, получени от държавните предприятия. Второ, кредитният риск по отношение на новите заемополучатели все още е много висок вследствие продължаващите недостатъци на законовата уредба, касаеща правата на собственост, което затруднява получаването на сигурно обезпечение срещу дадения заем, както и поради липсата на достатъчно възможности или желание у потенциалните клиенти да разкриват релевантна финансова информация и неспособността на повечето банки правилно и точно да оценяват състоянието и надеждността на тези клиенти.

Между категориите на правителството и другите недържавни предприятия на фигура 3 са отразени още три. На настоящия етап на развитие разликите между тях могат да се окажат незначителни. Със сигурност обаче те трудно могат да се опишат. По принцип всички средни и големи промишлени предприятия (т. е. всички ДПП) се вменят в категорията на обвързаните държавни предприятия. Това са предприятия, спрямо които понастоящем държавните банки играят роля, подобна на тази, която Държавната банка за развитие играе при финансирането на държавните инвестиционни проекти: обикновено банките успяват да задоволят търсенето на нов кредит от страна на държавните предприятия, но в някои случаи те отказват да го предоставят и тогава банките нямат друг избор, освен да функционират при непрекъснато наличие на непогасявани или частично погасени заеми. ДБР не играе никаква роля при осъществяването на инвестиционните проекти, а и държавните банки не притежават никакво право на контрол върху обвързаните държавни предприятия. Досега не е правен опит да се създаде специална информационна система за наблюдение, която да позволи на банките да контролират предприятията. В заключение може да се каже, че макар държавните банки вече да не могат да се определят като зависими финансови посредници, при финансирането на обвързаните държавни предприятия тяхната роля все още не се е променила до степен те да бъдат окачествени като независими.

Взаимоотношенията между държавните банки и другите две категории заемополучатели, показани на фигурата, са още по-трудни за описание. В действителност останалите заемополучатели не биха могли изцяло да се впишат в предложените две категории и следователно някаква

друга класификация би била по-подходяща. Категорията на обвързаните държавни предприятия може да бъде обособена на основата на все по-нарастващата диференциация в начините, по които държавните банки са свързани с държавните предприятия, като позицията на правителството спрямо прехвърлянето на собственост извън държавния сектор има голямо значение. Обособяването на специална категория недържавни предприятия е оправдано поради пряката намеса на местното правителство в много от тези предприятия и ролята на местните органи на държавно управление в ръководството на местните офиси на държавните банки. Докъм 1993 г. и двете категории заемополучатели бяха свързани с държавните банки по същия начин като обвързаните предприятия, но промените през последните няколко години доведоха до засилване позициите на държавните банки спрямо обвързаните предприятия и намалиха възможността ръководителите на местните банки да задоволяват търсенето на кредити от страна на недържавни предприятия, подпомагани от местните правителствени органи. Промените тепърва ще доведат до по-точно определяне на връзките и подходът към тях засега е само предварителен и подлежащ на допълнително изясняване.

4. Комерсиализацията – нов тип взаимоотношения между банките и предприятията

Тази част защитава становището, че продължаващите реформи в предприятията и банките ще окажат незначително въздействие върху техните отношения. Независимо от слабата система на контрол в държавния сектор правителството се стреми да поддържа държавна собственост в предприятията (с изключение на малките предприятия и банките) и към трансформиране на предприятията и банките в организации, ориентирани към печалба. Въпросът, как държавните предприятия ще бъдат финансирани, след като държавните банки се насочат предимно към извършване на търговски операции, все още не е добре изяснен, което очевидно означава, че тези отношения ще се развиват на основата на пазарни принципи и условия. Нека първо разгледаме запазването на сегашната ситуация, което предполага, че правителството не осъществява други реформи освен тези, които вече са били декларирани от негова страна; и, второ – значението и въздействието, което би оказала една успешна комерсиализация както за предприятията, така и за банките, и на последно място – сериозните пречки по пътя на тяхното трансформиране в печеливши организации.

Част втора и трета показват до каква степен ДПП и държавните банки са се променили, но и още колко трябва да се променят, за да бъдат считани за търговски предприятия. След като е ясно, че предприятията и банките претърпяват съществени промени вследствие на вече извършените реформи, би било интересно да се помисли какво ще стане, ако правителството реши да не прави нищо повече. Въпреки че засега не може да се прецени доколко възможностите за нови спонтанни промени, идващи ка-

то резултат от осъществяваните реформи, все още не са изчерпани. Този потенциал зависи до голяма степен от една важна група високопоставени чиновници в местното управление, от бюрокрацията, мениджърите и професионалистите, готови да използват новите възможности, които реформите им предоставят; въпреки това не може да се заключи *априори* дали въпросната група има ключово значение. Могат да се предположат два възможни сценария:

а) ако групата надделее, тя би могла да отстрани потенциалните губещи и да осъществи техните производствени и инвестиционни планове чрез финансовата подкрепа на държавните банки. Ако плановете се окажат успешно изпълнени, те биха довели до високи темпове на растеж на производството и до възможността да се излезе от какъвто и да е преразпределителен проблем (например неизплащането на банковите заеми от страна на предприятията независимо от тяхната успешна дейност). Ако изпълнението на плановете обаче се окаже неуспешно, то тогава или правителството ще се заеме с провеждането на нови реформи (което ще зависи от направената диагноза на състоянието по това време), или ще доминират възникнали конфликти, породени от противоречиви интереси, както предвижда вторият сценарий.

б) ако групата не успее да се прояви и да започне да действа експедитивно, конфликтите между държавните агенции, ръководителите на ДПП и банковите мениджъри с претенции *де юре* и *де факто* върху паричните потоци, генерирани от банките и предприятията, функциониращи под техния директен контрол или управление, ще приемат сериозни размери и по този начин ще доведат до забавяне в преразпределяне на ресурси и инвестиции. Тогава правителството рано или късно ще трябва да се намеси, за да предотврати срива в социалната система и да възстанови високия икономически растеж, като единственият въпрос би бил за формата на тази намеса.

Двата сценария разкриват дилемата, пред която сега стои правителството. Ако то *де факто* се противопостави на придобиването на предприятия и банките от тази група, състояща се от ръководители в местните органи на държавното управление, бюрократи, мениджъри и професионалисти, то конфликтните интереси между държавните агенции и стопанските ръководители най-вероятно ще доведат до сериозно забавяне темповете на икономическия растеж. Присвояването на предприятията **не е** гаранция за високи темпове на икономически растеж, но опитът от последните 17 години (особено от последните три) потвърждава становището, че това трябва да бъде необходимо условие. Съществуват поне две икономически причини правителството да се противопостави на подобно придобиване: загубата на постъпления за бюджета и вероятността да възникне финансова криза. И двете причини отразяват въпроси, свързани с разпределението, както и загубата на ефективност – следствие от преразпределителни конфликти (напр. правителството да не успее да събере приходи от други източници и следователно да не осигури обществена

продукция и стоки, които на настоящия етап само то може да достави; или конфликтите между интересите при финансова криза могат да доведат до сериозни смущения във функционирането на финансовата система). Тъй като правителството не може да си позволи да се противопостави на придобиването и да позволи на конфликтите да застрашат икономическото развитие, то все пак трябва да реагира по някакъв начин. Правилен и разумен подход в случая е то самото да се възползва от изгодите, които може да има от придобиването на предприятията и банките.

Предложената комерсиализация на предприятията и банките може да бъде разгледана като опит на правителството да участва в получаването на печалби и изгоди при присвояването на предприятията от страна на разглежданата група. За да може обаче тази комерсиализация да успее, трябва да е налице ефективно разделение на собствеността, контрола и управлението, предполагащо строго и точно определени функции за участниците. Освен това успехът зависи и от изискването всяка банка или предприятие да представява самостоятелно юридическо лице, разполагащо с точно дефинирани права на собственост върху своите активи, включително спазването и защитата на законите за договорите. Тези условия означават, че от китайските държавни предприятия и банки се очаква да се приближават до бизнес средата, състояща се от съвременни корпорации, действащи по строгите закони на правото и следващи американския модел на устройство на търговското право или някой друг вариант. Всъщност при какъвто и да е вариант на устройство на един бизнес свят, взаимоотношенията между всяка банка и всяко предприятие би трябвало да бъдат основани изцяло на търговска пазарна основа.

Всъщност при който и да е вариант на тази бизнес среда, връзката между всяка банка и всяко предприятие би била изцяло на пазарни начала, но тази връзка предполага, че наличието на държавна собственост както при банките, така и при предприятията, не би спомогнала за постигането на една обща цел, дори и тя да е максимизация на печалбата; в противен случай би трябвало да съществува някакъв координационен механизъм на правителствено ниво, т. е. над нивото на банките и предприятията (по подобие на сложните мултибизнес групировки в западните страни).

Една успешна комерсиализация би променила ролята на държавните банки, както това е посочено на фигура 4. В сравнение с фигура 3 банките, създадени за осъществяването на определени аспекти от икономическата политика на държавата, ще бъдат независими финансови агенти, без да е налице интервенция на Китайската народна банка в процеса на финансиране на тези банки. Което е по-важно, другите държавни банки ще действат като фондови мениджъри с възможности за инвестиране главно в нетъргуеми активи (т. е. отпускане на заеми) и в ограничен спектър от ценни книжа (главно облигации, емитирани от правителството, от държавните банки и може би от някои обвързани държавни предприятия). Връзките между държавните банки и всяка от четирите категории пред-

приятия няма да се различават по своя характер, което означава, че отличителните характеристики на тези категории вече няма да бъдат в сила за всяка банка. Всяка нова класификация на предприятията и на заемополучателите в най-широк смисъл (тъй като банките ще бъдат в състояние да заемат средства на граждани и организации с нестопански цели за непроизводствени нужди) ще бъде основана върху заемната политика на всяка банка и ще бъде резултат на нейното собствено решение.

Имайки предвид изходните условия, реформата трудно би могла да завърши успешно. Дори да се пренебрегне предизвикателството да се реформират вътрешните структури на държавните банки, някои от които обхващат стотици хиляди служители и притежават мрежа от няколко хиляди офиса, съществуват основателни причини да се смята, че процесът трудно ще бъде осъществен с пълен успех. Първо, независимо от вниманието, отделяно на развитието на институциите и квалификацията като ключови предпоставки за комерсиализацията на предприятията и банките, задачата всъщност е много по-обширна, отколкото се предполага. Прокарването на нови закони не означава почти нищо, когато новите правила на поведение и организация са чужди на преобладаващите обществени ценности и поведенчески тенденции (напр. западните идеи за предоставянето на точна и сигурна информация относно предприятията и като основен елемент в една основана на доверие връзка, или пък класифицирането на различните групи вземания на кредиторите при организирането на процедура по несъстоятелност). Ако законите ще бъдат прилагани по възможно най-ефективния начин, то те в известна степен трябва по-скоро да следват, отколкото да вървят пред еволюцията на стойностите и поведенческите тенденции. Това на свой ред означава, че не е сигурно дали подготвяната законова рамка би помогнала особено за усъвършенстване организационните форми (напр. корпорации) за извършване на икономическа дейност. Освен това квалификационните умения са свързани с протичащия същевременно процес на институционално развитие, като често той силно им влияе. Формирането на юристите е най-добрият пример за такава взаимовръзка. Машабът на тези задачи лесно може да бъде подценен особено когато не се придава достатъчно значение на факта, че китайската икономика е огромна по своя обхват и сложност на проблемите.

Второ, в процеса на осъществяване на реформите винаги могат да възникнат сериозни сблъсъци на интереси. Опитът от последните години показва, че в Китай скоростта на реформите е бавна по необходимост, тъй като те изискват развити институции и квалификационни умения. От друга страна, колкото повече време бъде изразходвано за нейното успешно приключване, толкова по-голяма е вероятността да възникнат сериозни сблъсъци на разпосочни интереси. Правителството следователно е изправено пред дилемата или да се опита още в самото начало да задържи разрастването на тези конфликти (намеса, която вероятно изглежда като крачка назад в процеса на реформата), или по-късно при ненавременна

намеса да се опита да се справи с много по-големи конфликти. Подобна интервенция вероятно би донесла строго наказание за някои участници и компенсация на загубите за други. Засега правителството избира навременна намеса, но ако се има предвид времето, което е отредено за завършване на процеса, способността на властите да изгладят ситуацията и придържането им към провеждане на реформите биха били поставени на продължително изпитание.

Трето, ликвидацията на хронично губещи (или неплатежоспособни) предприятия е сериозен пример за наличие на сблъсък на интереси. Вътрешните лица могат да се облагодетелстват от субсидиите, отпускани на тези предприятия, за да продължават да функционират. Дори ако правителството е готово да субсидира някои от тях за постигане на некомерсиални цели, съществуват много други предприятия, които са неплатежоспособни и правителството вече не е заинтересовано да ги субсидира. Определянето на последните става не толкова по отчетените загуби през последните години, колкото по анализирането на паричните им потоци. Техните ръководители обаче нямат стимул да разкриват точната и релевантна информация, върху която да се основават тези анализи. Поради своята загриженост относно ефекта от ликвидацията върху служителите правителството до този момент отхвърли доста планове за масова ликвидация на предприятия, като по този начин пое риска да отклони средства от печеливши предприятия към губещи или към други печеливши предприятия (много е вероятно поради недостатъчно доброто познаване на истинското текущо състояние на повечето предприятия, по-голямата част от субсидиите, предназначени за подпомагане на неплатежоспособните предприятия, всъщност да се оползотворяват от предприятия, които в най-лошия случай могат да бъдат определени като намиращи се в неблагоприятно финансово положение).

Четвърто, дори комерсиализацията да успее, становището, че държавните предприятия и държавните банки не преследват постигането на една обща цел, едва ли е напълно вярно. Държавната собственост може да бъде обоснована от причини, продиктувани от обществен интерес, или просто да бъде средство за осигуряване на постъпления в бюджета. В западните страни малкото примери за държавна собственост са продиктувани предимно от обществени интереси, но правителствата обикновено разчитат на регулацията и стимулите като най-ефективни форми на държавна намеса. Освен това всяка намеса се базира на т. нар. „казус по казус“ независимо от общите идеи, върху които се основава общественият интерес. Дори когато политическите и административните правителствени организации затрудняват координирането на трите форми на намеса (собственост, регулация и стимули), управляващата партия винаги има интерес да осигури известна координация. Независимо от впечатлението, че в Китай държавната собственост служи главно като средство за осигуряване на бюджетни постъпления, стремежът към постигане на цели, които да отговарят на обществения интерес, ще продължава да бъде важна причина

за наличието на държавна собственост, т. е. винаги ще съществува необходимостта да се координира дейността на държавните предприятия и банки. Ако комерсиализацията се окаже успешна, предприятията и банките вече няма да преследват различни цели, но мениджърите ще бъдат принудени да максимизират печалбите при ограничения, които отразяват обществените интереси и чието задоволяване е цел на държавната собственост. Докато в западните страни ограниченията, налагани от регулативните мерки на държавата върху максимизирането на печалбите от частните корпорации, съществуват под формата на правила при силно ограничена възможност за вземане на решения и за намеса от страна на административните органи, то в Китай ограниченията върху максимизирането на печалбите, налагани в полза на обществените интереси, ще продължават да бъдат резултат от свободната възможност на държавните агенции да взимат подобни решения.

И накрая дори ограниченията, налагани от обществения интерес върху максимизирането на печалбите, да не бъдат големи, самата държавна форма на собственост върху предприятията и банките би създала възможност за непазарни взаимоотношения между тях. Интензивността на тези връзки ще зависи до голяма степен от възгледите и интересите на ръководителите на предприятията и банките и от силата на въздействие, която те могат да окажат върху финансовите трансакции, извършвани между ръководените от тях организации. На Запад превръщането на семейния бизнес в големи бизнес групировки обикновено изисква мобилизирането на огромен капиталов ресурс от източници извън пределите на фамилията и представлява пример за това, как личните взаимоотношения обуславят финансовите сделки и трансакции: за да мобилизира капитал извън семейството и същевременно да поддържа пълен контрол върху действащите бизнес единици, фамилията трябва да държи под контрол важни източници на капитал, най-често депозитни институции. В рамките на тези групировки със сложна структура взаимоотношенията между техните собствени банки и фирми могат да бъдат разглеждани като разрешение на проблемите, свързани с финансирането на последните с външен капитал. По принцип обаче разрешаването на проблема с финансирането и стимулирането се свежда до финансирането на самите банки, правилното регулиране и ефективния надзор над притежаваните фамилни банки. Свързаното отпускане на кредити, което е характерно за тези комплексни групировки, притежаващи свои депозитни институции, се превръща в източник на прекалено рискови начинания и следователно представлява сериозен проблем за разглеждане и разрешаване от страна на банковите разпоредби, отнасящи се до въпросите на високия риск. Ако комерсиализацията на китайските държавни предприятия и банки завърши успешно, потенциалната възможност от такова свързано кредитоотпускане наистина би била голяма. Всъщност, ако се има предвид, че днес това свързано кредитоотпускане се е разраснало прекалено много (в резултат на неговото налагане от страна на централното правителство и поддържа-

нето му от местните органи на управление), радикална промяна във взаимоотношенията ще може да бъде осъществена само ако и двете страни получат ясни инструкции относно ограниченията, на които да бъдат подложени техните бъдещи взаимоотношения. Досега обаче правителството избягваше да дава такива инструкции.

5. Предложение за създаване на нови взаимоотношения между предприятията и банките

Тази част предлага обобщен вариант за реформиране на взаимоотношенията между държавните предприятия и банките, който е основан на поуките, извлечени от досегашните реформи. Тъй като тези взаимоотношения трябва да бъдат разгледани в по-широкия контекст на ДПП и финансовите реформи, подходът към тези реформи трябва да бъде на базата на точно и ясно разграничение между най-малко две групи ДПП. Отношенията на банките с всяка от тези две групи се отличават значително, тъй като спрямо едната група връзките се основават на идеята за банките като независими финансови посредници, а спрямо другата – на идеята за банките като фондови мениджъри.

Независимо от успеха на редица реформи правителството все още е изправено пред дилемата за установяване на ефективна система за контрол над държавните предприятия и банките, като в същото време консолидира и разширява властта на техните ръководители. Реформите, особено делегирането на власт на мениджърите, вече предизвикаха огромно преразпределение на ресурси и разширяване на производствените възможности, съчетано със значително повишаване на ефективността и увеличаване на производството. Правителството, особено централното, не е получило достатъчно изгода от това развитие на нещата, тъй като не-ефективните системи за контрол позволяват на държавните агенции и на работещите в системата да придобиват по-голямата част от допълнителната печалба, произведена от предприятията и банките. Освен това, след като държавните банки бяха първоначално проектирани да функционират като финансови агенти на държавата с малко или без никаква независимост, те все още не притежават достатъчно възможности за оценка на финансовата дейност и платежоспособност на предприятията, а и те самите все още не са постигнали така необходимото за тях трансформиране в независими финансови агенти. Досега банките отпуснаха големи заеми на държавните предприятия и понастоящем тяхната собствена платежоспособност е обвързана с тази на самите предприятия клиенти. Не е учудващо, че не може да се пренебрегне възможността от финансова криза, въпреки че това е малко вероятно да стане в близките години.

Банките, разбира се, не носят отговорност непременно да финансират предприятията. Правителството е в състояние по всяко време да прекъсне връзката и да поеме останалите неизплатени дългове на предприятията към банките. Тази извънредна мярка би разрешила малка част от проблема, освен ако правителството не осигури: а) нови източници за финан-

сиране на предприятията; б) добри вземания за банките в замяна на останалата част от неизплатените заеми. Докато предприятията имат за цел да се разреши проблемът с потоците (т. е. с бъдещото финансиране), то банките очакват да се разреши проблемът с натрупването (т. е. на наследството от минали заеми). Редица примери на финансови кризи показват, че решаването на проблема с потоците е предпоставка за решаване на втория проблем – този с натрупването на заеми от предишни години (в противен случай в най-скоро време би възникнал друг проблем с натрупването). Тъй като правителството подкрепя продължаващото финансиране на държавните предприятия от държавни банки, реформата във взаимоотношенията им се свежда до решаването на проблема с потоците, т. е. бъдещото финансиране на предприятията.

Четвъртата част разглеждаше комерсиализацията на предприятията и банките като радикална трансформация в самостоятелни корпорации, извършващи икономическа дейност на чисто пазарни начала. Независимо от привлекателността на модела на западните корпорации бе посочено, че тази трансформация ще претърпи неуспех, но дори и да се окаже успешна, взаимоотношенията между предприятията и банките не биха могли да бъдат основани изцяло и само на пазарни начала. Правителството не би имало друг избор, освен да се намеси, тъй като статуквото е неблагоприятно от гледна точка на бъдещи нежелани последици. Между тези две крайни и коренно противоположни положения – радикалната трансформация и сегашното статукво, съществуват голям брой алтернативи, основани върху класификацията на всички предприятия в няколко категории, т. е. основани на различни по характер отношения между държавните банки и всяка една от тези категории.

Имайки предвид големия брой държавни предприятия и сложната им организационна структура, е необходимо да се направи класификация като предпоставка за извършването на каквато и да е реформа. Тази класификация е предназначена да отрази специфичните цели, които държавната собственост трябва да постигне. В таблица 1 целите са разделени на три категории: а) няколко цели, едната от които е максимизацията на печалбите, а останалите зависят от стопанските и социалните прерогативи на правителствената политика; б1) ограничена максимизация на печалбите за осигуряване на общи постъпления за държавния бюджет и б2) ограничена максимизация на печалбата за осигуряване на точно определени постъпления за него. По-нататък класификацията може да бъде направена на база разграничаването на тези три категории или на база, разграничаваща първата категория и другите две (които имат една и съща цел – максимизиране на печалбата) или пък между първите две категории и последната, изхождайки от концепцията, че **б2** се състои от предприятия, които се намират под контрола на държавни агенции с различна степен на автономност (например университетите). Независимо коя от гореспоменатите класификации се окаже най-подходяща, правителството трябва да подготви утвърдителен списък на предприятия, които е готово

да защитава и подпомага, например списък, който задоволява или **а**, или **а+б1**. За да опростим нещата, нека приемем, че правителството е изготвило списък на хиляда предприятия (точното число не е от значение, при условие че то е сведено до малък процент от общия брой) и същевременно са определени две категории ДПП: тези, намиращи се в утвърдителния списък – отговарящи на обвързаните предприятия от фигури 3 и 4), и другите необвързани предприятия.

Реформата на системите за контрол трябва да е различна за всяка от тези категории предприятия. Докато, от една страна, ефективният контрол над обвързаните предприятия, упражняван от държавна агенция, трябва да бъде приоритет в първия случай, контролът върху останалите ДПП трябва да бъде оставен главно на действието на пазарните сили, което означава, че в крайна сметка те могат да бъдат преобразувани в частни (т. е. подлежат на приватизация). По принцип различията в организационната форма на обвързаните предприятия не би трябвало да има значение за решението на правителството да възстанови ефективен контрол върху тяхното управление. Фактически повечето обвързани предприятия най-вероятно са тези, при които правителството е успяло да запази в най-голяма степен контрола върху тях поради силната си заинтересованост от успешното им функциониране. За да може напълно да възобнови този контрол, правителството ще трябва по-скоро да реформира съществуващите вече агенции, отколкото тепърва да създава и развива нови сложни структури. Ако тяхната реформа се окаже невъзможна, най-подходящо би било да се делегират контролните права на някоя държавна банка, която ще поеме грижата за тяхното финансиране.

Финансирането на обвързаните предприятия подчертава приликата в начините, по които се финансират и другите правителствени програми и проекти (вж. горната част на фигура 4). Поради гарантирането на финансовите задължения на предприятията от страна на правителството тяхното финансиране трябва да бъде предоставено на някоя специализирана институция (например Държавната банка за развитие понастоящем отговаря за финансирането на инвестиционните проекти). С други думи, една от действащите държавни банки трябва да поеме задължението да финансира тези предприятия и да бъде освободена от всякакви други дейности. Тази банка ще бъде по-скоро независим финансов агент, отколкото фондов мениджър: нейната функция ще се заключава в мобилизирането на евтин капитал за обвързаните предприятия. В сравнение с фигура 4 това би означавало, че обвързаните предприятия не могат да бъдат финансирани от търговска банка (посредством заеми или облигации), а само от финансова агенция, подобна на отрасловите банки. Финансовата агенция би могла да притежава известни контролни права върху предприятията (например ратифициране на техния годишен бюджет), но това зависи и от отговорностите и задачите, възложени на другите държавни правителствени агенции.

Въпреки че контролът и финансирането на обвързаните предприятия

са основният фокус на реформата, правителството ще трябва да създаде и условия за подобряване на контрола и за усъвършенстване управлението на предприятията посредством пазарните сили и засилването на бюджетните ограничения. За тази цел то трябва да направи така, че държавните агенции с права на контрол лесно да ги прехвърлят на други държавни агенции или на други организации и физически лица. Необходимо е да се осигури възможност държавните банки кредитори да придобиват временно предприятия, които не са в състояние да обслужват своите задължения към тях (това придобиване трябва да бъде по-скоро резултат от експедитивен и целесъобразен административен процес, отколкото на съдебна процедура). Останалите кредитори трябва да имат възможност да получат своите вземания чрез юридически процедури, най-вече чрез процедура по обявяване на длъжниците в несъстоятелност. За да бъдат обаче тези реформи успешни, стопанските ръководители трябва да имат силен стимул за сътрудничество и участие в нея. Като се вземат предвид изходните условия, те трябва да бъдат поощрявани да вземат инициативата за реструктуриране и дори (когато се налага) за ликвидация на предприятията. Служителите би трябвало да получат възможност за изгодно оползотворяване на структурните реформи на предприятията, както и по-голяма част от приходите от разпродажба на активите при ликвидация (това обаче е по-скоро временен стимул). Тази положителна мотивация трябва да бъде съчетана и с една негативна: строгата забрана за договаряне на нови заеми преди сключването на договор за реструктуриране с държавните банки.

Взаимоотношенията между държавните търговски банки (тези, които нямат за задача да финансират обвързаните предприятия) и необвързаните предприятия ще се променят значително. В началото, когато служителите бъдат възнаградени за поемане на инициативата, банките ще трябва да насочат усилията си към реструктуриране на старите си кредитни портфейли (тези банки ще трябва да продадат отпуснатите на обвързаните предприятия заеми на банката, която ще отговаря за финансирането на тези предприятия, като последната ще плати със собствени вземания срещу необвързаните предприятия). С други думи, всяка банка ще притежава два кредитни отдела – единия за управление на стария портфейл, а другия – на новия. След предоговарянето на старите дългове държавните предприятия ще бъдат прехвърлени от стария кредитен отдел към новия, който също така ще отговаря за финансирането на новите заемополучатели. В този начален период предприятията трябва да бъдат подтикнати бързо да сключат договори за реструктуриране, докато банковите ръководители трябва да бъдат стимулирани да сключат крайни споразумения, т. е. такива, които не налагат необходимостта от нови споразумения. В този период ликвидацията трябва да бъде добра алтернатива за ръководителите на ДПП, а придобиването на предприятията – добра перспектива за банките. След реструктурирането на банковите заеми отношенията между банките и предприятията трябва да бъдат ос-

новани главно на пазарни начала. Това обаче ще се определя най-вече от степента на независимост от правителствена намеса, с която банките ще разполагат, от способността на банковите ръководители да разпределят средствата на пазарен принцип и от възможностите за избор от страна на предприятията за набиране на капитал, както и от силата на пазарния контрол върху ръководителите на ДПП.

Описаното по-горе предложение се свежда до разграничаването на два типа държавни предприятия, всеки един със свои собствени характерни взаимоотношения с държавните банки. Обвързаните държавни предприятия, утвърдени от правителството, ще получават достъп до специални финансови облекчения, които ще бъдат осигурени от някоя държавна банка. Подобно финансиране ще бъде единственото ѝ задължение, но правителството ще си възвърне контрола върху управлението на тези предприятия. Останалите предприятия, при които ще бъдат прехвърлени поне правата за контрол, ще се финансират от държавните търговски банки (но не и от банката, отговорна за финансирането на обвързаните предприятия) в конкуренция с други потенциални доставчици на капитал. През следващите няколко години обаче тези предприятия ще трябва да постигнат споразумение за реструктуриране с банките и докато не го направят, няма да получат никакви допълнителни кредити (за да се избегне ликвидна криза, до подписването на такова споразумение предприятията биха могли да не плащат лихвите по своите задължения към държавните банки).

Успехът на предложението ще зависи преди всичко от:

- способността на правителството да изготви списък с одобрените обвързани предприятия, което ще доведе до преназначаване границите на държавния сектор;
- независимостта на финансовите посредници от държавния сектор (включително отраслевите банки и банката, която ще има задължението да финансира обвързаните предприятия;
- ефективността на стимулите за ръководителите на необвързаните предприятия да постигнат в най-скоро време споразумение с банките или да ликвидират предприятията;
- скоростта, с която държавните банки ще се трансформират във фондови мениджъри (тяхната трансформация трябва да бъде ускорена и подпомогната чрез отделянето на обвързаните предприятия и осигуряването на добри стимули за необвързаните да поемат инициативата за избор – дали да осъществят необходимото финансово реструктуриране, или да изберат ликвидацията).

Посока на реформата на ДПП

Сфера на реформата	Състояние	Реформа
1. Комерсиализация	Според Закона за предприемателствата от 1988 г. всички предприятия са отделни юридически лица. Законът за компаниите влезе в сила през юли 1994 г., но досега е приложен само спрямо няколко предприятия. Той не предоставя изчерпателен списък от приемливи форми на организация и неговото приложение е ограничено от необходимостта да се изпадат допълнителни наредби, целесъобразни само за държавните предприятия, а също така и от необходимостта да се идентифицират специфичните правителствени единици, които ще бъдат акционери или инвеститори.	Много ДПП очакват да бъдат преобразувани в корпорации според клаузите на Закона за компаниите и свързаните с него наредби; тези предприятия могат да имат повече от един клас акции и акционери. Някои от тях очакват да придобият специална организационна форма, при която държавата ще бъде единственият участник ищещ. Малка част от тях трябва да бъде трансформирана в кооперативи или други форми, при които само служителите да бъдат оставателни ищещи.
1а. Правен статут	<i>Де юре</i> съществуват две групи остатъчни ищещи: държавата, представлявана на различните нива от финансовото ведомство, и държавни агенции, признати за самостоятелни юридически лица, за цели, различни от правото на собственост върху предприятието. Повечето предприятия са притежание на една от двете групи ищещи. Финансовите ведомства събират неданъчните постъпления от предприятията за общи цели (обикновено те са отговорни за изготвянето на бюджета на тяхното управленско ниво). Държавните агенции събират неданъчни приходи за собствени цели (т. е. субсидират кръстосано основните си дейности с приходи, идващи от техните предприятия). <i>Де факто</i> има две други групи остатъчни ищещи – дълготрайнните служители на предприятието и държавни агенции, на които предприятията извършват редовни плащания на базата на своето представяне.	Точно определените остатъчни права са дадени на финансовите бюра и държавните агенции, признати за юридически лица, и особено на частните инвеститори, притежаващи малък дял от предприятието. При някои средни предприятия техните служители могат да станат главната група остатъчни ищещи. Съществува строга забрана за неоторизираните държавни агенции да събират плащания от предприятията.
1б. Собственост (остатъчни права)	Сега се преследват няколко цели: а) една от които е максимизацията на печалбата, а другите зависят от икономическата и социалната политика, б) максимизацията на печалбата е единствената цел, ограничена обаче от директиви, отразяващи други цели. Втората се дели на: б1) ограничена максимизация на печалбата за осигуряване на общи приходи за правителството (когато ищещ от финансовото ведомство) и б2) ограничена максимизация на печалбата за точно определени приходи на правителството (когато ищещ е друга държавна агенция). Трудно е да се оцени относителната важност на трите групи поотделно, но всяка от тях представлява поне 20% от предприятията.	Повечето предприятия ще преследват б (независимо дали б1 или б2), а само малък процент ще преследват а. Едно необходимо условие за промяна от а към б е да бъдат ограничени правителствените правомощия за намеса в управлението на ДПП. Изборът между б1 и б2 ще зависи от способността на правителството да реформира финансирането на тези дейности, които сега се субсидират кръстосано, и да ограничи нуждата да се финансира посредством постъпления от предприятията, изземвани за тази цел.
1в. Цели		

Сфера на реформата	Състояние	Реформа
2. Процес на вземане на решения	Делегирането на правомощия на ръководителите на предприятия бе най-важната реформа за последните 17 години. През 1988 г. се въведе система на отговорност при сключването на договори с правомощия в много области, но на основата на разглеждането им казус по казус. Системата обхваща 90% от предприятията, но бе прекъсната в началото на 1994 г. Процесът на предоставяне на правомощия достигна върхната си точка през 1992 г. с издаването на указ на Държавния съвет, с който се утвърждават правата на мениджърите на всички предприятия, включително правата да се решават следните въпроси: количеството и съставът на произведената продукция и нейните цени; наемането на работници, управлението на персонала и компенсацията на персонала; покупката на стоки и материали и техните цени; продажбата на произведената продукция; внос и износ; инвестиции; неразмразената продукция; продажбата на активи; участието в съвместни предприятия, сливания и поглъщания; вътрешната организация на предприятието; изплащането на контрибуции на държавните агенции. Все още има много да се прави, за да може указът да бъде приложен ефективно и да се отчете голям напредък в това отношение.	Нужно е цялостно изпълнение на указа на Държавния съвет, като ефективността на това изпълнение зависи от: а) затварянето на низовете и отрасловите правителствени организации, които имаха пълномощията да посмат инициативата, но които ще остаряят морално в случай на стриктно прилагане на указа; б) установяването на подходици и ефективни правителствени структури (вж. 2б и 2г).
2а. Мениджмънт – инициатива		
2б. Контрол – ратификация	След издаването на указа от 1992 г. управлението бе поделено между ръководството и агенциите, които имаха правомощия да упражняват тези права. Взети бяха важни решения относно разширяването, удряването, диверсификацията и реструктурирането на предприятията, което бе ратифицирано от държавни агенции на високо правителствено ниво, и по-специално от Държавния съвет.	В зависимост от новата форма на организация отговорностите могат да бъдат прехвърлени на борд на директорите (при корпорациите), на специално правителствено бюро или на комитет от служители. Може да бъде въведена двустепенна система, включваща както борд на директорите, така и специално правителствено бюро с правомощия да надзирава определена група предприятия.
2в. Мениджмънт – изпълнение на взетите решения	Отговорността на мениджърите се увеличи съществено с напредването на реформите. Много предприятия преобразуваха вътрешните си управленски структури и подобриха процеса на изпълнение на решенията.	Пропълзяването на реформите би било стимул за ръководителите да подобряват вътрешната организация, дори това да означава освобождаване на излишните кадри.
2г. Контрол – надзор	Възбудени са няколко административни и политически дела за съказване на ръководители с лоши резултати, като същевременно се награждават тези, чиито предприятия са показали отлично представяне. Наблюдават се редица недостатъци в счетоводните системи независимо от въвеждането на новите стандарти и нежеланието да се разкрива финансовата информация.	Отговорността се прехвърля върху същите органи, които са отговорни за ратификацията на договорите, но бе допълнена от по-добре дефинирани административни и политически процедури за наблюдение на дейността на предприятията. Наблюдението и надзорът зависят обаче от успешното изпълнение на международните счетоводни стандарти и от принудата да се разкрива финансовата информация. Все още не е ясно каква роля да играе финансовата система при контролирането на мениджърите – дали посредством банковата система, оглавявана от една главна банка, или чрез фондовия пазар.

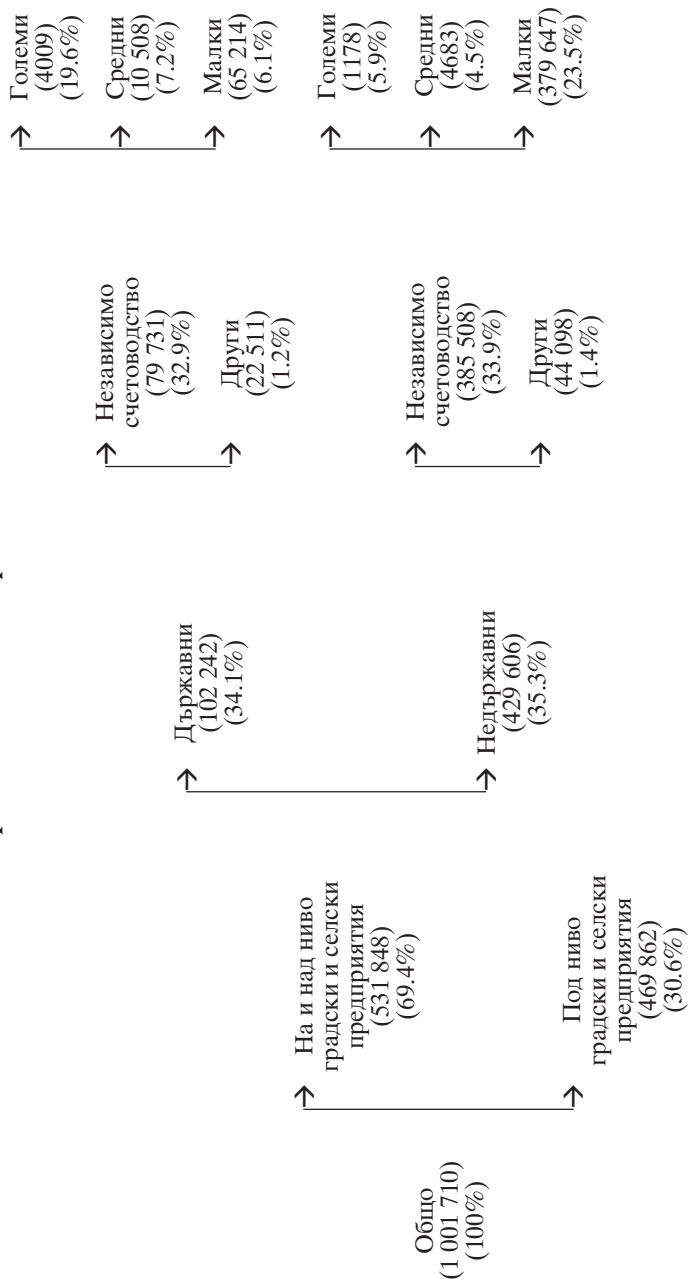
Сфера на реформата	Състояние	Реформа
3. Разпределение на производствените активи	До началото на 1992 г. това бе доминиращият подход в преразпределението на активите, който доведе до важни промени в състава на продукцията и до внедряването на нови технологии. Към редица предприятия, особено когато търсенето на стари продукти намаля драстично, бе нужно да се насочат големи свежи инвестиции в основен капитал, за да се повиши производителността на труда.	Макар и все още стимулирани от правителствената политика, само малка част от тях вероятно ще спечелат от по-нататъшното вътрешно преразпределение на ресурсите. Главна пречка за ефективно преразпределение се оказват високите разходи за инвестиции в основен капитал, нужен за достигане високо ниво на производителност.
3а. Вътре в предприятието		
3б. Извън предприятието		
3в. Ликвидация	До този момент ликвидацията на средните и големите предприятия бе изоставана. Често се изразяваше мнението, че това се дължи на редица недостатъци в процедурите по обявяване в несъстоятелност, но ликвидацията всъщност не е проблем на банкрута. Нейното осъществяване бе отлагано заради трудности със задължителността и осигуряването им със социални помощи. Неспособността да бъдат ликвидирани предприятия, които никога няма да генерират печалби, е красноречив пример за това, как печалбата се жертва заради постигането на други цели.	Ликвидацията е възможна единствено ако дълготрайните служители имат силен стимул за ликвидация на предприятието. Очевидно не съществува намерение да се осигури такъв стимул. Налице е стратегия за стимулиране печелившите ДПП да погълтат губещите, което поне в близко бъдеще би засилило кръстосаното субсидиране на дейностите.

Сфера на реформата	Състояние	Реформа
4. Труд	В края на 1994 г. от 66 млн. служители във всички ДПП 75% са пожизнени. Възнаграждението се основава на надница и редица преференции за работещите, напр. помощи за настаняване, здравеопазване и образование и др., съчетани с големи отсрочени плащания (на пенсия, застраховка за безработица). В редица ДПП нараства напрежението вследствие разминаване в очакванията за доходите и възможностите на предприятието да ги удовлетвори; напоследък се увеличава несигурността за запазване на работното място поради излишък от работна сила.	Необходимо е по-строго да се изпълнява забраната да се наемат пожизнени служители. Предоговарянето на споразуменията с тях трябва да става на основата на всеки отделен случай, като ролята на правителството се ограничават главно до осигуряване на социални помощи. Успехът на този процес зависи както от осигуряването на услугите, така и от нарастващите различия в жизнения стандарт на служителите както във всяко отделно предприятие, така и между различните предприятия.
4б. Социално осигуряване	Държавните промишлени предприятия винаги са осигурявали социални помощи като част от компенсациите за пожизнените си служители. През последните 17 години обаче тези помощи намаляха едновременно с увеличаването на техния размер. Много помощи под формата на стоки за потребление бяха монетизирани, а някои от предлаганите услуги прехвърлени на местни държавни агенции. ДПП обаче все още са основните осигурители на обществени услуги за своите пожизнени служители. Наблюдава се нарастваща диференциация сред градовете по отношение на услугите, като финансовото им осигуряване става все по-трудно.	Необходимо е прехвърляне на известна част от социалните услуги на правителствени агенции. Основният проблем се изразява в конфликта между намаляването на тези услуги и необходимите отчисления, за да се осигури финансовото обезпечение на услугите, които ще бъдат предоставяни от правителствените агенции.
4в. Други трудови взаимоотношения	В края на 1994 г. 25 % от служителите във всички ДПП бяха на договор. От 1985 г. насам те представляват новият източник на растеж на заетостта в държавния сектор. Те се наемат чрез договор за определен срок или за времето на реализацията на определен проект.	Всяко нарастване на заетостта ще бъде основано на договорна трудова заетост. Освен това, когато се появи нужда или възможност да се заместят настоящите пожизнени служители, мениджърите ще разчитат преди всичко на тези по договор. Така техният дял в общата трудова заетост все повече ще се увеличава.

Сфера на реформата	Състояние	Реформа
5. Финансиране	Бюджетът до известна степен е твърдо ограничен. Меките ограничения означават, че паричните дефицити могат да бъдат финансирани чрез отсрочването или необслужването на задълженията или чрез привличането на средства на цена, по-ниска от пазарната. Бюджетните субсидии намаляха драстично през последните години и сега са от минимално значение.	Необходимо е да се засили акцентът върху бюджетните ограничения, за което допринасят развитието на ефективни юридически процедури за събиране на дълговете (включително процедури по фалити) и законното определяне на източниците и условията за външно финансиране. Държавните банки ще продължат да затыгат финансирането на ДПП.
5а. Бюджетни ограничения		
5б. Външни източници на финансиране	От 1984 г. насам държавните банки представляват основният източник на финансиране и сега повечето предприятия са натрупали към тях огромни дългове. <i>Де факто</i> заемите нямат матуритет и главната грижа на банките са условията, при които се изплащат лихвите. Налице е много ограничено разчитане на търговски (чисто пазарни) източници на финансиране. През 1993 г. се счита, че капиталовите пазари могат да осигурят алтернативен източник на финансиране на предприятията, но независимо от включването на някои от тях в местните фондови борси и Хонконгската фондова борса този начин на финансиране все още е доста ограничен.	Въпреки че се очакват нови експерименти, основани на алтернативни източници на финансиране, държавните банки ще продължат да бъдат основният източник. Не съществува обаче ясен план как да се реформират връзките между банките и предприятията. Издаването на закон за прехвърляемите финансови инструменти (менителници, записи на заповед, банкови акцети) би трябвало да ускори развиването на пазар на търговски ценни книжа.
5в. Финансово преструктуриране	Общозвестно е, че лошите дългове на предприятията към държавните банки нарастват прогресивно и вече нахвърлят 20% от заемните портфейли на банките. Не се правят и опити за анализиране способността на заемополучателите да изплащат тези дългове и за отчитане доколко предприятията са финансово деградирани.	Правителството засага проявява подход „парче по парче“ спрямо облекчението на проблема с дълговото бреме. То ще се опита да идентифицира критичните ситуации и да предложи някакво облекчение. Този подход може само да влоши ситуацията, като поощри предприятията да не си изплащат дълговете.

Фигура 1

Промисленият сектор в Китай



Забележка: Цифрите в скобите показват броя на предприятията и относителния дял на брутния промишлен продукт по текущи цени (през 1994 г. той възлиза на 7 691 млрд. юани).

Посока на движение на паричните потоци



Ролята на държавните банки и тяхното положение

Заемополучател	Финансов посредник		Фондов мениджър	
	Зависими	Независими	Нетъргуеми активи	Ценни книжа
Правителство	БСР ← КНБ ← ДБР (?)	ДБР (?) ← (облигации, закупени от)	Търговски банки Търговски банки ←	Търговски банки
Държавни предприятия (обвързани)	ДБР (?) ЕКСИМБАНК (?) Търговски банки (?)	ДБР (?) ← ЕКСИМБАНК (?) ← Търговски банки (?) ← (облигации, закупени от)	Търговски банки Търговски банки Търговски банки ←	Търговски банки
Държавни предприятия (необвързани)	←	Търговски банки (?) ←	Търговски банки	
Недържавни предприятия	←	Търговски банки (?) ←	Търговски банки	
Други недържавни предприятия	←	←	Търговски банки	

БСР – Банка за селскостопанско развитие
 КНБ – Китайска народна банка
 ДБР – Държавна банка за развитие

Ролята на държавните банки – реформа

Заемополучател	Финансов посредник		Фондов мениджър	
	Зависими	Независими	Нетъргуеми активи	Ценни книжа
Правителство	↓	БСР — ДБР ← (облигации, закупени от)	→ → ←	Търговски банки Търговски банки Търговски банки
Държавни предприятия (обвързани)	↓ ↓ ↓	ДБР — ЕКСИМБАНК — (облигации, закупени от)	→ → Търговски банки ←	Търговски банки Търговски банки Търговски банки
Държавни предприятия (необвързани)	↓	←	Търговски банки	
Недържавни предприятия	↓	←	Търговски банки	
Други недържавни предприятия	↓	←	Търговски банки	

БСР – Банка за селскостопанско развитие
ДБР – Държавна банка за развитие

Промените в Закона за банките и кредитното дело

Валери Димитров

*Валери Димитров е доктор по право,
съветник на управителя на Българската народна банка.*

През май тази година спешно бе приет и влезе в действие Законът за изменение и допълнение на ЗБКД (ДВ, бр. 42 от 15 май 1996 г.).

Промените в ЗБКД са изключително съществени. Обстояният им анализ в рамките на една кратка статия е невъзможен и поради това тук ще се спра само на някои от най-съществените изменения и допълнения в законовия режим.

Обща характеристика на Закона на банките и кредитното дело

Същностна особеност на Закона за банките и кредитното дело е, че той е *публичноправен закон*. Уредбата, съдържаща се в него, има като цяло императивен, и то публичноправен характер. Банковият ни закон съдържа преди всичко административноправни забрани и задължения, адресирани до банките и другите субекти на търговска банкова дейност.

Такива забрани са например забраната за осъществяването на банкова дейност без разрешение, която стои в основата на публичноправната уредба (чл. 1, ал. 1, чл. 17, ал. 2, т. 5 и чл. 58, ал. 2), забраните, свързани с големите банкови кредити (за предоставянето на голям кредит на отделно лице или на икономически свързани лица, който надвишава 25% от собствения капитал на банката, както и за надхвърлянето на общия размер на големите кредити повече от 8 пъти над собствения капитал – чл. 28), забраните, свързани с вътрешните кредити (за предоставянето на облагодетелстващи условия на свързаните с банката лица – чл. 41, ал. 3, за надвишаване пределните размери на кредитите, посочени в чл. 41, ал. 2, т. 1, ал. 4 и 5), забраните относно инвестирането в небанкови предприятия (чл. 17, ал. 2 и чл. 29).

Административноправни са например задълженията на банката за поддържането на достатъчен (адекватен) по размери, структура и съотношения с балансовите активи и пасиви собствен капитал (чл. 21), на минимални ликвидни средства (чл. 23), на максимални разлики между активите и пасивите в чуждестранна валута (открити валутни позиции) – чл. 25, за класифицирането на рисковите вземания и за отделянето и поддържа-

нето на специални задължителни резерви (законови провизии) за покриването на рисковете по тях (чл. 26), за обявяването и прилагането спрямо клиентите на банката на общи условия по влоговете и по кредитите с установеното от закона съдържание (чл. 33 и 34).

Административноправният характер на забраните и задълженията, предвидени в ЗБКД, се определя от обстоятелството, че тяхното изпълнение се осигурява от банковия надзор в качеството му на специализиран орган за административен контрол. Установените от него нарушения на законовите забрани, съответно неизпълнението на задълженията, се санкционират с прилагането на принудителни административни мерки и с налагането на административни наказания (срв. чл. 56, ал. 1, т. 1 – 7, чл. 58, ал. 1 и 2).

Публичноправният характер на законовата уредба пряко произтича от предназначението на ЗБКД. Залегналите в него забрани и задължения, както и надзорът, упражняван за тяхното спазване, целят да регулират до приемливи равнища присъщите за банковата дейност рискове. С привлечени от широк кръг лица пари банките извършват дейност като търговци и безкасови плащания по сметки. Неконтролираното нарастване на рисковете в дейността им може да засегне сериозно правата на вложителите, сигурността на платежния процес, на банковата система като цяло, а от тук – и интересите на националната икономика. Поради това ЗБКД чрез режима на съдържащите се в него забрани и задължения и свързания с тях надзор цели да защити сигурността на влоговете, на платежния процес и на банковата система. От тази гледна точка ЗБКД е *защитен закон*.¹

Освен че е нормативен акт със защитен характер, ЗБКД е и *надзорен закон*. Обособен кръг от разпоредби урежда надзорния процес и по-конкретно правомощията на надзорните органи и административните производства, в рамките на които се упражняват тези правомощия. Такъв характер имат например нормите за правомощията и производства по издаването на лицензия за банка (чл. 9 – 15, чл. 88, ал. 1), задълженията за отправяне на уведомления до централната банка (чл. 48 и 49), по осъществяването на проверки на място (чл. 55) и по прилагането на принудителни административни мерки.

Общо за уредбата на несъстоятелността на търговските банки

Първото, което трябва да се изтъкне, е, че измененията и допълненията в ЗБКД още по-ярко открояха характера му на надзорен закон. Съществена част от измененията и допълненията се отнасят пряко до над-

¹ Според американския автор Keneth Sprong основните цели на държавното регулиране на банковата дейност са *защита на вложителите, стабилност на паричната система, въздействие за осигуряването на ефикасна и конкурентоспособна финансова система, защита на потребителите на банкови услуги* (срв. Sprong, K. *Banking Regulation, Its Purposes, Implementation and Effects*. Kansas City, 1994, p. 5 – 11).

зора, като разширяват значително приложното му поле, предвиждат нови правомощия и производства (срв. нормите, съдържащи се в § 9 – 11 от Закона за изменение и допълнение на ЗБКД).

Наред с това ЗБКД бе натоварен с нова функционална характеристика. Освен че е защитен и надзорен закон, той вече е и *специален закон за банковата несъстоятелност*. В променения закон е обособена специална нова глава четиринадесета, която урежда несъстоятелността на търговските банки (срв. § 12). Това е изключително значима и сложна материя и тук ще се спрем само на някои принципни положения.

В основни линии уредбата на несъстоятелността се изгражда въз основа на режима, съдържащ се в четвърта част на Търговския закон (ТЗ), който се прилага субсидиарно за неуредените в банковия закон случаи (чл. 84 от изменения ЗБКД). Качеството специален закон за банковата несъстоятелност на ЗБКД не е в противоречие с характера му на защитен и надзорен акт, което се определя от публичноправния характер на уредбата на несъстоятелността като разновидност на изпълнителния процес.²

Общите цели на несъстоятелността (справедливо удовлетворяване на кредиторите и възможност за оздравяване на предприятието, вземане предвид на интересите на кредиторите, на длъжника и на неговите работници – чл. 607 от ТЗ) обаче търпят съществена модификация и конкретизация с оглед основните цели на банковия закон и най-вече *защитата на вложителите*. В производството по несъстоятелност на търговска банка превес имат интересите на вложителите като основна категория кредитори и интересите на банковата система като цяло. Достатъчно е да се сравнят разпоредбите на чл. 722, ал. 1 от ТЗ и на чл. 83 от изменения ЗБКД, уреждащи съответно реда за удовлетворяване на вземанията при разпределение на осребреното имущество. Докато първите три категории вземания и в двата законови реда съвпадат (вземанията, обезпечени със залог и ипотеката, вземанията, заради които се упражнява право на задържане, и вземанията за разноски по несъстоятелността), в банковия закон изобщо не фигурират вземания, произтичащи от трудови правоотношения и вземания за издръжка, които са подредени съответно на четвърто и пето място в Търговския закон. Вместо тях ЗБКД подрежда съответно на четвърто, пето, шесто и седмо място вземанията, възникнали след датата на решението за прилагането на мерки за особен надзор по изменения чл. 65 и неплатени на падежа (т. 4), вземанията, за които фондът за гарантиране на влоговете се е суброгирал (т. 5), вземанията на вложители, които не са покрити от системата за гарантиране на влоговете (т. 6), и вземанията на банки (т. 7).

Включването в реда на привилегированите на вземанията по т. 5 и 6 е пряк израз на целта на ЗБКД да защити вложителите в търговските банки. В този смисъл може да се направи изводът, че в рамките на основната цел на производството по несъстоятелност – справедливото удовлетво-

² Срв. Таджер, В. *Несъстоятелност по Търговския закон*. С., 1996, с. 31 – 32.

ряване на кредиторите, на преден план излизат интересите на вложителите като кредитори.

Наред с тях обаче банковият закон извежда на преден план и *стабилността на банковата система като цяло*. С нея е свързана защитата на кредиторите по чл. 83, т. 4 и 7 от изменения ЗБКД. Това са кредитори (те могат да бъдат и вложители), които са предоставили средства на банка, поставена под особен надзор, тъй като съществува опасност от неплатежоспособността ѝ (т. 4), както и вземанията на други банки (т. 7). Привилегироването на вземанията на кредиторите по т. 4 цели да насърчи предоставянето на средства на банка, която е в състояние на опасност от неплатежоспособност, с цел нейното оздравяване.³ А вземанията на банки са включени в реда на привилегированите вземания, за да бъде защитена и *сигурността на платежния процес*.

Същностна особеност на производството по банкова несъстоятелност е, че искане за неговото откриване може да прави само централната банка (чл. 71, ал. 1 от изменения ЗБКД). Правомощието за сезиране на съда с искане за откриване на производство по несъстоятелност на търговска банка е правомощие, което централната банка упражнява в качеството си на надзорна институция. Именно като такава тя непрекъснато наблюдава и проверява търговските банки и може сигурно и компетентно да установи състоянието на неплатежоспособност, както и да го мотивира и докаже пред съда съгласно изискванията на чл. 71, ал. 3 и 4 от изменения ЗБКД.

Характерно за това сезиращо правомощие е, че законът задължава централната банка да го упражни при установяване неплатежоспособността на търговска банка и в този смисъл обвързва компетентността ѝ (чл. 71, ал. 2 от изменения ЗБКД). Тази характерна черта на разглежданото правомощие е проява на обстоятелството, че установената неплатежоспособност на търговска банка изключва прилагането на надзорни и ликвидационни производства, тя неизбежно води до откриването на процедура по несъстоятелност, дори при наличието на други висящи производства (срв. чл. 71, ал. 2). Посоченото придава изключителна тежест на това правомощие на БНБ в рамките на цялостната ѝ компетентност за надзорно въздействие.⁴ В практически план е очевидно, че искането за откриване на производство по несъстоятелност ще играе много по-важна роля в сравнение с най-тежката ограничителна мярка – отнемането на банковата лицензия. С отпадането на забраната банка да бъде обявявана

³ Разпоредбата на чл. 83, т. 4 от изменения ЗБКД е аналогична по предназначението си на чл. 722, ал. 1, т. 8 от ТЗ. Нареджането на такава категория вземания на значително по-предно място в банковия закон се обуславя от много по-голямата социално-икономическа значимост на оздравяването на банка в сравнение с оздравяване предприятието на обикновен търговец.

⁴ По-подробно за компетентността за надзорно въздействие вж. Димитров, В. Законова уредба на надзорната компетентност, упражнявана от органите на БНБ. *Банков преглед*, 4/1993, с. 28 – 34.

в несъстоятелност (срв. § 22 от Закона за изменение и допълнение на ЗБКД) и съответно с възвездането на правомощие на централната банка да иска откриване на производство по несъстоятелност в рамките на надзорната ѝ компетентност, приложното поле на правомощието за отнемането на лицензия за банка рязко се стеснява. На практика случаите, когато ще се стигне до отнемането на лицензия на платежоспособна банка, могат да бъдат твърде редки.

Стесняването на приложното поле на правомощието за отнемане на банкова лицензия за сметка на правомощието за даване ход на производство по несъстоятелност се определя и от обстоятелството, че искането на надзорните органи има за банката същите последици като отнемането на лицензията. С обявяването на неплатежоспособността, което същевременно е и решение за обявяване на банката в несъстоятелност, *съдът всъщност постановява индивидуална забрана за осъществяване на банкова дейност и в този смисъл отнема лицензията* (срв. чл. 74, ал. 1 от изменения ЗБКД). Именно поради това законът не съдържа задължение за БНБ да я отнеме. Налага се изводът, че даването ход на банковата несъстоятелност се очертава вече *като най-тежката мярка за санкционно въздействие* в регистъра от надзорни мерки, прилагани от централната банка.

Производството по банкова несъстоятелност не е насочено към оздравяване на банковото предприятие, тъй като според изричната разпоредба на чл. 79 от изменения ЗБКД в неговите рамки план за оздравяване не може да се предлага. Това се дължи на факта, че доколкото е възможно, санирането на банка предхожда несъстоятелността и се осъществява от централната банка във фазата на особения надзор. Основното съображение за това нормативно разрешение е очевидно и не се нуждае от коментар. То е свързано с практическите затруднения да се възложи такава сложна и специализирана дейност на кредиторите на банката, които обикновено са многобройни и в преобладаващата си част не разполагат с познания и опит за това. По същите причини в производството по несъстоятелност на банка не се провежда и събрание на кредиторите (чл. 77 от изменения ЗБКД).

Промени в режима на законовите провизии и банковото кредитиране

В ЗБКД бяха направени две важни изменения, отнасящи се до задължителните специални резерви (законовите провизии) и банковото кредитиране.

На първо място, принципно нова нормативна уредба се дава на *законовите провизии*. В изменения ЗБКД изрично се посочва, че тези резерви са елемент на счетоводните разходи на банката (чл. 26, ал. 2 от ЗБКД). По този начин законодателят ясно очертава същността и начина им на формиране. Провизиите са разходи, еднотипни с намалението на стойността

на активите по смисъла на § 6, ал. 1 от Закона за счетоводството (ДВ, бр. 4 от 1991, изм. и доп., бр. 26 от 1992 г., бр. 55 от 1993 г. и бр. 21 от 1996 г.).⁵ Поради този си характер те се отразяват върху финансовия резултат на търговската банка *независимо от неговия вид (печалба или загуба) и размер*. Така не само резервите за безнадеждните вземания (както предвижда т. 26 от Национален счетоводен стандарт 16 – ДВ, бр. 111 от 1995 г.), а резервите за всички рисково класифицирани вземания ще се отразяват върху финансовия резултат. При липса на печалба те ще увеличат загубата на банката. В тези условия разпоредбата на чл. 11, ал. 4, т. 3 от Наредба № 8 за капиталовата адекватност на банките (ДВ, бр. 39 от 1993 г., изм. и доп., бр. 19 от 1994 г., бр. 2 и 77 от 1995 г., попр., бр. 85 от 1995 г., изм., бр. 4 и 16 от 1996 г.) относно изваждането от собствения капитал на банката на недостига на законови провизии практически губи регулативния си смисъл.

Промененият режим на законовите провизии влиза в сила от 1 януари 1997 г. (срв. § 26 от Закона за изменение и допълнение на ЗБКД).

Важно значение има и другото допълнение на ЗБКД. Според разпоредбата на изменения чл. 36, ал. 1 на търговските банки се забранява *да приемат като обезпечение издадени от самите тях акции, както и акции, издадени от икономически свързани с тях лица* (по смисъла на § 1 от допълнителните разпоредби на закона). Тази формулировка е аналогична например на нормативни текстове, съдържащи се в § 41, ал. 4 на *унгарския банков закон от 1991 г.*

За съжаление обаче законодателят не забрани изрично широко практикуваното от много български банки предоставяне на кредити за закупуване на акции, емитирани от самите тях или от свързани с тях лица.

Уредба на банковия надзор

Значими и обширни са промените в закона, отнасящи се до *надзора*. Те засягат преди всичко банковия надзор, който не е особен надзор по смисъла на глава тринадесета (чл. 64 – 69) от изменения ЗБКД. Банковият надзор, несвързан с прилагането на мерките за преодоляване състоянието на опасност от неплатежоспособност, може вече да бъде наречен „*обичаен, обикновен*“ надзор.

В рамките на обичайния банков надзор законодателят предвижда съществени изменения в правомощията на надзорните органи.

Разширява се кръгът на основанията за отказ за издаването на лицензия. Според новата разпоредба на т. 7 от чл. 14, ал. 1 централната банка може да откаже издаването на лицензия, когато установи, че лица, запи-

⁵ Според § 6, ал. 1 от Закона за счетоводството *разходите (на предприятия-то) се формират от намалението на стойността на активите, начисляването на трудово възнаграждение, социални осигуровки, надбавки и др. в резултат на осъществена дейност в предприятието независимо от момента на тяхното изплащане.*

сали над 1% от капитала, са направили вноски със заемни средства. Така вече се установява *законова забрана да се учредява банка със заеман капитал*.

Променена е уредбата на ограничителните правомощия на надзорните органи по чл. 56.

Заличена е възможността отстраняването от длъжност на управители на банката (лицата, които я управляват и представляват) да е само временно. При сегашната уредба то може да бъде *и окончателно* и не е свързано с необходимостта да се отправя предупреждение и да се доказва виновно нарушаване на разпоредбите на банковото законодателство (срв. изменената т. 6 на чл. 56, ал. 1). От тази гледна точка законодателят се е съобразил в по-голяма степен с характера на този вид надзорно въздействие като принудителна административна мярка, прилагането на която не изисква наличие на вина.

При отстраняването на банкови управители БНБ дава срок, в който компетентният орган трябва да овласти други лица. Ако това не бъде извършено в определения срок и броят на останалите управители е по-малък от минимално изисквания съгласно закона и устава (поне двама), както и когато за попълването на състава е необходимо решение на общото събрание на акционерите, централната банка отстранява и останалите оправомощени лица (управители) и назначава за срок, не по-дълъг от шест месеца, двама квестори, които изпълняват ролята на отстранените лица до избирането на нови управители, отговарящи на изискванията на чл. 8, ал. 1 от компетентния орган (срв. изменената ал. 2 на чл. 56).

На централната банка са предоставени и нови правомощия. На първо място, това е правомощието, даващо възможност за отстраняването от длъжност на всички членове на съвета на директорите на търговската банка, съответно всички членове на управителния и на надзорния ѝ съвет (вж. изменената т. 7 на чл. 56, ал. 1). И тук прилагането на принудителната мярка не е обусловено от виновно поведение. На второ място, при спазване на реда по новата ал. 2 на чл. 56 надзорните органи вече могат да отстранят от длъжност и членове на управителен орган на банка, които не са нейни управители, както и членове на контролен орган. Основанието е, че тези лица попадат в обсега на отрицателните изисквания на чл. 51. Особено в случая е, че това отстраняване може да доведе (в хипотезата на изр. 2) и до отстраняването на всички членове на управителния орган на банката, включително и на управителите, и съответно до назначаването на квестори.

Административнонаказателна отговорност за нарушаване разпоредбите на ЗБКД

Принципно значение има и още една промяна в ЗБКД. Новият чл. 86, който урежда административнонаказателната отговорност за нарушаване разпоредбите на закона, изоставя изчерпателното изброяване на норматив-

ни текстове, като използва бланкетната формулировка „за нарушаване на този закон и на издадените за неговото прилагане нормативни актове“ (ал. 1). Въз основа на посочения текст могат да се направят два извода.

Първо, разширяването на „охранителния обсег“ на административното наказване е още едно категорично доказателство за *публичноправния характер на ЗБКД*. В този разширен обсег сега попадат практически всички законови забрани и задължения.

Второ, административното наказване обхваща вече и нарушенията на наредбите на БНБ. Така недвусмислено се подчертава и публичноправният характер на *подзаконовата уредба* на търговската банкова дейност.

Квесторски надзор

С промените в ЗБКД фигурата на *квестора* получи много по-пълна и завършена уредба. Вниманието, което законодателят отделя на квесторския надзор, проличава и в обстоятелството, че материята за квестора е обособена в отделна дванадесета глава на изменения ЗБКД.

Преди всичко там се дава ясен отговор на въпроса, кой може да бъде квестор. Отхвърлена бе възможността квестор да бъде юридическо лице. Според текста на чл. 57, ал. 1 от изменения ЗБКД квесторът може да бъде само физическо лице. Ако за квестори са назначени две или повече лица, те вземат решения като колегия – с единодушие, като упражняват правомощията си съвместно, освен ако централната банка реши друго (ал. 3). Тези разпоредби по-ярко открояват властническата същност на фигурата на квестора.

Като физическо лице квесторът трябва да отговаря на ред законови изисквания. Те са аналогични или сходни с изискванията, предявявани едновременно и към банковите управители по чл. 8, ал. 1, и към синдика – физическо лице, в производството по несъстоятелност (срв. чл. 57, ал. 2 от изменения ЗБКД и чл. 656, ал. 2 от ТЗ).

По-пълно, ясно и систематизирано са уредени и правомощията на квестора, и различните хипотези, при които те се прилагат.

Първо, квестори (поне двама) се назначават, когато централната банка отстрани от длъжност управители на търговска банка (срв. изменената т. 6 на чл. 56, ал. 1 във връзка с ал. 2). В този случай квесторите встъпват в правомощията на отстранените лица (чл. 58, ал. 3 от изменения ЗБКД).

Втора хипотеза на назначаването на квестори в търговска банка е при отстраняването на всички членове на съвета на директорите, съответно на всички членове на управителния и надзорния съвет, приложено като надзорна мярка по чл. 56, ал. 1, т. 7 или като мярка за особен надзор по чл. 65, ал. 2, т. 7 от изменения ЗБКД. Тук квесторите встъпват в правомощията на съответния управителен орган (съвет на директорите, управителен съвет) – чл. 56, ал. 3 и чл. 58, ал. 4 от изменения ЗБКД.

Трета хипотеза за назначаването на квестор е при прилагането на най-

тежката мярка за обичаен банков надзор – отнемането на издадена лицензия на търговска банка (срв. чл. 56, ал. 1, т. 8 от изменения ЗБКД). Ако отнемането на лицензията не е съчетано с отстраняването от длъжност на банкови управители, съответно на другите членове на органи на банката, квесторът не управлява непосредствено банката, а упражнява само оперативен надзор върху нея. Тук законодателят дава по-изчерпателна уредба на неговите правомощия като държавен надзорник. Изрично са обособени установителните квесторски правомощия. Това са правомощията на свободен достъп и за проверяване и проучване на всички банкови операции (чл. 58, ал. 1, т. 1 – 2 от изменения ЗБКД). Законова уредба получи и правомощието да се събират данни и документи за обхванатите от системата за гарантиране на влоговете лица (чл. 58, ал. 1, т. 5 от изменения ЗБКД). По-прецизно са формулирани и правомощията за въздействие на квестора, свързани с контрола върху управителния орган на банката (срв. т. 3 и 4).

И на последно място квестор се назначава, когато като мярка за надзорно въздействие на банката е наложено ограничаване на дейността ѝ съгласно чл. 56, ал. 1, т. 5. В този случай квесторът упражнява контрол за спазването на наложените ограничения, като изрично са му предоставени установителните правомощия по чл. 58, ал. 1, т. 1 – 2 от изменения ЗБКД (срв. чл. 58, ал. 2).

Прегледът на променената уредба на квесторските правомощия позволява да се открият нова група правомощия за встъпване в правата на органи на банката (чл. 56, ал. 3, чл. 58, ал. 3 и 4 от изменения ЗБКД). Те могат да бъдат наречени *суброгационни (заместващи) правомощия*. Овластяването на квестора с тях е нов момент. При упражняването им се преодолява една граница с принципно значение. Досега банковият надзор по обясними причини не бе натоварван с управлението и представителството на банка, т. е. с прякото осъществяване на банкова търговска дейност. Надзорът е вид държавна намеса в търговската дейност и законодателят с основание се въздържахше да я разширява до такива предели и форми, които биха се изтълкували като посегателство върху конституционно защитените частна собственост и свободна стопанска инициатива (срв. чл. 17, ал. 2 и чл. 19, ал. 1 от конституцията).

В случая обаче публичният интерес и най-вече *защитата на собствеността на вложителите като потребители на банкови услуги*, която също има конституционна уредба (срв. чл. 19, ал. 2), налага да се премине и към прякото осъществяване на банкова дейност.

Предоставянето на суброгационни правомощия на квестора поражда широк кръг от проблеми, които изискват внимателно проучване и анализ. Практиката ще покаже и най-целесъобразните форми и способности за упражняване на такива правомощия. Безспорно е обаче, че осъществяването им се изгражда върху няколко принципни положения.

Преди всичко изместването на органите на банката не означава, че квесторът губи качеството си на държавен орган. Той осъществява дей-

ността си в защита на публичния интерес и фактът, че частният интерес на банката (съответно на нейните акционери) в случая съвпада с обществения, не означава „загуба“ на властнически правомощия. Доказателство за това е и ограничаването на правото на собствениците (акционерите) пряко (срв. чл. 221, т. 4 от ТЗ) или косвено чрез надзорния съвет (чл. 241, ал. 2 от ТЗ) да сменят по свое усмотрение квестори в качеството им на управители, съответно на управителен орган на банката (арг. от чл. 58, ал. 4, изр. 2 и чл. 63 от изменения ЗБКД). Суброгирането на квестора в правата на органи на банката като форма на надзорно въздействие има безспорен властнически характер поради обстоятелството, че е *принудително*. Адресат на суброгационното надзорно въздействие е самата търговска банка, която не само трябва да го приеме, но и да окаже чрез всички свои длъжностни лица съдействие на квестора (чл. 60, ал. 2 от изменения ЗБКД). Тази принудителност е смекчена в случаите на чл. 56, ал. 1, т. 6 и 7 от изменения ЗБКД чрез възможността засегнатата банка да ограничи срока на квесторската суброгация, като своевременно замени отстранените лица.

Израз на несводимостта на квестора до обикновен член на управителен орган на търговската банка е и ограничаването на отговорността му само до вредите, причинени умишлено или с груба небрежност (чл. 60, ал. 1, изр. 2 от изменения ЗБКД). Смекчаването на отговорността на квестора се определя и от обстоятелството, че при суброгацията дейността му като банков управител, съответно като член на банков управителен орган неизбежно ще понесе неблагоприятните последици от предишни незаконосъобразни и неправилни действия на отстранените от длъжност лица.

Властническият характер на квесторската суброгация се проявява само в рамките на надзорното правоотношение, но не и спрямо съдоговорителите (клиентите) на търговската банка. За тези лица квесторът е само лице, което изявява волята на търговската банка.

Квесторската суброгация поначало е *изключителна мярка с ограничено времетраене* (срв. чл. 56, ал. 2 и 3 и чл. 65, ал. 4). Целите са да се въздейства за преодоляване на нарушенията, съответно на опасността от неплатежоспособност, и банката да възстанови нормалната си дейност, или максимално да се защитят от увреждане интересите на кредиторите и стабилността на банковата система при вече настъпила неплатежоспособност. Тези цели на суброгацията очертават и рамката за нейното прилагане. До нея трябва да се прибегва само когато са изчерпани другите възможности за надзорно въздействие.

Особеният надзор върху търговските банки

Принципно нов момент в ЗБКД е уредбата на *особения надзор* върху търговските банки. Става дума за *система от принудителни административни мерки*, прилагана от Управителния съвет на БНБ (срв. чл. 88, ал. 1 от изменения ЗБКД), когато банката е изпаднала в състояние, пред-

шестващо неплатежоспособността. Това е дефинираното в чл. 64 от закона понятие „опасност от неплатежоспособност“. Такава съществува при наличието на една от двете алтернативно посочени в чл. 64 хипотези. На първо място, когато отношението на обща капиталова адекватност на една търговска банка е под определеното минимално равнище (т. 1)⁶ и, на второ място, когато има опасност поради състоянието на активите на банката тя да не може да изпълни задълженията си в деня на тяхната изискуемост (т. 2).

Разпоредбата на новия чл. 65, ал. 2 съдържа списък от мерки, които значително разширяват възможностите за въздействие на централната банка. Първото, което прави впечатление при анализа на списъка от мерки за особен надзор по чл. 65, ал. 2, е разширяването на съдържанието и обсега на ограничителните правомощия на централната банка. Част от тези правомощия са идентични с ограничителните, предвидени по чл. 56. Такива са правомощията за прилагането на мерките по т. 3 (ограничаване дейността на банката) и т. 7 (отстраняване от длъжност на членовете на съвета на директорите, съответно на управителния и надзорния съвет). Различието се обуславя от основанието за прилагането им – опасността от неплатежоспособност.

Целите на ограничителните мерки по т. 4 (забраната за изплащане на дивиденди) и по т. 5 (забраната за разпореждане с имущество) не се нуждаят от особен коментар. Очевидна е целесъобразността на подобни мерки, когато банката е в опасност от неплатежоспособност. Законът добавя и гражданскоправна санкция – недействителност за действията и сделките, извършени в нарушение на наложените с административния акт на БНБ забрани (срв. чл. 66, ал. 1 от изменения ЗБКД). Последица от недействителността е и възникването на задължение за връщане на полученото от акционерите и съответно от съдоговорителите на банката като недължимо платено (срв. чл. 34 във връзка с чл. 55 от Закона за задълженията и договорите).

Мярката по т. 8 (лишаване временно от право на глас на акционери, притежаващи пряко или косвено повече от 10% от акциите с право на глас) като цяло е в духа на нормативното решение, съдържащо се в *Директива 89/646/ЕЕС от 1989 г. (Втората банкова директива)* на Европейската общност. Българският законодател обаче изисква прилагането на ограничението да се обуславя не от вероятността за евентуално настъпване на увреждане на разумното и надеждно управление на банката (както е според чл. 11 на директивата), а от реалното настъпване на вредните последици. Те трябва вече да са факт. Това стеснява превантивното действие на тази мярка за особен надзор за сметка на защитата правата на

⁶ Според изменената ал. 2 от § 3 на Преходните и заключителни разпоредби на ЗБКД банките трябва да достигнат съотношението на собствения капитал на банката спрямо рисковите ѝ активи по чл. 21, ал. 2 до 2001 г. В рамките на този срок централната банка **ежегодно определя минимални равнища** на това съотношение, които банките трябва да достигнат и поддържат.

акционерите.

Близка по същността си до тази мярка, но с несравнимо по-големи интензитет и степен на засягане управителните права на акционерите на банката е временното отнемане правомощията на общото събрание (т. 9). Мярката не се прилага самостоятелно, а в съчетание с нейното логично допълнение – решаването от страна на централната банка на въпроси от компетентността на общото събрание. Встъпването в компетентността на общото събрание означава, че наред с квестора и Управителният съвет на БНБ като висш орган за банков надзор е овластен със *суброгационни (заместващи) правомощия*. Към тях несъмнено принадлежи и принудителното увеличаване на капитала (т. 6), което всъщност е конкретизация на правомощието по т. 9.

Особено внимание като мерки на особен надзор заслужават намаляването на лихвите на задълженията на банката до средния им пазарен размер (т. 1) и спиране изпълнението на нейните задължения (т. 2). Последното не може да продължава повече от тридесет дни за разлика от намаляването на лихвите, което може да трае и година (ал. 4). Непосредствената цел на двете мерки на особен надзор е очевидна. Необходимо е на банката да бъде даден известен „отдых“, за да може да стабилизира своето положение. Наред с това мярката по т. 1 цели да преодолее и намиращото се в разрез с изискванията на разумното банкерство привличане на клиенти чрез обещаване на твърде високи лихви. Подобна практика в крайна сметка неизбежно води до подкопаване финансовото състояние на търговската банка.

В тези случаи административните актове на Управителния съвет на БНБ засягат пряко не само банката, поставена под особен надзор, но и правата на трети лица кредитори, тъй като едностранно се внася промяна в техните правоотношения. Най-вече това ще се отнася до вложителите. При намаляването на лихвите вложителите биват засегнати, тъй като не получават част от обещания им гарантиран доход, а при спиране изпълнението на задълженията на банката влоговете временно губят една от най-характерните си особености – *предсрочната изискуемост*. Поради това вложителите практически се приравняват на парични заемодатели, а банката придобива качеството на кредитополучател. Веднага възниква въпросът, прилагането на тези мерки не противоречи ли на целта на ЗБКД да защити вложителите. Известно противоречие съществува, но то не е съществено. Поради особеното състояние на банката – опасност от неплатежоспособност, законодателят дава относителен превес на защитата *сигурността на влоговете*, както и на другата основна цел на закона – стабилността на банковата система и сигурността на платежния процес. С оглед на тези цели, постигането на които в крайна сметка защитава по-съществени интереси на вложителите, е оправдано правата им да претърпят известно временно ограничаване.

И двете мерки на особен надзор са израз на засилена държавна намеса в частноправни отношения, тъй като предизвикват последици, които

поначало трябва да са резултат от волята на засегнатата банка или от съгласуваната воля на страните в тези правоотношения. Поради това те са израз на *суброгационните надзорни правомощия* на централната банка. Особеното тук е, че административният акт може да замести волеизявление не само на самата банка (съответно на неин орган), но и на нейни (при това не само отделни) кредитори. Намаляването на лихвите се отнася до всички вложители и други титуляри на парични вземания. Спирането също може да засегне всички кредитори на банката. С оглед на тези свои последици актовете, с които се намаляват лихвите и се спира изпълнението на банковите задължения, се приближават плътно до характеристиките на общите административни актове.⁷

При спиране изпълнението на задълженията на банката трябва да се посочат неговите сериозните последици. Централната банка може да бъде обвинена, че със своя акт е довела до верижни неизпълнения на търговски задължения. В този случай, както и при намаляване на лихвите, към БНБ могат да се насочат претенции за обезщетяване на понесени от кре-

⁷ Общият административен акт се характеризира, от една страна, с конкретност и еднократна приложимост на съдържащото се в него предписание и същевременно с широк (неопределен) кръг от адресати. (За тази категория актове вж. по-подробно Ангелов, А., М. Костов. *Финансов план и финансовоправна норма*. С., 1972, с. 74 и сл.; Лазаров, К. *Принудителни административни мерки*. С., 1981, с. 75 – 78; Лазаров, К. *Още веднъж за общите административни актове*. *Правна мисъл*, 4/1995, с. 20 – 26).

Поставя се и въпросът за възможността да бъдат оспорени актовете, с които се прилагат мерки по чл. 65, ал. 2, т. 1 и 2 по съдебен ред от засегнатите кредитори на банката. Този въпрос има съществени практически измерения. На пръв поглед ЗБКД оставя впечатление, че актовете на Управителния съвет на БНБ, с които се налагат мерки за особен надзор, могат да се обжалват само от засегнатата търговска банка (срв. чл. 88, ал. 3, изр. 2 от ЗБКД). Тук обаче трябва да се изтъкне решаващата роля на Решение № 21 от 26 октомври 1995 г. на Конституционния съд по к. д. № 18 от 1995 г. (ДВ, бр. 99 от 1995 г.). Решението предвижда, че пред съд могат да се обжалват от граждани и юридически лица всички административни актове, включително и вътрешнослужебните, *цoм* нарушават или застрашават техни права или законни интереси и не са изключени изрично със закон от съдебно обжалване. Текстът на чл. 88, ал. 3, изр. 2 не може да бъде тълкуван като изрична забрана за обжалването на административния акт на БНБ от всички други засегнати лица освен от търговската банка. В тази ситуация може да се направи изводът за принципната възможност да се обжалват актовете на БНБ от **кредиторите** на поставената под особен надзор банка, спрямо която са приложени и мерки по чл. 65, ал. 2, т. 1 и/или 2 от изменения ЗБКД.

С още по-голямо основание тази теза трябва да важи и за лицата, които са отстранени от длъжност (управители, членове на съвета на директорите, съответно на управителния и надзорния съвет), лишените от право на глас акционери и т. н. Те безспорно трябва да бъдат конституирани наред с банката като страни в административния процес по обжалване решението на БНБ.

Изобщо субсидиарното прилагане на Закона за административното производство към надзорните актове на централната банка поставя редица сериозни проблеми, които трябва да бъдат предмет на самостоятелен анализ.

дитори на банката вреди. Тъй като става въпрос за волеизявления и действия на БНБ, които са израз на властнически правомощия, претендиращите за обезщетение трябва да оспорят по съответния ред законността на административните актове на централната банка, както изисква разпоредбата на чл. 1, ал. 2 от Закона за отговорността на държавата за вреди, причинени на граждани (ДВ, бр. 60 от 1988 г., изм. и доп., бр. 59 от 1993 г.). Но наличието на такива спорове сериозно може да затрудни ефективното упражняване на правомощията за особен надзор на централната банка. С оглед на това е разумно да се възприеме разрешението, съдържащо се в чл. 1, ал. 4 и в чл. 2, ал. 7 на *английския банков закон от 1987 г.* Според него централната банка, както и нейните ръководители и длъжностни лица носят отговорност за вреди, причинени при упражняване надзорните функции на банката, само ако се докаже, че те са причинени умишлено. Въвеждането на такава норма в българското банково законодателство би било сериозна гаранция за ефективното упражняване на надзорни правомощия.⁸

При намаляването на лихвите от централната банка се поставя проблемът за неговия обхват. Законът не посочва изрично, че то се отнася само за бъдещи сделки на банката. Очевидно е при това положение, че нормата обхваща в приложното си поле и заварените правоотношения. Възниква обаче въпросът, дали намаляването ще се отнася и за дължимите и изискуеми, но все още неплатени лихви. Склонен съм да приема, че те не трябва да бъдат намалявани. Нормата на чл. 65, ал. 2, т. 1 предвижда едно изключително по характера си правомощие и поради това трябва да бъде тълкувана ограничително, за да не се засягат без нужда интересите на вложителите. Тук трябва да важи като принципно положението, че правата и интересите на банковите кредитори трябва да се накърняват минимално и само в пределите, необходими за защита на публичния интерес. Поради това намаляването на лихвите следва да обхваща *само лихви с настъпил надеж.*

При спиране изпълнението на задълженията на банка, поставена под особен надзор, възниква въпросът за неговата същност и последици. Спирането означава всъщност мораториум на банковите плащания към кредиторите.⁹ Спирането на плащанията е забрана, адресирана както до банката, така и до нейните кредитори. Но законодателят не урежда изрично проблема за закъснителните лихви, когато е спряно изпълнението на

⁸ В английската литература по банково право изрично се изтъква важността на тези защитни норми на банковия закон от 1987 г. Те са преодолели възникналите в прецедентното право (*common law*) съмнения и спорове за отговорността на централната банка при осъществяването на надзорните ѝ функции (вж. Elinger, E. P., E. Lomnicka. *Modern Banking Law*. Oxford, 1994, p. 32).

⁹ Мораториум е отлагането на срока (отсрочването) за осъществяване на една престация (срв. Апостолов, И. *Облигационно право. Част първа. Общо учение за облигацията*. С., 1990, с. 154 – 155; Кожухаров, А. *Облигационно право. Общо учение за облигационното отношение*. С., 1958, с. 228).

изискуеми задължения. Въпросът е, дали спиране изпълнението на задълженията освобождава банката от забавата и от свързаното с нея задължение за плащане на закъснителни лихви. Мисля, че е наложително уреждането на такива сериозни последици, засягащи пряко интересите на банковите кредитори, да стане с изрични законови разпоредби. Не е удачно те да бъдат уреждани с административен акт на БНБ. При липсата на законови разпоредби по-обосновано е да се приеме, че спирането на изпълнението на изискуеми задължения на банката не я освобождава от натрупването на закъснителни лихви за периода на спирането. Обаче вземанията по тези лихви ще станат изискуеми след вдигането на мораториума. И тук за целите на защитата на публичния интерес трябва да важи принципът за минималното засягане правата и интересите на банковите кредитори.

Спирането на плащанията на търговска банка поставя проблема и за една значима празнина в банковото ни законодателство. Мораториумът на банкови плащания може да бъде уреден по принципно различен начин. Така например *германският банков закон от 1985 г.* изрично регламентира мораториума в случаите, когато не отделна банка, а банките в страната като цяло се сблъскват с финансови затруднения, които могат да породят сериозна опасност за националната икономика и за нормалното функциониране на платежния процес. В тези случаи федералното правителство след консултиране с централната банка с нормативен акт може да предостави на отделна банка отсрочване на изпълнението на нейните задължения и да забрани осъществяването на всякакви производства по принудително изпълнение срещу нея, да затвори временно банките, като им забрани извършване на плащания и кредитиране, както и да затвори временно фондовите борси. Правителството урежда задължително и правните последици от прилагането на тези мерки в сферата на гражданското, търговското, дружественото, менителничното и чековото право, както и на процесуалното право (срв. чл. 47, ал. 1 – 3).¹⁰

¹⁰ По сходен начин се урежда мораториумът в § 78 от *австрийския банков закон от 1993 г.*

Разпоредби относно тази важна материя бяха включени през 1992 г. в българския проектозакон за банките и кредитното дело, но по не съвсем ясни причини отпаднаха при неговото приемане от Народното събрание.

Банкови сливания, банки болници и други опции

Джефри Ръсел

Джефри Ръсел е стари съдружник в KPMG.

Въведение

- Типични проблеми на банки в икономики, намиращи се в преход
- Основни цели на реструктурирането
- Възможни действия
- Заключение
- Предлагано решение

Типични проблеми на банки в икономики, намиращи се в преход

- Променяща се икономическа среда
- Лошо обслужвани или необслужвани заеми
- Ниска рентабилност
- Недостатъчно капитализиране
- Ръководство без опит в съвременните банкови практики
- Лоши информационни системи
- Ниско заплащане и липса на стимули
- Остарели подходи
- Конкуренция

Основни цели на реструктурирането

За държавата

- да премахне непрекъснатите финансови тежести и да извлече печалба от лошо обслужваните или необслужваните заеми

За клиентите

- да съдействат за стабилен и конкурентоспособен банков сектор

За банките

- да премахнат финансовото наследство от миналото, като реорганизируют баланса и упълномощят ръководството, което да им позволи да действат в свободен конкурентен пазар

Възможни действия

- Консолидиране и сливане
- Чужди инвеститори
- Банки болници
- Ликвидация

- Рекапитализация – нов капитал
- Не правете нищо – подчинен капитал

Консолидиране и сливане

Общо

- Обединяване и преобразуване на две или повече банки в едно юридическо лице

Условие

- Трябва да бъдат логично подходящи си страни

Консолидиране и сливане

За

- ефективност и намаляване на разходите
- концентриране на опит и управленски ресурси
- намаляване капацитета в банковия сектор
- осигуряване широка основа за бъдещи операции

Против

- вероятно ще доведе до намаляване на работните места
- може да доведе по-скоро до един голям вместо до два малки проблема
- нови информационни системи
- закриване на част от операциите

Чужди инвеститори

Общо

- Вкарване на нов капитал от чуждия инвеститор. След това той може да се обърне към проблемите

Условие

- Банката трябва да бъде привлекателна за чуждия инвеститор

Чуждестранни инвеститори

За

- прехвърляне на отговорностите
- ниски краткосрочни разходи
- нови технологии и методи

Против

- потенциална загуба на контрол върху банката и върху проблема
- може да бъде неприемлив политически
- неясна стойност

Банки болници

Общо

- Създаване на специализирани средства за възстановяване, които да извлекат максимална стойност по системен начин от слабо действащите или бездействащи активи

Условие

- Няма

Банки болници

За

- вероятно е максималното възвръщане на активите
- концентриране на проблемите при подходящите специалисти
- създава ясно разделяне на проблемните заеми
- позволява на ръководството да се фокусира върху бъдещето, а не върху миналото
- осигурява новият капитал да не се влияе от миналите проблеми

Против

- банката болница ще се нуждае от финансиране и/или гаранция
- последици за разходите и структурата
- връзки с клиентите и разбиране от обществеността

Ликвидация

Общо

- Реализация на моментната стойност на активите и уреждане на пасивите

Условие

- Няма

Ликвидация

За

- крайно решение
- незабавно решение
- намалява капацитета на банковата система
- разсейва мита, че централната банка винаги ще осигурява неограничена подкрепа

Против

- загуба на работни места
- може да не се извлече максималната стойност
- може да бъде необходимо инжектирането на капитал за уреждането на задълженията
- верижна реакция в цялата икономика
- увреждане на репутацията на системата като цяло

Рекапитализация – нов капитал

Общо

- Вкарване на нов капитал

Условие

- Предоставяне на ресурси на разположение

Рекапитализация – нов капитал

За

- поставя баланса на банката на здрава основа
- не налага промени в подхода
- относително прост

Против

- високи разходи в брой
- вероятно е новият капитал да бъде загубен
- не налага промени в подхода

Не правете нищо – подчинен капитал

Общо

- Превръщане на всички неуредени кредити за финансиране в подчинен квазисобствен капитал

Условие

- Ресурси на разположение

Не правете нищо – подчинен капитал

За

- лесен
- не налага промени в подхода или работната практика

Против

- балансът остава слаб
- не налага промени в подхода или работната практика
- не е вероятно да бъде ефективен
- има вероятност проблемът да се появи отново

Заклучения

- Няма лесно решение
- Може да има политически съображения
- Съображението за наличните ресурси
- Вероятно най-доброто решение е комбинация от действия
- Максимално увеличаване на аргументите за и намаляване до минимум на аргументите против

Предлагано решение

Банки с лошо действащи активи



Консолидация и сливане



Създаване на банка болница



Рекапитализация



Привличане на чужди инвестиции



Банка, конкурентоспособна на международния пазар

—————→ Ликвидация на някои активи

Банкови сливания

Владимир Георгиев

Владимир Георгиев е
изпълнителен директор в ТБ „Биохим“.

Банковият сектор в България преди 1990 г.

В миналото в България съществуваха три банки. БНБ изпълняваше едновременно функциите на централна и на търговска банка, обслужваща реалния и правителствения сектор. Българската външнотърговска банка (БВБ) бе специализирана в обслужването на външния сектор и сделките с чуждестранна валута, а Държавната спестовна каса (ДСК) – в осигуряването на базови банкови услуги за сектора на домакинствата. От 1981 г. в България постепенно се разви двустепенна банкова система.

В края на 80-те години вече съществуваха 8 специализирани търговски банки, чиято дейност бе ограничена до голяма степен в рамките на определени отрасли на икономиката. През 1989 г. функциите на БНБ по отношение на реалния сектор бяха поети от новосъздадените 59 регионални универсални банки, създадени на базата на бившите клонове на БНБ и регистрирани като акционерни дружества, притежавани от държавни предприятия, най-вече техни кредитополучатели. (Развитието на банковата система през 1990 – 1991 г. е показано на таблица 2.)

Наред с типичните за банковите сектори в Централна и Източна Европа България се сблъска и с някои специфични проблеми: банковият капитал, активите и депозитите бяха концентрирани в трите най-големи банки (БНБ, БВБ и ДСК); търговските банки бяха предимно малки и слаби; нетният източник на средства за тях бе ДСК чрез посредничеството на БНБ; процес на непрекъснато влошаване структурата на кредитните портфейли; липсата на законодателство за провизиране на неработещите кредити създаде илюзия за висока рентабилност на търговските банки; неразвита клонова мрежа (с изключение на ДСК); остаряла разплащателна система.

Институционално и структурно развитие на банковия сектор след 1992 г.

Формиране на правна рамка за развитие на банковата дейност

Бяха въведени международни стандарти за капиталова адекватност, ликвидност и кредитиране.

Създаване на БКК

С цел разрешаване на проблемите, натрупани в банковия сектор, през 1992 г. бе създадена Банковата консолидационна компания (БКК). Тя бе основана като акционерно дружество и държавните предприятия прехвърлиха в нея своите акции от търговските банки. До началото на 1995 г. БКК завърши следните проекти за консолидация чрез сливане: Обединена българска банка (ОББ), Експресбанк, Хебросбанк, Софиябанк, Сердика; а няколко малки провинциални банки бяха придобити от най-големите (БВБ, Балканбанк, Хебросбанк) чрез вливане.

През втората половина на 1995 г. започна вторият етап от консолидационния процес. В резултат бе създадена ТБ „Биохим“ – АД.

Като цяло консолидациите разрешиха някои от споменатите по-горе проблеми и най-вече тези, свързани с квалификацията на персонала; развитието на клонови мрежи с национален обхват; въвеждането на по-стриктни унифицирани правила за редица дейности, като кредитирането, ликвидността, покупката на дълготрайни материални активи и др.; постигане на икономия от мащаба при контактите с доставчиците; формиране на обща маркетингова политика.

Други проблеми не успяха да намерят окончателно решение. Такива са повишаването на капиталовата адекватност. Консолидацията на банките бе извършена без допълнителен приток на капитал и по този начин проблемът с недостатъчната капитализация се предаде на новите банки. Делът на необслужваните кредити в кредитния портфейл се задържа на предишното си ниво въпреки замяната на стари необслужвани кредити от преди 1990 г. с държавни ценни книжа. Основната причина за това развитие бяха ниските стандарти за кредитиране от периода преди консолидацията.

Приемане и прилагане на Закона за уреждане на необслужваните кредити, договорени до 31 декември 1990 г.

С този акт част от проблемите, свързани с необслужваните кредити, бяха разрешени. В същото време тези, които се отнасят до частично обслужвани кредити, не намериха решение, а държавните ценни книжа, които банките получиха в замяна, имаха характеристики под пазарните.

Резултати от консолидацията през периода 1992 – 1995 г.

Две от най-големите обединения бяха ОББ и ТБ „Биохим“.

Обединена българска банка

Тя бе създадена през 1992 г. като резултат от доброволното сливане на 22 търговски банки (в т. ч. 21 регионални и една специализирана в строителния сектор). Това бе първата консолидация, проведена от БКК.

ТБ „Биохим“ – АД

Тя бе създадена през 1995 г. от сливането на ТБ Софиябанк – АД, ТБ Сердика – АД (тези две банки бяха създадени през по-ранните етапи на консолидацията), и бившата ТБ „Биохим“ – АД. Новата банка е наследник на три специализирани банки (в електрониката, химическата и фармацевтичната промишленост, застраховането и презастраховането), три главни регионални софийски банки и три местни банки. В момента банката е трета по големина в страната.

Преди консолидацията две от банките имаха отрицателни стойности на капитала и реализираха текущи загуби. Поради сравнително малките им размери експозицията им към най-големите бе значителна. Двете по-големи банки, които взеха участие в консолидацията, бяха твърде различни по характер. Софиябанк оперираше предимно в левове и имаше широка депозитна база, бившата ТБ „Биохим“ – АД, бе най-вече валутно базирана банка със свръхекспозиция на кредитния портфейл към няколко големи клиенти. ТБ „Сердика“ бе по-малка новосъздадена банка с недостатъчни ресурси за успешна пазарна експанзия. Решението за консолидация бе взето въз основа на следните предимства: бе създадена голяма национална банка с диверсифициран кредитен портфейл; натрупаният опит в областта на международните разплащания стана достъпен за по-голям брой клиенти; създадоха се по-добри възможности за въвеждане на модерни управленски техники; увеличиха се възможностите за по-пълно използване на информационната система, позволяваща трансфер на средства. Тя бе закупена от една от консолидираните банки и бе твърде голяма за мащаба на нейните операции; централите на две от консолидираните банки се помещаваха в една и съща сграда.

След консолидацията обаче възникнаха други проблеми. Банката не е достатъчно капитализирана (стойността на капиталовата база според международните счетоводни стандарти е негативна); натрупаните от предходните години загуби са допълнителна тежест за новата банка; в кредитния и инвестиционния ѝ портфейл относителният дял на неработещите активи е значителен; консолидираните банки бяха носители на различна корпоративна култура.

Тъй като консолидацията бе проведена едва преди осем месеца, няма достатъчно данни за пълна и цялостна оценка на резултатите от нея. От друга страна, търговската банка започна дейността си при влошени макроикономически условия и криза в българската банкова система.

Предварителни изводи от консолидацията

Първо, изпълнение на маркетинговите цели на консолидацията: пазарният дял на банката в общите активи на търговските банки към 31 май 1996 г. е стабилизиран; увеличиха се пазарните дялове в кредитите в чуждестранна валута и държавните ценни книжа; делът на левовите депозити е непроменен, а този на валутните – расте; ТБ „Биохим“ промени баланса на конкуренцията в системата на търговските банки; клоновата мрежа

покрива всички основни центрове с висок икономически потенциал; като резултат от синергията бяха доразвити силните страни на трите банки; бяха постигнати по-добри позиции при преговорите с клиентите.

Второ, изпълнение на финансовите цели на консолидацията: банката завърши 1995 г. с оперативна печалба (като цяло консолидираните банки отчетоха загуби; структурата на активите и пасивите ѝ бе оптимизирана; тъй като консолидацията не бе придружена с допълнително капиталово финансиране, е необходимо тя да бъде рекапитализирана. Това ще се постигне чрез схемата Булбанк.

Трето, изпълнение на целите в сферата на управление. След формалния акт на консолидация управленските органи предприеха няколко стъпки за създаване на здрава основа за нейното бъдещо развитие: развитие на управленска информационна система; стриктен преглед на кредитния и инвестиционния портфейл. Целта е да се намерят най-добрите възможни начини за събиране и реструктуриране на неработещата част от портфейла; системата за контрол бе развита и усъвършенствана; бяха приети рамките на процедурите по формиране на нейния бюджет.

Банковият сектор в началото на 1996 г.

Ситуацията в българската банкова система през първата половина на годината е показана в таблица 3. Главни нейни характеристики са: намалението на броя и увеличението на размера на държавните банки; създаването на многобройни малки части банки, повечето от които с недостатъчен капитал; намалението степента на концентрация на депозитите и заемите в ДСК и БНБ и преразпределянето им сред търговските банки (вж. таблици 2 и 3); по-малките съотношения на капиталова адекватност; ниско равнище на провизираност на лошите кредити; след бързото развитие на клоновите мрежи частните и държавните банки имат приблизително равен брой клонове.

Бъдещото развитие на консолидираните банки ще бъде в съответствие с предприетите от правителството, БКК и БНБ мерки:

1. Изолация на източниците на загуби в реалния сектор и прилагане на схеми за реструктуриране.
2. Рекапитализация на държавните банки в съответствие с т. нар. схема Булбанк.
3. Промени в правната уредба за събиране на дълговете.
4. Засилване на банковия надзор.
5. Ликвидация на нежизнеспособните банки, с цел да се ограничат фискалните разходи.
6. Приватизация и създаване на смесени дружества в държавния банков сектор.
7. Прилагане на мерки, които ще окужат доброволното сливане на частни банки.

При изброените условия краткосрочни цели на консолидираните държавни банки биха могли да бъдат: разрешаването на проблема с тяхната декапитализация (подобно на ситуацията в Полша¹); подобряване управлението на банките с цел подпомагане приватизацията в реалния сектор.

Създаването на големи банки чрез консолидиране невинаги осигурява ефективност и достатъчно пазарно присъствие на новосъздадената банка².

За да бъдат избягнати евентуални негативни икономически и пазарни последици за консолидираните държавни банки, би следвало да се постигнат положителни промени в кредитната политика и да се намали делът на неработещите активи; да продължи адаптацията на банковия мениджмънт към пазарните условия, с цел да се развие пазарната и продуктовата диверсификация; да се създадат дъщерни компании; да се приложат модерни информационни технологии и да се повиши квалификацията на банковия персонал; подготовка за отварянето на банковия сектор за свободен достъп на чуждестранни конкуренти.

¹ Източник: *Merger may flow banks. Central European.*

² Историческата ретроспекция на развитието на някои големи банки в Испания и Гърция сочи реални опасности от неблагоприятен изход.

Финансов сектор в Централна и Източна Европа

Държава	Двустепенна банкова система	Брой и вид нови банки	Конкуренция	Капиталова адекватност	Дял на лошите кредити	Парични и капиталови пазари	Финансиране на бюджета	Приватизация
България	От март 1990 г.	Над 60; предимно регионални и прекалено малки, за да са ефективни	Слаба	Недокапитализирани	Около 40% от кредитите	Няма капиталов пазар	Банкови заеми и облигации	Държавни банки
Чехословакия	От януари 1990 г.	Седем основни и близо 30 малки банки	Слаба, но нараства	Ниска	Между 15% и 20%	Развива се паричен пазар; капиталовият пазар е планиран за края на 1992 г.	Банкови заеми, дългови и краткосрочни облигации	Основните банки са държавни
Унгария	От януари 1987 г.	30 търговски банки	Сравнително висока	След преходния период ще постигне стандартите на BIS	Между 15% и 20%	Активен паричен пазар; малък капиталов пазар	Банкови заеми, дългови и краткосрочни облигации	Малка част от акциите на някои банки са в частни ръце
Полша	От януари 1989 г.	Девет основни банки; над 50 малки	Ограничена поради регионалната концентрация	Ще се опита да постигне стандартите на BIS до 1993 г.	Около 30%. За 7 от основните банки е от 20% до 50%	Паричен и капиталов пазар	Банкови заеми, дългови и краткосрочни облигации	Основните банки са държавни; ре-дича малки банки са частни
Румъния	От декември 1990 г.	Около 10 банки; специализирани и универсални	Сравнително слаба	Под стандартите на BIS	Голяма част от лошите кредити са отписани, но проблемът се заражда отново	Планира се развитието на паричен пазар	Банкови заеми, предвидат се дългосрочни облигации	Няколко малки частни банки

Източник: МВФ.

Таблица 2

Финансов сектор в България през 1990 г.

Брой и вид на банките според вида собственост	Конкуренция	Концентрация на капитала (дял в общия размер на капиталата в банковата система), %	Дял на депозитите по вложовите банки, %	Капиталовата адекватност, %	Съотношение на капиталата към активите, %	Степен на провизираност	Лоши кредити към общия размер на кредитите, %	Дял на новата мрежа по вложовите банки, %	Персонал в банковата система и банковите мениджъри
<i>1. Държавни</i>	Слаба					Няма заделени провизии (основна причина – липсата на законова и нормативна рамка за това)		<i>1. Клонове</i>	Липса на обвързана управление практика и пазарно-стопански принципи, а също и на квалифициран банков персонал
БНБ	главно	БНБ – 56	БНБ – 16	БНБ – 12	БНБ – 12			ДСК – 67	
БВБ	в областта на лихвената политика, дължаща се на липсата на конкуренция	БВБ – 13	БВБ – 10	БВБ – 2.8	БВБ – 2.8			Други – 23	
ДСК	та на лихвената политика, дължаща се на липсата на конкуренция	ДСК – 3	ДСК – 46	ДСК – 1.1	ДСК – 1.1				
8 СТБ и 59 УТБ – акционерни дружества с участие на БНБ, БВБ и държавния сектор	вената политика, дължаща се на липсата на конкуренция	Средно	СТБ – 11	СТБ – 5.4	СТБ – 5.4			<i>2. Офиси</i>	
	лито, а на всяка диверсификация и налице на отраслова и кредитополучатели в тези банки)	на всяка диверсификация и налице на отраслова и кредитополучатели в тези банки)	УТБ – 17	УТБ – 2.3	УТБ – 2.3			ДСК – 95	
<i>2. Частни</i>								Други – 5	
ПЧБ									
БЗК									

БНБ – Българска народна банка, БВБ – Българска външнотърговска банка, ДСК – Държавна спестовна каса, СТБ – специализирани търговски банки, УТБ – универсални търговски банки, ПЧБ – Първа частна банка, БЗК – Банка за земеделски кредит.

Таблица 3

Финансов сектор в България през 1995 – 1996 г.

Брой и вид на банките според вида собственост	Концентрация на капитала (дял в общия размер на капиталата в банковата система), %	Дял на депозитите по видове банки, %	Капиталова адекватност, (краят на 1995 г.), %	Съотношение на капиталата към активите, %	Степен на прозрачност (недостиг), %	Лоши кредити към общия размер на кредитите (само за левовия компонент), %	Дял на клоновата мрежа по видове банки, %	Персонал в банковата система и банковите мениджъри
<i>1. Държавни</i>								
БНБ	Цена конкurreнция.	БНБ – 58	БНБ – 11.2	БНБ – 43			ДСК – 22	Незадоволително
БВБ		ДСК – 5	ДСК – 27	ДСК – 6.5			ДУТБ – 40	управление и не-
УТБ – акционерни дружества с дялово участие на БКК, държавни предприятия и други акционери	Ниско развитие на финансовите услуги	ДУТБ – 26 в т. ч. БВБ/Булбанк – 16	ДУТБ – 44.6 в т. ч. БВБ/Булбанк – 10.1	УТБ – 10.8, общо БВБ/Булбанк – 17			ЧУТБ – 38	достатъчно ниво на квалификация на персонала
2. Частен сектор		Средно на останалите банки от тази група се пада по 1	ЧУТБ – 17.2		76		Регионална експанзия на УТБ	
УТБ – 26 в т. ч. – 9 представителства на чуждестранни банки		ЧУТБ – 11		4.62		48.5		
3. Други финансови институции								

БНБ – Българска народна банка, БВБ – Българска външнотърговска банка, ДСК – Държавна спестовна каса, СТБ – специализирани търговски банки, УТБ – универсални търговски банки, ДУТБ – Държавни универсални търговски банки, ЧУТБ – Частни универсални търговски банки; БКК – Банкова консолидационна компания.

Работа с неплатежоспособни банки

Стенли Силвърбърг

Стенли Силвърбърг е
консултант в Световната банка.

Платежоспособност на социалистическите банки

В социалистическите страни платежоспособността на банките не е много важна и понякога на този въпрос не се обръща голямо внимание, докато не се осъществи приватизация на банки и други предприятия. Социалистическите банки всъщност служат като средство за финансиране на правителствените мероприятия. Главните решения за кредити всъщност отразяват разпределителни решения, които могат да бъдат или не делегирани на банката. Смята се, че натрупването на капитал не е важно за банките и техните държавни заемополучатели, доколкото правителството гарантира банковите пасиви, и тези, които работят с банка, могат да разчитат на такива гаранции. Когато държавните банки отчетат загуби и възникне отрицателен капитал, това всъщност води до увеличение на правителствения дефицит и задлъжнялост. Понякога загубите се прикриват поради несигурността около това, дали държавните предприятия ще обслужват неработещи заеми и дали те ще бъдат покрити с плащания от правителството – но ако свържем всички тези части в едно цяло, няма значение кой е отчел загубата.

Проблемите на такава система включват относителната липса на произтичащи от състоянието на банката решения за цената на банковите заеми и услуги, за кредитната експанзия и оперативните решения, включително разширение на клоновата мрежа, кадрова политика и др. Решенията могат да окажат съществено влияние върху резултатите на финансовата система и разпределението на ресурси в икономиката. Кредитните оценки в повечето случаи се правят от плановици без отчитане влиянието им върху резултатите на банката. Често банковото кредитиране се управлява от правителството, което не се интересува от въздействието му върху банката и не е наясно със способността на заемополучателя (изобщо държавното предприятие) да обслужва дълга си.

Частни банки

В идеалния случай бихме искали да видим банки, които са добре капитализирани и мотивирани да работят на печалба, вместо да обслужват политически цели или други интереси на собствениците или управителите

си. Това прави особено важно въвеждането на значителни изисквания за внесения капитал и последващото им изпълнение. За съжаление, когато новите частни банки получиха разрешение за работа в България, както и в други източноевропейски страни, изискванията за първоначален капитал бяха скромни и качеството бе пожертвано заради количеството. Освен това една или няколко държавни банки бяха разделени и получиха някои от външните черти на частни банки. Обаче те запазиха значителен портфейл от необслужваните заеми на държавни предприятия. В България такива банки получиха нискодоходни облигации като компенсация за дупката, която съществуваше в активите им. В повечето случаи реалистичната преоценка на активите им показваше, че те са неплатежоспособни.

Банките работят предимно със заемни средства – главно влогове, и капиталът им представлява важна предпазна мярка за вложителите и другите банкови кредитори. В същото време капиталът е важен от гледна точка на собствеността. Това особено важи там, където има слаба традиция в банковото дело. С малко реален капитал е лесно банките да бъдат разглеждани като работещи с парите на другите хора. Те, а не собствениците на банката, плащат за беembeтата и поглъщат загубите от заеми. Лесно е на банка да се гледа като на институция, която обслужва интересите на висшето ѝ ръководство независимо дали под формата на заплати и облаги, финансиране на странични дейности, финансиране на приятели и семейството, или купуване на политически услуги.

В повечето развити страни банковото дело се стреми към печалба в своите сделки. Там, където правителството защитава кредиторите на банката имплицитно или експлицитно чрез гаранции на влоговете, се налагат лимити върху капиталовите съотношения и заемите за един клиент, забранени са вътрешните сделки и се изисква точно счетоводство. В малкото развити системи, където банковите кредитори са оставени сами на себе си, това се разбира така, че грижата да се наблюдава състоянието на банките е оставена на такива кредитори. В България, дори преди да се обърне внимание на въпроса за защита на депозитите, вероятно съществуваше общото мнение, че всички банкови влогове са безопасни, макар че те са изложени на реални загуби. Обаче тази имплицитна защита, независимо дали е реална или не, не беше съпроводена със смислен надзор.

В ценообразуването, кредитните и другите решения добре капитализираните и ориентирани към печалба банки имат тенденция да отделят персонал и финансови средства в съответствие с пазарните сили и развитието им обикновено предизвиква ефективност и икономически растеж. Обаче отделните банки, дори когато са съответно мотивирани, правят грешки и може да изпаднат в трудно положение. И където надзорните правила са лоши, оказва се натиск при взимането на делови решения и правителството цели да извлече прекомерни доходи от банките или икономическата среда е особено лоша, много банки – държавни или частни – могат да срещнат сериозни затруднения и да станат неплатежоспособни.

(Трябва да бъде оценено, че в условията на висока инфлация за банките е много трудно да работят продължително на печалба.)

Когато банките изпаднат в неплатежоспособност и им се разреши да продължат да работят поради някаква форма на съучастие на правителството, много от следните проблеми вероятно ще възникнат и може би ще имат сериозни отрицателни последици:

Изкривени кредитни преценки. Когато една банка е неплатежоспособна и банковото ръководство разбира колко трудно е да се излезе от кризата, съществува силна тенденция да се играе „ва банк“, като се раздават високорискови кредити, които, ако са успешни, носят високи доходи. По същия начин съществува стимул да се търсят доходи от собственост и да се поемат лихвен и валутен риск. Тази „стратегия на зарове“ е разумна – тя може би е единственият начин банката да стане платежоспособна. Обаче по-вероятно е такава стратегия да влоши значително размера на кризата и цената за кредиторите и/или правителството.

Политически срещу икономически решения. Неплатежоспособната банка е загрижена за правителствените решения за закриването ѝ или за действия от страна на властите за спасяването ѝ. Като търси благоприятно решение, банката може да потърси политически услуги, като отклонява средства или раздава неправилно заеми на тези, които имат политическо влияние, или тя може да стане по-податлива да раздава лоши заеми на финансово слаби държавни предприятия, за да потърси услуги или да стане значима. Такова поведение вероятно ще се окаже скъпо за правителството.

Нечестно отчитане и измами. За да убеди вложителите и пазара, че неплатежоспособната банка е здрава, ръководството ѝ има интерес да се отчита неточно, като скрива проблеми със заемите или по друг начин надценява стойността на активите на банката. Следователно отчетността на проблемна банка вероятно е подозрителна и този проблем е най-остър там, където счетоводните и одиторските стандарти са слаби и няма криминално преследване на фалшивите отчети. Там, където се очаква бърз провал, банковите служители имат склонност към измами, за да получат финансови облаги, преди банката да бъде затворена и те да загубят работата си.

„Хищническа“ ценова политика. За да задържат влоговете, неплатежоспособните банки могат да плащат значително над пазарните лихвени проценти. Това е възможно да повлияе отрицателно върху дейността на иначе здрави банки. По същия начин в конкуренцията за сделки или опитни служители неплатежоспособните банки са склонни да водят ценова политика, която не е икономична за здрави институции, които оценяват служителите и услугите си, така че да получат доход от вложението си. Опитът на САЩ относно заемите и влоговете от края на 80-те и началото на 90-те години показва, че конкуренцията от неплатежоспособни институции влоши общите банкови резултати и елиминирането на тези неплатежоспособни институции подобри резултатите на останалите плате-

жоспособни банкови институции.

Проблеми на паричните потоци. Неплатежоспособните банки ще срещат сериозни ликвидни проблеми, ако не получават продължително финансиране от централната банка. В България такива ликвидни проблеми възникнаха първоначално от това, че по-голямата част от заемите на неплатежоспособните банки даваха много нисък доход. В крайна сметка това доведе до изтегляне на влогове и масивни ликвидни проблеми. Ако властите не успеят да изолират неликвидните, неплатежоспособни банки, това може да доведе до общо недоверие в банковата система и преминаване към предимно пазарна икономика.

Оценка на политиката на ръководството. Когато банката е неплатежоспособна, изключително трудно е да се прецени какви са резултатите на ръководството. Дори когато банката се отчита точно и работи ефективно при тези обстоятелства, съществена криза на платежоспособността ще затъмни такава ефективна работа. Така например в България, където банките са неплатежоспособни в различна степен, е изключително трудно да бъде определено кой управлява ефективно и кой не. Понякога неплатежоспособността датира от няколко години и съществува отпреди сегашното ръководство. Когато стане необходимо да се определи кои ръководства трябва да останат, съществуващата неплатежоспособност пречи на всякаква обективна преценка.

Това са някои от основните причини защо неплатежоспособните банки трябва да бъдат затворени. Наистина, ако има разумна прозрачност, няма правителствена гаранция за вложителите и правителствена ликвидна поддръжка, пазарните сили неизбежно ще предизвикат насилствено затваряне на неплатежоспособните банки. Проблемът за България и страни в подобно положение е, че неплатежоспособните банки са толкова голяма част от системата и, изглежда, реално няма добър начин да се отърват от тях. В други страни (САЩ имат най-голям опит – по-голямата част от който изобщо не е подходяща за България) са използвани различни варианти:

- Придобиване на лоши банки от частния сектор, докато те все още имат някаква стойност. Това предпочитано разрешение може да бъде подкрепено от надзорни действия, комбинирани със сигурна заплаха от затваряне. Обаче то работи там, където проблемите се разрешават рано и където има здрави банки или силни инвеститори, желаещи и способни да помогнат на или да придобият проблемните банки.

- Покупка и поемане, където купувачът получава влоговете и се съгласява да купи някои от активите на проблемната или закритата банка. Сделката изисква финансова подкрепа от гарант на влогове или правителството – но съществуват само няколко здрави банки, които да искат и могат да предприемат такива покупки. Ако се разреши на слаби (или по-малко неплатежоспособни) банки да купуват по-неплатежоспособни, в бъдеще ще възникнат по-големи проблеми. Това, което може да изглежда като възможност да се спестят пари краткосрочно, вероятно ще струва

скъпо в дългосрочен план.

- Национализиране на банката – но тогава кой ще я управлява? Част от банката може да бъде прехвърлена към спестовна каса, макар че този изход не е без проблеми.

- Плащане на вложителите (застрахованите или всички?). Това може да стане само чрез изтегляне на влогове, което да доведе до опашки от клиенти пред други банки.

- Поетапно изплащане на застрахованите и другите депозити. Затворените или под особен надзор банки престават да раздават кредити или да извършват други банкови сделки, но могат да продължат да обслужват влоговете (застрахованите влогове). Ликвидността идва от застрахователя на депозити и/или централната банка. Това разсрочено плащане би било по-слабо почувствано от другите банки и може всъщност да се окаже по-евтино, защото влоговете биха предложили относително евтино финансиране. Този процес бе използван в САЩ при RTC надзор и в други случаи.

Застраховка на влоговете

Поради това, че толкова много банки са неплатежоспособни и защото в България правителствената политика съществено допринася за това, вероятно не е правилно да се налагат селективно загуби на определени вложители. Ако това се допусне веднъж, незастрахованите вложители ще избягат от неплатежоспособните или проблемни банки и поради това влиянието на ограниченото покриване на загуби ще бъде произволно и изчерпано до първите фалити. Твърде късно е да се налага дисциплина на вложителите и да се изразява загриженост за т. нар. морален риск. Докато положението на банковата система не се подобри съществено, практически всички вложители трябва да бъдат защитени от банкови фалити. Всякакви други мерки биха имали ограничен ефект, докато пълната защита на вложенията би могла да доведе до благоприятни последици в бъдеще и би улеснила процедурата по обявяване на банките в несъстоятелност. Нещо повече – има доказателства, че загрижеността за предотвратяване на масово теглене на депозити от някои банки е оправдание да не се затварят банки в България.

Разходите по банковите фалити

Разходите за банкова неплатежоспособност в България ще бъдат много високи – може би от порядъка на 30% от БВП. Възможно е обаче да се очаква, че по-голямата част от реалните разходи вече са реализирани. Това стана в период от няколко години, когато банките натрупаха лоши заеми за нерентабилни държавни предприятия и частни фирми, под правителствен натиск, лоша кредитна преценка или вътрешни сделки. Признавам, че съм изненадан от въздействието на банковите фалити в Бъл-

гария – предположението ми, че пазарът вече е преценил размера на кризата и признаването ѝ не стои като въпрос е било погрешно – очевидно случаят не е такъв.

Ясно е, че липсата на прозрачност в банковата система е прикрила размера на съществуващия проблем дори за проблемните банкови кредитори. За несигурността допринесе и неизвестността относно това, каква защита на влоговете да се възприеме, след като застраховането на влоговете бе предложено от БНБ. Нещо повече – страховете на много вложители се реализираха чрез обезценяването на националната валута. Признаването на тази загуба може би е болезнено политически, особено ако банковите вложители трябва да понесат по-голямата част от тежестта ѝ. Ако правителството трябва да финансира загубата, това би повлияло на валутния курс и инфлацията и отново, макар по различен начин, ще повлияе на обществото. Ако пазарите бяха напълно игнорирали загубата и правителството я бе признало, тогава всеки удар в бъдеще би бил минимален и би имал някакви последици на пазарите на работна сила. От икономическа гледна точка обаче реалната загуба произтича от безползното използване на стопански ресурси. В известен смисъл банковата система е средство за друга категория бюджетен дефицит и вътрешен дълг.

Банковите услуги и бъдещето

В България днес съществуват повече банки, отколкото е необходимо, и известното им ограничение няма съществено да намали банковото обслужване. Но този процес може да отиде твърде далеч – ако се затворят всички неплатежоспособни банки, ще спре голяма част от финансирането на частния сектор, което ще има отрицателни последици за стопанството. БНБ може би ще трябва да избира най-доброто управление за неплатежоспособните банки, които могат да бъдат оставени да работят, но под стриктно наблюдение и определени ограничения на дейността им. Правилният избор (определяне на надзорници) и налагането на правилни ограничения ще бъдат трудни задачи – те ще изискват много по-смели действия от страна на БНБ и силна правителствена подкрепа. Тези банки, които изпълняват капиталовите и другите изисквания (при реалистични преценки на активите), биха били обект на значително по-леки надзорни ограничения – но освен чуждестранните банки колко банки в България днес са добре капитализирани или дори колко имат положителен капитал?

За няколко години работещите неплатежоспособни банки трябва да бъдат доведени от правителството до нулев капитал и да бъдат продадени или ако резултатите им не са задоволителни, трябва да се затворят. Необходимо е да спре натискът върху банките да кредитират държавни предприятия – това ще стане чрез правителството или пък гарантирано от него. Новосъздадените банки ще посрещат високи капиталови изисквания, включително за минималния капитал, който трябва да бъде плащан предварително.

Нужни са усилия банките да станат по-ефективни, което да се отрази в изискванията за минимални резерви, данъците, данъчното облагане на лихвите, плащани от предприятия, разрешените дейности и други съображения. Те трябва да включват усилия за привличане на потенциални чуждестранни участници в българското банково дело и да се изиска информация за това, кои необходими промени в законодателството (включително в собствеността, залозите и др.) биха направили българския пазар по-привлекателен за чуждестранни банки. По света има важни доказателства за положения, при които финансовите изисквания пред банки са прекомерни и допринасят за увеличаване на риска, вътрешни сделки и в крайна сметка до разходи за правителството, далеч надхвърлящи дохода от тежкото данъчно облагане.

Накрая трябва да се отбележи, че задоволителна банкова система не може да бъде постигната без чувствително намален правителствен дефицит, инфлация и много по-стабилен валутен курс.

Какви са някои от важните уроци от българския опит: не допускайте системите да стигнат до това състояние – решавайте проблемите рано; рязко подобрете банковата прозрачност; налагайте капиталовите изисквания; направете лесен достъп на чуждестранни банки и позволете на банките да работят на печалба.

Съществуват примери на неплатежоспособни правителствени банки, чиито пасиви бяха веднага приети на международните пазари, защото се смяташе, че кредитът на правителството е висок.

Съществуват редица външни икономии, които оправдават нетърговските решения. Обаче твърде често те се цитират постфактум, за да се оправдаят лоши кредити и погрешни икономически решения.

Има много международни примери, където високи минимални задължителни резерви, рестрикции върху приспадането на лошите кредити от облагаемия доход и специални данъци за банките или финансовите институции се смятат за политически популярни средства за набиране на правителствени приходи. Такава практика, общо взето, е късогледа. Тя води до слаби кредитни пазари и рискова, некапитализирана банкова система, където вътрешните сделки се насърчават и правителството е изложено на високи разходи за спасяване на неплатежоспособни банки.

В САЩ съществува механизъм, наричан Национална банка за защита на влоговете (DINB), който е използван в миналото и по-рядко през последните години. „Затворената“ банка за известно време – възможно е няколко месеца – продължава да обслужва незастрахованите депозити. В типичния случай застрахованите влогове бавно се изплащат. DINB може да предоставя временни влогови услуги, особено в общностите, където няма други банкови офиси.

Банковият надзор в условията на развиващ се пазар

Румен Симеонов

Румен Симеонов е началник-отдел
„Надзорна политика“ към управление „Банков надзор“ в БНБ.

Дами и господа,

Бях поканен да представя пред вас въпроси (проблеми), които през погледа на банковите надзорници са източник на банкова нестабилност в условията на развиващите се пазарни отношения. Макар и гледните точки на банкерите и надзорниците понякога да се разминават, крайната цел е обща – стабилни и рентабилни банки. Докато за банкерите оценката и управлението на риска да е динамика, обусловена от бързото развитие на икономическите процеси, за надзорниците оценката на риска в банките е нещо като подвижна мишена.

Искушен съм да се спра само на три основни теми, надявам се, от общ интерес.

I. Макроикономическата политика и стабилността на банките

Банковите надзорници обикновено са равнодушни към по-широкия контекст, в който работят банковите институции. В действителност обаче съществуват важни двупосочни връзки между макроикономическата ситуация и банките. Опитът от последните години сочи, че слабата банкова система не може да предостави микроикономическите канали, необходими за ефективното развитие на инвестициите, индустрията и заетостта, пречи на перспективите за икономически растеж, забавя резултатите от паричната политика и може да има сериозно отражение на публичните финанси.

Последните материали на МВФ подчертават важността на „качество-то“ на финансовия сектор и неговото въздействие върху растежа и ефективността. Проучването показва значително влошаване на икономическата ситуация в държави, където възникват банкови кризи.

От друга страна, макроикономическите шокове по-скоро отслабват банковата система и по този начин са източник на нестабилност. Историята, в т. ч. и нашият опит, предоставя много примери на внезапно повишаване на лихвените проценти, сривове на фондовите пазари, неочаквани отклонения в инфлацията, причиняващи трудности за банковата сис-

тема и понякога провокиращи сериозни кризи. По същия начин в страни, където приватизацията и либерализацията изпреварват или изостават от рисковия мениджмънт и надзорните възможности, се наблюдава разширяване на нестабилността на финансовите пазари с негативни последици за банковата система. Именно затова с макроикономическата политика и надзорните действия държавата трябва да бъде обвързана, ако желае да съдейства на растежа.

Икономическата система на обществото. Към средата на 1996 г. икономиката на България представлява колоритна смесица от условен пазар и все още преобладаващо централизирано формиране и разпределение на националния доход. Преходът към пазарна икономика се оказва по-труден за България, отколкото за другите страни от Източна Европа. Държавата продължава да се намесва пряко при формиране цените на основните суровини и енергия и на течните горива; пряка е намесата и в сферата на телекомуникациите. Както е известно, цените на енергоносителите са основният ценообразуващ фактор за всички останали стоки и услуги. Либерализацията на цените у нас засегна само тези стоки, които не са структуроопределящи като ценови фактор за образуването на другите цени. Още повече че тази либерализация се въведе в началото на 1991 г. преди смяната на собствеността. Тази политика не е претърпяла съществени изменения и до ден днешен. Пренебрегването на пазарните принципи в икономиката само отсрочва и задълбочава проблемите и създава предпоставки за ново общо увеличаване на цените и обедняване на населението. Така пазарът можеше да се определи единствено като ограничен, имайки предвид количественото възпроизводство на частната собственост. Развит пазар може да има само при преобладаваща частна собственост върху средствата за производство, политически прогресивен режим и отвореност на страната към световната икономика.

Наслоените обществени настроения, следствие на политизирането на икономическите и социалните процеси деформират до известна степен представите на производители, търговци и потребители и ги вкарва в стереотипите на отминалото време.

Изпълнителната, законодателната и съдебната власт определят правилата на играта и следят за тяхното пряко или косвено спазване. Честа практика е в областта на икономиката да се вземат решения, да се приемат и прилагат закони, които са в ущърб на пазарните принципи.

Както е известно, проблемите в банковата система са по-скоро проблеми на неразвитостта на пазарните отношения и дисциплината. Недоверието в банковата система се изразява в това, че банките не могат да съберат вземанията си вследствие на общите икономически условия – високи нива на лихвата, трусове на валутния, фондовия и стоковия пазар, ограничаване на потреблението и т. н. Преразпределянето на националния капитал в ръцете на съмнителни икономически субекти и отсъствието на ефективна защита на кредиторите демотивира дори и почтените кредитополучатели да бъдат особено коректни към банките.

Не е оправдано цялата отговорност да се хвърля върху банкерите, тъй като те са принудени да работят в такива условия, в които кредитирането е особено рисково занятие. Една част от мениджърите на банките използват този административен и законов вакуум и преразпределяха усърдно привлечените средства в полза на своите акционери. Така банките индивидуализираха интересите на акционерите си, но не чрез разпределяне на дивиденди (което би било нормална практика), а чрез лесен достъп до ресурса, който могат да получат от собствената си банка. От друга страна, мениджърите на държавните банки не смятаха, че кредитирането на държавните предприятия трябва да се подчинява на общите принципи за предпазливост.

Така функционирането на банките в България през последните 5 – 6 години се обуславяше от ниската степен на пазарни отношения и преобладаваща държавна собственост в основните банки. Частните банки пък станаха сигурен и сравнително евтин източник на капитали за крупните си акционери. Вследствие на това голяма част от дребните производители и търговци не получиха достъп до кредитен ресурс.

II. Банките в условията на пазарната среда

Пазарна дисциплина. Когато вътрешните структури за управление не могат да предотвратят безотговорното поведение, дисциплината трябва да дойде от самия пазарен механизъм, чрез конкуренцията или чрез промените и въздействието на корпоративния контрол. Неадекватността на такива механизми се явява също причина за банкова нестабилност. Слабото използване на различни финансови продукти, неразвитите парични и капиталови пазари като цяло не могат да стимулират банките към ефективност. Вследствие на това се ограничават възможностите за диверсифициране на рисковете и преодоляване на ликвидните кризи, което води до нестабилност на системата. В страни с висока концентрация на финансовите услуги банките могат да прикрият своята неефективност чрез експлоатиране на пазарната си сила. Създаването на крупни, но слаби банки откъм капитал, рентабилност и мениджмънт увеличава значително системния риск.

От теоретична гледна точка дисциплина трябва да се налага и от депозитния пазар – дисциплина чрез депозантите, отговарящи на сигналите за неразумната практика. Тези, които се насочват към по-висока лихва, първи теглят своите депозити. На практика обаче депозантите са предимно малки, разнородни и финансово необразовани икономически субекти, твърде слаби, за да наложат по-предпазливо поведение. Правилно проектираните схеми за застраховане на депозитите, агенциите за кредитен рейтинг, кредитните регистри, външните одитори и пазарните анализатори могат да помогнат за засилване на тази форма на дисциплина. Ограниченото влияние, което депозантите могат да наложат за ефективна дисциплина на банките, е една от причините, както всички знаем, за

техния публичен надзор.

Корпоративният пазар също може да упражнява по-ефективно влияние. Дребните акционери могат да накажат лошото или безотговорно ръководство на бизнеса чрез продажба на акции и посредством привличане вниманието на контролните институции. Същинското въздействие на корпоративния контрол понякога е достатъчно да коригира безотговорното поведение и да предотврати кризата. У нас създаването на фондов пазар е все още в зародиш и не оказва почти никакво влияние върху банките. Банковите акции често не се намират в списъка на официалните пазари, акционерите не притежават необходимата информация, структурата на собствениците понякога е толкова концентрирана, че новите акционери трудно могат да упражняват контрол. Въпреки че е в процес на формиране, фондовият пазар няма да може да окаже съществено влияние върху дейността на държавните банки, докато тяхната приватизация се задържа.

Поразително е в колко много страни са възниквали трудности в банки, възприемани като добро място за инвестиции поради вярата, че парите на основните собственици ще ги предпазят от загуби.

Ако фундаменталната, юридическата и административната рамка за функциониране на пазара не съществува, либералното регулиране на пазара е невъзможно. Ако собственическите права не са добре дефинирани, поведението на банковите акционери може да не бъде ефективно. Ако процедурите за банкрут са само скицирани или не съществуват, ще бъде невъзможно за банките да се защитят от неплатежоспособността на длъжниците. Правилата за прозрачност и вътрешен контрол ще бъдат неприложими, ако основните правила за счетоводство са лошо определени и в икономиката са широко разпространени проблемите, свързани с отчетността. Поради това Базелските принципи и банковите наредби са най-ефективни за банкови системи, където в общи линии структурните проблеми, които току-що дискутирахме, са били разумно и добре разрешени. Постигането на такава ситуация трябва да бъде политика или цел за всяка една страна, желаеща да заздравя собствената си финансова система и да въздейства чрез такива мерки за подобряване на благосъстоянието на хората.

В нашите условия правителството съвместява ролята и на собственик на мажоритарния дял в големите банки. Намеренията за освобождаване от тези дялове може да повлияе върху банковата система както в краткосрочен, така и в дългосрочен план. Отпадането на държавното гарантиране на влоговете в най-голямата спестовна институция – ДСК – може да повиши конкуренцията между банковите институции. Създаването на пазарна култура на поведение е от особено важно значение за формирането на здрава банкова система. Държавата трябва да поеме някакъв минимум защита на вложителите, но не може да си позволи да ги гарантира напълно, защото така ощетява едни данъкоплатци за сметка на други.

Политиката, насочена към запазване на неефективни държавни структури, прикрита зад твърденията, че приватизирането им може да застраши националните интереси, не може да не влияе и върху банковата система. Така се поддържат производства, които не са в състояние да си вършат кредитите, но и не фалират поради прикритата държавна протекция. Немалко са банките с големи експозиции към неплатежоспособни държавни предприятия.

Пазарът и банковата система. Свободата при осъществяване дейността на икономическите агенти може да се прояви само и единствено при преобладаваща частна форма на собственост върху средствата за производство (в т. ч. и в банковото дело) и държавност, която защитава и гарантира възпроизвеждането на тази собственост. Тоест свободата и частната собственост са взаимообуславящи се фактори, които са основата на пазарното стопанство. През последните години наличието на политическа свобода в България изпреварва „въвеждането“ на свободата на икономическите субекти, основано на свободното движение на капиталите и собственост. Незрелите пазарни отношения са причина проблемите на държавните и частните банки да не се различават съществено от гледна точка на резултата от дейността им.

Така се стигна до състояние, при което частните фирми и банки имат също толкова задължения, колкото и държавните. Твърде елементарно би било на тази основа да се изказва мнението, че „качеството“ на икономиката не се определя от наличието на значителен частен сектор. За разлика обаче от политиката икономиката не търпи популизъм.

Прилагането на съответните механизми за контрол върху банковата система са крайно необходими, но от гледна точка на икономическата логика е наложително наред с „козметиката“ по реформирането на банковия сектор да се въздейства и върху първопричината на заболяването. Икономиката като цяло първо трябва да се стабилизира, след което да се създадат условия за подем, базиращ се преди всичко на конкуренцията. Банките само способстват за трансфера на парите и ако секторът на производството и търговията боледуват (слабо производство, безработица, липса на пазари, реализирането на загуби, постоянна обезценка на производствени мощности, свиване на крайното потребление и т. н.), то няма откъде банките да компенсират загубите от лошите кредити. Обикновено проблемите на една икономика се проявяват на повърхността като фактическо обезценяване на националните валути. Надзорът на практика не може да влияе върху финансовото състояние на банките, когато причините за кризите са фундаментални.

Участието на държавата в капитала на банките. Както е известно, участието на държавата чрез Банковата консолидационна компания (БКК) в търговските банки е значително. Тази схема създаде доста сблъсъци на интереси и размиваше отговорността за взетите решения. Желателно е БНБ да се освободи от този ангажимент, тъй като не е редно да бъде едновременно и собственик, и надзорник. Сега отговорността на

БНБ се разпределя в две посоки – като съсобственик в банки и като орган, който е оторизиран да ги надзирава, което възвръща предишната ѝ роля. Заедно с отказването от функцията на собственик в банковата сфера БНБ ще даде възможност на правителството само да си носи отговорността за проблемите на държавните банки, които в повечето случаи са лошо стопанисвани и управлявани, и ще съсредоточи своето внимание към извършването на стандартизираните процедури по наблюдение, контрол и въздействие върху всички банки, но само от позициите си на надзорна институция, а не като собственик.

Отсъствието на правно основание за обявяването на банка в несъстоятелност. Дълго време Търговският закон (ТЗ) и ЗБКД не позволяваха това. Юридически беше допустимо да се извършат определените в ЗБКД процедури за гарантиране интересите на вложителите, като се отнеме лицензът на банката, което да предизвика процедура по несъстоятелност на съответното дружество по ТЗ. Но по искане на кредиторите тази процедура не можеше да се осъществи поради липсата на законови гаранции за вложителите на банката. Възможността, която се предвиждаше, БНБ да отнема правомощията на изпълнителните директори не решаваше въпроса в условия на несъстоятелност, така както това стана след приемането на последните изменения на ЗБКД.

Конкуренция и пазарна дисциплина. От гледна точка на стимулиране развитието на пазарните взаимоотношения в областта на банковото дело, а оттам и в националната икономика като цяло, е необходимо наличието на чужд банков капитал като важно условие за повишаване конкурентоспособността и ефективността на банките в България.

Забавянето процеса на приватизация на държавното участие в банките доведе до парадоксални ситуации, при които държавен орган (БНБ) обявява държавни банки в неплатежоспособност, иска от съда обявяване на несъстоятелност поради това, че банките не могат да си съберат вземанията от държавни фирми, много от които вече не съществуват. Не е тайна, че кредитите на тези предприятия са раздаваха по нареждане на правителството или на подчинени на него инстанции. Така на практика държавата организира фалита на част от самата себе си, вместо да извлече икономическа и политическа изгода от продажбата на тези свои активи. Пазарът неумолимо налага изисквания за смяна на формата на собственост в банковата сфера и колкото по-бързо стане това, толкова по-малко загуби ще отчете държавата.

III. Регулиране на банковата система и банков надзор

Правни и институционални условия. Друг възможен източник за нестабилност е правната и институционалната рамка. Липсата или неадекватността на корпоративното, ликвидационното, договорното и частно-собственическото право затрудняват нормалното функциониране на бан-

ковата система в много страни. Лошо дефинирани закони и практика възпрепятстват bankerите да внушават респект и дисциплина, когато качеството на вземанията се влошава.

Достоверната счетоводна практика за банките и за фирмите е другият ключ към стабилност. Ако финансовите отчети не дадат възможност на кредиторите да оценят истинското състояние на фирмите и ако няма стандарти (счетоводни), позволяващи смислени сравнения, на банките ще им бъде невъзможно да направят ефективен избор на потенциални кредитополучатели. В същото време надзорниците и обществеността няма да имат необходимата информация за оценка на дейността и платежоспособността на банките и ще се пропусне подходящият момент за корекции. Особено показателен е българският пример в това отношение. Поради фискални и други съображения банковите баланси и отчети на бъбнаха дотолкова, че самите банки престанаха да им вярват.

Управление и вътрешен контрол. Поведението на банките в огромна степен се влияе от вътрешните им структури на управление. Банковите сътресения често възникват от неадекватността на контрола от страна на собствениците. Това се дължи както на липсата на точна информация, така и на обстоятелството, че акционерите са много разнородни и дребни (с някои изключения, където капиталът е концентриран в ръцете на икономическа групировка или отделни лица), за да упражнят влияние върху управителите. Структурата на собствеността (акционерния капитал) също може да бъде източник на нестабилност, когато банката се използва за финансиране на собствениците ѝ независимо дали е частна, или държавна, ако те не искат да обслужват кредитите в съответствие с общите пазарни условия. Големите вътрешни кредити и кредитите на свързаните лица много често са в основата на банковите кризи. Не е за пренебрегване и възможността върху мениджърите да бъде оказван и политически натиск за кредитиране на отделни фирми.

Дори когато собствениците дават на ръководителите правилни насоки, банкерството може да не бъде предпазливо, защото вътрешният контрол не е адекватен. Ако липсва информация или тя е неточна и оперативните граници и отговорности не са правилно определени, лесно е да се предположи, че съществуват рискове, които са неволни или случайни. Лошият вътрешен контрол заедно с предоставянето на изключително големи права на директорите могат да погубят всяка банка.

Регулации и надзор (нормативна база). На последно място нестабилността може да бъде причинена от самия надзор и нормативната база. Опитът потвърждава, че нормативната база е необходима за осигуряване на отговорна и надеждна банкова система. Понякога проблемът е в липсата на координация на националните институции, в други случаи – в неспособността да се преценят определени рискове или познанията за комплексната структура на банковия сектор са незадоволителни. Банковите регулации и останалата нормативна база по-скоро неумишлено са насърчавали, отколкото предотвратявали рисковото и неефективно поведение.

Строгите стандарти, които се възприеха в една неадекватна среда по-скоро като екзотика, отколкото като инструменти за управление, не можаха да бъдат безболезнено наложени.

Надзорната дисциплина на поведението на банките може да бъде надлежно проектирана и пак да е неефективна, ако на компетентната власт липсват необходимите правни възможности за санкциониране и въздействие.

Капиталова адекватност. Капиталът не е само буфер срещу загуби, а първо и преди всичко е благосъстояние, инвестирано от акционерите за реализирането на печалба. Капиталовите изисквания са път към стимулиране на собствениците и управителите на банката да постигнат необходимия баланс: ако значителни средства на собствениците са изложени на риск, те ще окажат влияние на ръководството да действа разумно и отговорно. Ако банката поема твърде много рискове, това може да донесе за определен период повече дивидент, но рано или късно ще възникнат загуби, които няма да могат да бъдат абсорбирани. Тогава от собствениците ще бъде поискано да рекапитализират банката. Акционерите могат да загубят както контрола върху банката, така и инвестициите си в нея. Надзорната роля на капиталовата адекватност представлява стимул за упражняване на корективни действия, преди активите да се влошат до толкова, че състоянието да стане неспасяемо.

Нестабилност, фалити и изход. Погрешно схващане за ролята на надзора би било, ако той априори се възприеме като виновен за фалита на една или няколко банки. За нещастие последиците от тази широко разпространена интерпретация у нас са, че надзорниците са изложени на публичен натиск да предотвратят обявяването на някоя банка във фалит, което може да има опасен ефект върху нашето поведение. Надзор или система за надзор, които имат нулев коефициент фалити, не са добри. Рисковото банкиране би трябвало да се съпровожда и с естествено селектиране на банките. В противен случай ще липсват гаранции за доброто здраве на системата. Излизането на играчи от конкурентната арена е част от психологията на пазарната икономика. Правилните процедури за изход са важен елемент от общата сигурност и отговорност на банковата индустрия. Там, където няма добре дефинирани инструменти, разрешаващи навреме излизане на неспасяеми банки от пазара, там съществуват взаимоотношения, доведени до крайност от конкуренцията или условията. Банки, които са загубили капитала си, могат да бъдат заплаха за финансовата стабилност. Те са склонни да опитват по хазартен начин да преодолеят проблемите, като предоставят високи лихви по депозитите и понижават изискванията за селектиране на кредитополучателите. Дори и нещо повече – неспасяемите банки често стават домакин на неплатежоспособни клиенти и продължават да им отпускат средства или да капитализират дължимата лихва по техните кредити. На всички е известно, че изваждането на една банка от системата не може да бъде оставено на милостта на пазарните сили, защото последващите внезапни фалити ще разклатят

рисково доверието на депозантите. Нормативната рамка в тази област (сливания, особен надзор и ликвидация) трябва да поощрява пазарната дисциплина, а не да я потиска. В страни, където изцяло предполагаемо или действително съществува убеждение, че държавата няма да позволи нито една банка да фалира, се забелязва повишаване на безотговорното поведение и в някои случаи реализиране на загуби, които тежат на данъкоплатците.

Базелският подход не покрива изцяло правилата по изваждане или закриване, защото схемите за реструктуриране варират за различните страни. Същността на капиталовите изисквания предполага надзорна интервенция, заместваща вътрешното управление на банката. Бързата интервенция и строите правила за закриване са необходими за налагане на пазарната дисциплина и са напълно в духа на базелския подход.

Натиск от страна на правителството, правната система или от обществеността могат да ограничат прилагането на пазарните принципи и надзорните правила и по този начин отговорностите на надзорниците могат да не бъдат подкрепени от адекватни ресурси, информация и възможности за санкциониране.

Надзорниците се нуждаят от власт, за да могат да получават коректна информация, както и при определени ситуации пряко да въздействат върху банките. Те трябва да бъдат в състояние да наложат санкции, когато е необходимо, включително да отнемат банковия лиценз.

Банковата криза повдига и един друг въпрос, който има пряка връзка с проблема за собствеността, особено когато някои от акционерите на банките са мениджъри или надзорници. В хода на банковите дела интересите на мениджърите често влизат в противоречие с тези на акционерите. Практиката показва, че членовете на надзорните съвети обикновено са хора, които заемат възлови длъжности в държавния апарат или са основни акционери.

При тези случаи корпоративният контрол губи своята роля на естествена преграда, на филтър, който собственикът залага срещу грешките на мениджмънта. През последните години банковата практика у нас е свидетел на формалната роля, която играе вътрешният контрол на банката. Всеизвестен е фактът, че ефективността на вътрешния контрол зависи от качеството на мениджмънта.

На второ място, слабият вътрешен контрол в банката може да бъде следствие от отношението на крупните акционери, които обикновено са и големи кредитополучатели. Те нямат особена полза от вътрешния контрол. Изобщо контролът на всички нива и под различни форми е пречка за преразпределение на капитала и именно поради това някои акционери съзнателно пренебрегват интересите си като собственици за сметка на интересите си като кредитополучатели.

Спомага ли нормативната база за развитието на пазарните отношения в банковата сфера? Когато става дума за нормативната база, винаги възникват въпросите:

а) достатъчно обхватна ли е тя, за да гарантира работата на банките и надзорната институция;

б) какви са процедурите за превантивен контрол и въздействие върху ръководителите на банките от страна на надзора;

в) обвързани ли са изискванията за достигането на определени показатели с точно регламентирани санкциониращи действия при тяхното изпълнение.

Тези въпроси възникват и са актуални не само за работата на банковите институции. От съществено значение е фактът, дали общата нормативна база регулира някои правила, които специалните закони са пропуснали да уредят. Например банковата нормативна уредба понастоящем не дава кой знае какви права на bankerите за събиране на вземанията от нелоялните длъжници. Несигурната ситуация и бездействието на съдебните органи във връзка с делата на банките срещу кредитополучателите създават трудности за оценка на риска. В резултат на същата тази несигурност на банковите вложения функционалното превъплъщение на банките в заложни къщи би изглеждало твърде жалко. При нелоялно поведение от страна на длъжника вината не е само на банката, която е отпуснала кредита, а и на законите и съдебната система, които трябва да гарантират общите принципи на почтеността в кредитните отношения. Банковото ръководство би трябвало повече да носи отговорност за неправилната оценка на кредитния риск, за злоумишлени действия и обвързването с определени кредитополучатели, съсредоточване на прекалено много кредити във взаимно свързани лица или преференциално кредитиране на акционери на банката. Едно такова разбиране няма за цел да отхвърли изцяло отговорността на bankerите и да я прехвърли върху съдебната система и законите, тъй като bankerите са длъжни да обезпечат добре своите кредити.

Всяка икономика в преход ще трябва да реши противоречието между претенциите, възможностите и потребностите на кредитополучателите. Постоянно растящите загуби и задължнялост поставяше под съмнение възможността банките навреме да си събират вземанията. Отпускането на кредити на държавни предприятия е рисковано поради лошия мениджмънт в тях, отсъствието на пряк контрол от страна на собственика и разхищения на всички равнища. Липсата на реален пазар на капитали, работна сила, стоки и услуги правеше частните фирми твърде несигурни в качеството им на кредитополучатели. Десетки хиляди частни фирми съществуваха повече на книга, отколкото в действителност. Не бяха малко случаите на открито криминализиране на търговията, обмяната и някои финансови услуги. Частните формирования, които възникнаха след 1989 г., първоначално не можеха да предложат реални обезпечения за исканите кредити. В повечето случаи частниците можеха да предложат като обезпечение жилищата си, малки магазини, леки автомобили и др. Процесът на натрупване на частен капитал не даде равен старт за всички участници и тези, които бяха близо до властта. Така банките имаха въз-

можност за лесен достъп до кредитен ресурс без реално обезпечение.

Какво може да се каже за банковата нормативна уредба? Положителен е фактът, че българското банково законодателство се опира на опита на страните с напреднали пазарни отношения в банковото дело. За няколко години се прие институционалната основа за развитието на банковото дело. Като цяло това е продиктувано от необходимостта да се оформят адекватни на международните разбирания банкови регулатори и нормативи, което да направи нашата банкова система по-отворена към света, по-лесно определяема и прогнозируема. Това обаче става в годините на големи надежди, свързани както със смяната на собствеността, така и с преразпределение на националното богатство. Така една сравнително добра нормативна база не може да намери конкретно приложение у нас.

Оттук може да се направи изводът, че нормативната база сама по себе си не създава предпоставки за регулирането на нормални пазарни отношения в банковата сфера, а само очертава контурите, рамките, в които се движат тези отношения. По-важните предпоставки за нормалното функциониране на пазара са: икономическата свобода в обществото; гарантирането на свободното движение на хора и капитали; политическата ангажираност да се защитават интересите на собствениците; възможността по-голямата част от собствеността да се възпроизвежда и т. н.

Заклучение

Не бива да се надценява ролята на здрава и ефективна банкова система, която да подпомага и предизвиква икономически растеж.

Децентрализирането на икономическите решения и реформирането на реалния и банковия сектор, частната собственост и корпоративните умения са необходими условия за подмяна на централизирания подход с ефикасно действащи пазарни отношения.

Което и да е правителство няма изгода от системна банкова неплатежоспособност, тъй като банковата система е съществен компонент на всяка икономика. Правителството трябва да се грижи за стабилността на банковата система от позициите на гарантирането на макроикономическата програма, която то изпълнява. Добре функциониращите институции могат само донякъде да гарантират стабилността на банковата система, но не могат да променят фундаменталните причини за кризите, нито пък могат да влияят пряко на макроикономическата политика на правителството.

Укрепване на финансовата дисциплина и контрол в банките

Терънс Макдоналд

*Терънс Макдоналд е управляващ
консултант в Ърнст енд Янг, Лондон.*

Добър ден, дами и господа. Казвам се Терънс Макдоналд и работя в лондонския офис на Ърнст енд Янг, който се специализира в банковия и финансовия сектор на възникващите пазари. През последните четири години работя с банки в Централна и Източна Европа. Клиентите ми са от България, Чешката република, Унгария, Латвия, Литва, Казахстан, Киргизстан, Полша, Узбекистан и Шри Ланка.

Бих искал да споделя с вас някои от въпросите, които се смятат за важни при надзора върху състоянието на банките. Като начало трябва да отбележа, че тези въпроси са важни за западните банки, които искат да развият кореспондентски отношения и вероятно да инвестират в местни банки.

В този момент въпросът за надзора е от важно значение поради належащото реструктуриране на банковия сектор. Вие трябва да обезпечите първо определени основни способности за надзор на банки. В противен случай може да се окажете в положение, подобно на Унгария през 1993 г., когато там рекапитализираха държавните банки с 2 млрд. щ. д. само за да открият, че цялата сума е загубена през следващите шест месеца.

I. Въведение

Една от слабостите на българската банкова система е липсата на адекватна методология за надзор на банките и такава, която да работи добре с проблемни институции.

Целта ни е да разгледаме методологиите за измерване на резултатите и състоянието на банките и определяне на рисковия им рейтинг. Ще разгледаме и съвкупността от показатели за резултатите от дейността, които могат да бъдат включени в системата за предупреждение при влошаване състоянието и при потенциален фалит на банка.

Обезпокоени сме обаче, че методологиите, които се прилагат от рейтинговите агенции и надзора в други правни системи, няма да бъдат напълно ефективни в България поради специалните условия в българската банкова система и съмненията относно наличието на надеждна банкова информация.

Процесът на определяне на рейтинг на банките в България е строго ограничен от качеството на наличната финансова информация. В момента банките не са задължени да изготвят финансови отчети в съответствие с международните счетоводни стандарти. Българските счетоводни стандарти за банките са все още далеч от реалното отчитане. Например при българските счетоводни стандарти банките не трябва да записват цялата сума на изчислената провизия за загуби от заеми; да консолидират резултатите на дъщерните си фирми, нито да отчитат справедливо значителни инвестиции; да сконтират стойността на облигациите, които носят доход, значително под пазарните проценти.

Тези недостатъци правят законовите финансови отчети всъщност безполезни за целите на банковия рейтинг, тъй като не позволяват да се направи достоверна и реалистична преценка за стойността на отчитаните активи.

II. Наблюдение от страна на БНБ

БНБ е задължена по закон да защитава вложителите и да гарантира стабилността на банковата система. Това може да се постигне чрез програма за идентификация на слабите банки на ранен етап и последващо наблюдение на тези банки, съчетано с план за колективни действия, които да бъдат предприети от отделните банки.

В съответствие с това БНБ трябва да възприеме програма за наблюдение със следните цели – да бъде постигнато пълно разбиране за всяка потенциално слаба банка, която създава сериозен риск от загуба за БНБ (като гарант на депозитите); ранно откриване на проблемите с платежоспособността; принос в намирането на решения за проблемните банки и в развитието на политика на безопасност.

1. Критерии за списъка от слаби банки

Показателите на състоянието на банката могат да бъдат групирани по следните признаци: равнище и качество на капитала; качество на активите, включително заеми и инвестиции; управление и контрол; приходи и норма на печалба; ликвидност и касова наличност, което покрива лихвения, валутния и позиционен риск, профил на задълженията.

Тези признаци често се цитират като акроним – CAMEL.

Всеки признак може да включва измерители или критерии за това, кога една банка трябва да стане обект на специален надзор заради увеличения ѝ рисков профил. Ако критериите в списъка се приложат към всички банки в днешна България, вероятно няма да останат повече от няколко банки, които да не бъдат включени в списъка.

III. Методи за оценка

Методите, използвани за даване на оценка на банките от надзора, търговските оценителски агенции, инвестиционните посредници, брокерите

или други банки обикновено обръщат внимание на ключовите сфери на риск в банковото дело: качеството на активите; ликвиден риск; лихвен, валутен и пазарен или позиционен риск.

Резултатите от банковото управление и контрол на тези рискове се отразяват на приходите на банката и степента на качеството на капитала ѝ. Тези измерения на състоянието на банката се срещат в най-често употребяваните методологии за оценка.

Оценителските агенции обръщат все по-голямо внимание на качеството на управление на институцията и ефективността на корпоративното управление и контрола, които се осъществяват в банката. Това е признание за същественото значение на силното корпоративно управление и вътрешния контрол за здравите и успешни банкови операции.

IV. Показатели за ранно предупреждение

Управлението за банков надзор на БНБ може най-ефективно да защити средствата на вложителите и да гарантира стабилност на банковата система, ако осъзнае възможно най-рано възникващите проблеми в банките, като по този начин ще има възможност да въздейства при планиране на оздравителните мероприятия. Това осъзнаване до голяма степен ще дойде по пътя на оценяване на риска от управлението за надзор от собственото му наблюдение върху банките с повишен риск.

V. Възможен подход

Целта на наблюдението ще бъде да ограничи риска от загуба, като оценява състоянието на банка, идентифицирана като слаба от гледна точка на това, кои банки са подходящи кандидати за спасителни програми, поддържани от БНБ. Тъй като такива програми не трябва да се осъществяват без пълна увереност в успеха им, основният анализ трябва да бъде фокусиран върху структурата на активите на банката и стойността им заедно с бизнесплана за поправяне на недостатъците, които причиняват първоначалните проблеми.

Съществуват няколко фактора, които са критични за постигане на тези цели: навременна и надеждна база данни на банките; разумен, навременен и надежден анализ на данните; ефективна проверка на място на активите на банката; достъп до обширна информация от разузнаването на пазара; желание и способност да се действа за намаляване на риска.

Сега съществува загриженост, че някои от тези критични фактори за успеха се проявяват частично или въобще липсват.

- Проверките на място на банки са ограничени поради недостига на ресурси.
- Последващият аналитичен надзор също е ограничен поради недостиг на средства, недобро качество и ненавременност на информацията.

При тези условия традиционните оценъчни методи, описани в това изложение, не са достатъчни, за да позволят надлежно наблюдение на

банките. Това преди всичко се дължи на неяснотата около оценката на банковите активи и отток – равнището на капитала. Както бе отбелязано във въведението, българските банки не водят сметките си в съответствие с международните счетоводни стандарти. Главният отрицателен резултат от тази практика е, че сметките не отразяват напълно необходимите количества на провизии за загуби от заеми и други кредитни причини.

Дори ако провизиите бяха заделени напълно, без редовни проверки на място или други поверителни програми, няма сигурност, че стойностите на активите се отчитат правилно. Широкоизвестно е, че щом финансовите институции срещнат трудности, възниква силна тенденция да се отлага признаването на кредитна загуба.

VI. Примери

Недостатъчният надзор на банките или неадекватното счетоводство и изисквания за информация могат да изложат на съществени рискове отделни банки и цели финансови системи. Бих искал да подчертая този риск с няколко примера.

Счетоводни стандарти

- Японските банки не изготвят сметките си в съответствие с международните счетоводни стандарти. Главният резултат е, че провизиите за загуби от заеми не са пълни. При това японските банки не трябва да консолидират резултатите от дейността на дъщерните си дружества. Една от последиците е, че японските банки проявяват тенденция към прехвърляне лошите си заеми на дъщерни фирми и по този начин да не отчитат загуби.

През изминалите няколко месеца японските банки заделиха значителни провизии за загуби от заеми, които възлязоха на над 50 млрд. щ.д. Обаче все още съществува разпространен възглед, че пълният размер на лошите заеми не е разкрит. Това се потвърждава от разкритието от втората по големина банка в Япония, която трябваше да отчете финансовите си резултати по правилата на САЩ. Отчетените провизии за загуби от заеми бяха с 20% по-високи, отколкото отчетените по-рано.

- В България счетоводните стандарти не позволяват на банките да заделят напълно провизии за загуби от заеми, освен ако няма достатъчно печалба. Доста лесно е да се разбере резултатът от това върху портфейла на банките в левове. Въздействието върху портфейла в конвертируема валута обаче все още не е ясно и българските счетоводни стандарти не предоставят на банковото ръководство информация за разумни стопански решения. Например банка може да провежда политика за поддържане на дълга валутна позиция от 5% от чистите си активи и да изходи за това от счетоводството на банката. Но според международните счетоводни стандарти (МСС), след като задели провизии срещу валутния си портфейл, банката може да има къса позиция. При неотдавнашното чувствително обезценяване на лева тази банка би регистрирала значителна загуба от валутната си позиция.

Надзор

- През 1994 г. Централната банка на Латвия увеличи изискванията за минимален капитал на банките. В резултат на това много от тях трябваше да наберат нов капитал. Най-голямата банка в Латвия („Балтия“) покачи съществено капитала си, за да подкрепи увеличението на активите си. Тази банка бе поставена под попечителството на Централната банка на Латвия през май 1995 г. При последвалото разследване бе открито, че почти всички банки са имали фиктивен капитал. Какво се е случило – банката дава заем на свързани лица, които след това предоставят заем на съществуващ акционер. Той от своя страна инвестира парите в банката като акционерен капитал. Резултатът бе, че и заемите, и капиталът са надценени.

От гледна точка на надзора трябва да се определи откъде идват средствата за увеличаване на капитал на банката. Това е свързано с концепцията за прозрачност, която принципно означава, че операциите и процесът на вземане на решение в банките трябва да са ясни за разбиране.

- Допълнително в тази банка, която имаше общи активи от 400 млн. щ. д., приблизително 50% от тях бяха фиктивни, много от заемите бяха за свързани лица. Ако Централната банка беше направила ефективна проверка на място, има голяма вероятност тези проблеми да бъдат разкрити на по-ранен етап.

- Друго обстоятелство, което трябва да споменем, е, че председателят на тази банка имаше криминално минало. В повечето законодателства съществуват изисквания към гражданите, които заемат постове в депозитни институции. Правилата съществуват, защото не трябва хора със съмнително минало да бъдат отговорни за спестяванията на населението на дадена страна.

VII. Заключение

Сегашното положение на българската банкова система показва, че за много банки методите, описани в това изложение, не са приложими; тези банки, които са технически неплатежоспособни, не трябва да бъдат наблюдавани, а по-скоро реструктурирани или ликвидирани.

След като банковият сектор е реструктуриран и рекапитализиран, наблюдението на тези банки ще бъде много важно, за да се гарантира, че кризата няма да се повтори. Засега е наложително правителството на България и БНБ да работят заедно, за да обезпечат финансови и човешки ресурси за изпълнение на необходимите надзорни функции и законова рамка, която ще позволи на управлението по надзор да работи ефективно.

Приложение

Финансов контрол и надзор – София, България, юни 1996 г.

Обща рамка за оценка

CAMEL

Капитал, активи, управление, доходи, ликвидност

1. Равнище и качество на капитала

- Капиталови равнища под необходимия законов минимум
- Натрупан дефицит
- Липса на план за капитала
- Качество на капитала

2. Качество на активите

- Допълнителни провизии за загуби от заеми или отписване на част от стойността на определени активи
- Концентрация на заеми за отделни заемополучатели (например заемите над 10% от капитала на банката достигат повече от 20% от всички заеми)
- Концентрация на заеми в стопански отрасъл (например сумата на заемите в един отрасъл е с повече от 10% по-голяма от нормалния пазарен дял)

- Бърз растеж на активите изобщо или в отделни сфери

- Липса на формална и адекватна процедура за откриване на кредитен риск, както и на процедури и политика за управление.

3. Управление и контрол

- Честа смяна на ключови ръководители
- Доказателства за неопитни бордове и висши ръководители
- Често неспазване на надзорните изисквания
- Доказателства за вътрешни сделки или конфликт на интереси
- Липса на силен вътрешен контрол и култура

4. Приходи и норма на печалба

- Чисти загуби през повече от две последователни тримесечия, възлизащи на 5% или повече от капитала на банката

- Агресивна политика на доходите и провизиите

- Липса на бизнесплан

- Високо равнище на оперативни разходи към общ доход

5. Ликвидност и каса

- Неадекватни равнища на собствена ликвидност и чести заеми от БНБ

- Несъвпадение на позициите, предизвикващи разлики, които водят до високи равнища на риска

- Липса на доказателства за разбиране на касовите рискове и правилни процедури и политика за управление на риска.

- Висок дял на необезпечени депозити

- Висок дял на безсрочни и краткосрочни депозити

- Концентрация на големи вложители.

Управлението на банките и ролята му в процеса на реструктуриране

Пиер Льомер

Пиер Льомер е директор на „Изследвания и научна дейност“ към Центъра за банково дело в Париж.

Въведение

Нашият опит при обучението на стотици банкови ръководители в предишните комунистически страни на Централна и Източна Европа показва много за процеса на промяна в управлението и условията за ефективно реструктуриране.

Бих искал да споделя този опит.

Но първо какво е управление и каква е ролята на ръководителя?

Често наблюдаваме, че средният ръководен персонал в Централна и Източна Европа понякога не е сигурен каква е ролята му в банковата йерархия. Това до голяма степен се дължи на факта, че статутът и ролята на банковото ръководство в тези страни са все още доста неопределени.

Вместо да използваме априори описанието на идеалния ръководител (нещо, което ще опишем по-късно), бих започнал с определението на управлението като „изкуството да правиш нещо чрез хора“.

I. Старият образ на т. нар. банков ръководител

В повечето банки от почти всички страни традиционно ръководният персонал поставя ударението върху техническите си познания и дейности и има склонност да провежда непосредствен и последователен надзор и контрол. Това наистина е необходимо, но не е достатъчно.

- Тази политика важи особено за повечето централноевропейски мениджъри, които са квалифицирани инженери и следователно ориентацията им е предимно техническа и производствена – т. е. загрижени са за нуждите на производството и не обръщат внимание на изискванията на клиентите или на необходимостта от финансово равновесие.

- Много ръководители в банките на централноевропейските страни имат няколко години стаж в системата на централното планиране. Тези техни стари навици неизбежно оставят следа в съзнанието им. Следователно е съвсем нормално да им липсват търговски и пазарни умения.

Затова е необходимо добро и качествено обучение, за да бъдат натрупани нужните познания за основните пазарни методи, за изискванията на клиентите, за подхода към тях, за имиджа на институцията пред клиента.

Така нуждата от по-добра система на управление в централноевропейските банки е очевидна. Дори ако западният „пазарен“ език (т. е. печалба, свободно ценообразуване, конкуренция и др.) вече е възприет, пред ръководителите все още има много предизвикателства.

В нашите отношения с централноевропейски ръководители често срещаме слабо разбиране на международните операции, западното законодателство, арбитража и съдебните процедури; ниско качество на продуктите и нередовни доставки (заради безразличие към грешките); остарели технологии и традиционни организационни форми, незачитане на факторите за безопасност и слаба производителност; непознаване на разходите; липса на умения за микроикономически изчисления, определяне на цените и др.; недовършени важни проекти и бюрократичност.

От друга страна, на централноевропейските компании трябва да им се признае заслугата за постигнатия прогрес.

Често откривахме например високи технически познания, добросъвестност, бърза промяна и поне някои много интересни и полезни планирания.

II. Преходът към пазарна икономика: управление на смяната на ролите, когато банките трябва да се нагодят към новите условия

Банковите мениджъри са изправени пред предизвикателството да играят четири нови роли в управлението на банките.

а) Управление на въвеждането на нови технологии, средства и методи, работа при промени в организацията – аспект, в който повечето банки са успели.

б) Усъвършенстване на пълномощията, уменията и познанията на персонала. В това отношение ръководителите трябва да определят изискванията за работата, методите и уменията; да контролират хората, да следят за разминавания между изискванията на работното място и способностите и познанията на персонала за изпълнение на работата; да наемат подходящ персонал (като вземат предвид уменията и мотивацията), като организират набирането на нови служители; да развиват способностите на персонала чрез програми за обучение с цел повишаване на индивидуалния успех и организиране на обучение по места.

в) Разработване средства за управление на маркетинговия мениджмънт и умения за гарантиране на растеж в конкурентна среда: опознаване на потенциални клиенти, осъвременяване на мрежата от контакти, пазарни проучвания (извадки, анализи и интерпретации на данните) и др.; планиране на пазара на оферти – нещо, което изисква лично участие, изтъкване на съществуващите предимства, постоянно съгласуване на продаж-

бите с търговската политика и опит, договаряне на оптимални условия, организиране доставката на продукта, обратна информация от клиенти и др.; поставяне на високи цели пред колектива и отделни служители и следене на маркетинговите кампании и планове за работа; формиране на екип и ръководството му – избор на верния стил в йерархичните отношения с персонала, мотивация на служителите и др.; засилване на мотивацията и насърчаване на служителите чрез различни инициативи и награди (добавки и премии, зависещи от оценка на изпълнението) и др. Пряко наблюдение (месечни отчети...), интервюта с оценка за изпълнението и договаряне на възнаграждението и увеличения на заплатите.

Много централноевропейски банки доказаха, че са способни от тези необходими процеси на пазарно управление да развият някои от най-важните. Но все още има много да се прави, което доказва, че способностите на ръководителя да общува с подчинените си е особено важен фактор.

Остава очевидно нуждата от децентрализиране на организацията, като се приеме стил на ръководене с лично участие за преодоляване на трудностите.

г) Управление на постоянното усъвършенстване на производителността и общата ефикасност на банката, като се постига конкурентоспособност.

Банковите мениджъри, отговарящи за звена, работещи на принципа на печалбата, трябва да увеличават икономическия резултат от работата на техните поделения, за да получат по-високи резултати с ограничени средства.

Те трябва да знаят разходите и ценообразуването, да могат да управляват бюджети: прогнозиране, финансов контрол, доходи, такси, заплати, имущество (сгради и оборудване), изследвания, реклама, комуникации и др.; да са способни да разработват средства за управление на риска, необходима част на управленския контрол; да организират банковата дейност, като постоянно снижават разходите и подобряват производителността; да определят задачите, като формулират длъжностните характеристики и пълномощията, създават допълнителни екипи за различни проекти и др.; създаване на ефикасни административни процедури, които да координират работата между различните звена (управления, клонове и др.); оптимизиране на общата ефикасност на местните организации чрез:

- реструктуриране (намаляване на персонала, съкращаване на администрацията, намаляване на бюджетите, управление на имуществото);
- преобразуване процесите, за да се оптимизират системите и процесите.

Накрая нека отбележим, че банковите ръководители, като вземащи решения, имат важно въздействие върху процесите на реструктуриране на деловата активност.

Средните/клонови ръководители, притежаващи голяма автономност, със сигурност влияят на този процес на промяна.

Увеличаващият се успех на банките в централноевропейските страни

показва, че тяхната политика на ръководство се усъвършенства ежедневно.

III. Управление на банка в утрешната нестабилна и променлива обстановка: предизвикателството за банките е да създадат управленски екип, който да постигне високи резултати

Сигурно е, че банковата среда ще еволюира бързо през следващите години. Като имаме предвид това, трябва да подчертаем следните рискови фактори:

1. Главно предизвикателство може да бъде разделението между стратегическо и оперативно ръководство:

- стратегическото управление отговаря за това да каже защо и накъде отива банката;
- оперативното посочва пътя и как да се преодоляват всякакви трудности, които могат да възникнат.

Важно е да се прави разлика между тях, за да се управлява общият резултат от дейността на банката и да се увеличи нейното конкурентно преимущество.

2. Натискът от страна на потребителя показва, че днес е необходимо да бъде усъвършенствано управлението на качеството на услугата: като се определят и разберат същностните потребности на клиентите, техните очаквания и изисквания, като се възприеме подход, ориентиран към клиента, като се усъвършенства реакцията, и др.

3. Те трябва да спомогнат за усъвършенстване на ценностната система на персонала на фирмата. Това означава, че те ще запълват празнини между различни култури и ще управляват социалните и поведенческите промени на индивидуално, групово, организационно или институционално равнище. Като вършат това, те биха очертали бъдещото развитие на персонала, информирайки го за неговите права и задължения, и др.

4. Централноевропейските ръководители трябва да възприемат нова делова практика.

5. Ръководителите трябва да станат посредници на промяната. Тъй като гъвкавостта разчита на отношението на хората (желанието им да се променят), наложително е те напълно да разбират всички аспекти на таква промена (последствия и др.), за да ги приемат.

Тук ще разгледаме значението на комуникациите за мениджърите, които следва да осведомяват персонала за всяка своя крачка в процеса на еволюция.

Главните предизвикателства пред развитието на стратегическото управление на банките са:

- Определяне ролята на структурата (виждане), анализиране работата

на банката и възможностите ѝ, прогнозиране бъдещото развитие, като се вземат предвид възможностите и заплахите, произтичащи от средата; минималните резултати; силните и слабите страни на банката; проектирането на главните ориентири в стратегията на банката и определяне на приоритетите на бизнесплана; избор на пазарните цели; предлагане на точно такива продукти, от които се нуждаят клиентите; калкулиране на точни цени.

- Набелязване на средносрочните цели и проекти, вземане на решения за инвестициите в средно- и дългосрочен план, също и комбиниране на всичките критерии за работа (средносрочен растеж и финансови резултати, удовлетвореност на клиентите и усъвършенстване на човешкия капитал), координация при използването на финансовите, технологическите средства и хора, избор на правилна посока на приложение (чрез използване на точни методи за изпълнение на проектите) и др.

Тези аспекти стават очевидно все по-важни, но често е трудно да убедим ръководители от Централна Европа за значимостта на тези стратегически и тактически измерения на управленската дейност. Разбира се, това може да бъде обяснено с факта, че те все още често работят в несигурни условия.

Въпреки това лесно може да се види, че ръководителите на банките от Централна Европа трябва да допринесат за промяна на отношението на персонала към работата, усъвършенстване качеството на услугите с цел задоволяване изискванията на клиентите и съдействие при избора на новата банкова стратегия.

Заклучение

Предизвикателство пред ръководството

Ролята на управлението очевидно е съществена както по отношение резултатите от работата на банките, така и по отношение реструктурирането на финансовите институции.

Управлението на персонала, комуникациите, стилът на управление са решаващи за съвременното управленско мислене.

Принудени сме да признаем, че понякога съществуваше липса на мотивация, на междуличностни умения, а понякога дори пълно невежество, що се отнася до резултатите от развитието на организацията.

Много централноевропейски мениджъри считат, че е нормално съществуването на старата йерархична система, т. е. на система, управлявана предимно административно, свързана с тромав политически и стопански механизъм, базирана на централното планиране, и др. По този начин те се вживяват в ролята на авторитарни ръководители, които са загрижени главно за неща, които засягат горните етажи на структурата, и не се интересуват достатъчно от взаимоотношенията с клиентите.

Такова управленско отношение трябва да се промени из основи, макар да изглежда, че нещата в тази бързопроменяща се обстановка постепенно се подобряват постепенно.

В миналото личните инициативи не се ценяха достатъчно. Тази система не стимулираше личностната ценност на индивида, нововъведения и динамично развитие. Затова на много представители от средния управленски персонал в Централна Европа им е трудно да предприемат лична инициатива и отговорност за управлението или да се насочват към самостоятелна предприемаческа дейност.

Трябва да бъдат въведени нови методи за работа, които да спомогнат за преодоляване на горепосочените трудности.

Но действителният успех в процеса на реструктуриране ще се постигне, ако се разчита на способността ни да определяме и създаваме заедно с местния среден управленски кадър нови концепции и опит, адаптирани към местните условия.

Регулиране на банковото дело в Европейския съюз

Дерик Уеър

*Дерик Уеър е старши мениджър
в „Банков надзор“ на Bank of England.*

„Паспортът“ към Европейската икономическа зона

За да бъде създаден единен пазар на финансовите услуги в Европейската икономическа зона (ЕИЗ), която понастоящем се състои от 15 страни – членки от Европейския съюз (ЕС), заедно с Норвегия, е необходимо да бъдат премахнати надзорните забрани за фирми, които работят извън своята страна на произход. Целта е разрешението за извършване на определен вид дейност в една страна от ЕИЗ да дава възможност за фирмата да извършва тази дейност във всички такива страни; това е т. нар. „паспорт“. Това положение изисква взаимно признаване от другите страни на надзорните стандарти, т. е. те да бъдат признати като адекватни, за да се постигне минимумът необходими стандарти в цялата ЕИЗ и взаимодействие между националните надзорници.

С паспорта фирма, получила разрешение в една страна (нейната страна на произход) и която има желание да извършва дейност в други страни (страни домакини), ще има право на избор да извършва услуги или посредством клонове, или чрез трансгранични операции, без да има физическо присъствие в страните домакини.

Смята се, че главната полза от паспорта е засилване на конкуренцията чрез разширяване кръга на пазарни агенти и предоставяне право на фирмите да изберат най-евтиния начин за доставка на услуги на определени пазари. Важен пример е способността да се работи на цялата територия на ЕИЗ с единна капиталова база, вместо да се налага създаване на самостоятелни дъщерни дружества във всяка страна, или да се поддържат дотации или определен капитал в клоновете. Паспортът също така повишава гъвкавостта на фирмите при проектиране на ръководните си структури и вътрешни системи.

Паспортите в различните сфери на финансовите услуги се определят от Директивите на ЕС; типичните им съставни части са следните. Обхватът на паспорта се определя от типа институция и от дейностите ѝ, като понякога се отнася за определени инструменти. Дейности, които изискват например банков лиценз, са различни за отделните страни, така че една директива, която се отнася до банки, би обхванала определен кръг дейности в различните държави, което едва ли би допринесло за обра-

зуване на единен пазар.

Директивите за паспорти изискват от фирмите да имат разрешение за дейност в тяхната страна на произход и описват условия, които трябва да бъдат изпълнени, за да може фирмата да получи и задържи разрешението. Такива условия обикновено покриват три основни кръга от въпроси. Системите за управление и контрол трябва да са адекватни на мащаба и характера на дейност на фирмата; собствениците, директорите и ръководителите трябва да бъдат компетентни и подходящи. Компетентни означава достатъчно образовани, обучени и с опит за определена длъжност, докато подходящи означава споделящи съответни морални норми. Власите в страната на произход трябва да преценят дали големите акционери са подходящи при издаване на лиценз и при планиране на значителни промени в акционерната структура.

Третото условие е свързано с минималното равнище на капитал, което фирмата трябва да достигне, за да изпълнява дейността си. Стандартите за минимален капитал са насочени към защита на тези, които работят в предприятието, но също така намаляват системния риск за пазарите в страната домакин, който би могъл да възникне от фалит на слабо капитализирани чуждестранни фирми; такива стандарти също целят да „изравнят условията за извършване на дейност“, като лишат фирмите от страни с неадекватни капиталови изисквания от нечестно преимущество в конкуренцията.

Бих искал да подчертая думата „минимум“. Във връзка не само с капитала, но също така и с други аспекти на паспорта, всяка страна е свободна да наложи по-строги изисквания към фирмите, намиращи се под нейна юрисдикция, разбира се, без тези от други държави на ЕИЗ, които имат паспорт на друга страна. Моята страна постъпва така. Уместно е да се отбележи, че приемането на минимум стандарти не означава, че ще се въведат унифицирани елементи на надзора в рамките на ЕИЗ, които се различават в отделните страни в резултат на историческото им развитие, култура и институционална структура.

Ако фирми от една държава трябва да извършват дейност с паспорт на пазарите от страните домакини, много е важно да се направи ясно и недвусмислено разделение на отговорностите между надзорните власти в страната на произход и страната домакин, така че да се избегне това, което често и некрасиво се нарича „надзорно огъване“ – нещо, което се изплъзва от надзора на двете национални власти. Страната на произход носи отговорност за надзора върху фирмата, включително всички нейни клонове, независимо от това, къде се намират, и за „компетентността и адекватността“ на нейните контролери и акционери. Отговорността на страната домакин се фокусира върху дейността на фирмата с клиенти. Директивите поясняват, че страната на произход и страната домакин трябва да си сътрудничат, и описват механизмите за това; може би този най-важен аспект е определянето на обстоятелствата, при които надзорните власти могат да обменят поверителна информация.

Единният пазар в банковото дело

Макар че единен пазар в банковото дело съществува от началото на 1993 г., неговото създаване беше дълъг процес. Първата крачка в тази посока бе предприета през 1977 г. с приемането на Първата банкова директива за сътрудничество, която се отнасяше до кредитните институции, т. е. фирми, които приемат влогове и дават заеми. Тя изискваше от всички кредитни институции да имат лиценз, задължи надзорните власти в страната на произход да наблюдават платежоспособността и ликвидността на техните банки и направи задължително лицензирането на клонове на кредитни институции в други страни членки.

Паспортът сам по себе си се появи във Втората банкова директива за сътрудничество (обикновено се нарича 2BCD), която бе приета през 1988 г. и влезе в сила от 1 януари 1993 г. Обхватът на паспорта е широк – между регламентираните дейности са влогонабирането, предоставянето на заеми, паричните преводи, лизингът, издаването на ценни книжа, кредитни карти и търговията с валута и ценни чуждестранни книжа. Тя цели да даде свобода на фирмите да предоставят на територията на ЕИЗ всички дейности, разрешение от властите в страната на произход; тя се поддържа от ред общи минимални надзорни стандарти, които сега ще опиша.

Втората банкова директива се отнася до лицензирането и надзора на кредитни институции, включително минимална капиталова база от 5 млн. ЕКЮ. Също така има минимални изисквания към информацията за основните акционери и ограничения относно участията на кредитни институции в нефинансови компании.

Две директиви се отнасят до капиталовата адекватност: едната е Директивата за собствения капитал, която определя какво може да се счита за капитал, докато Директивата за отношението на платежоспособност въвежда подхода за претегления риск на активите, първоначално развит от базелския Комитет по банков надзор, и поставя изискването за минимално отношение от 8% на собствени капитали към рисковите активи. Този подход целеше да посрещне и изискваше държане на капитал срещу риска на банките при отпускане на кредити; на рисковете, свързани с пазара, се отделя внимание единствено в последно време по начин, който накратко ще опиша.

Надзорниците отдавна са признали опасността от концентрация на риск в банковото дело и търсят начини да го ограничат. Националният опит по отношение на експозициите на кредитните институции към индивидуални клиенти или групи от свързани лица е хармонизиран от 1994 г. в Директивата за големите кредити. Тя свързва експозицията с размера на капиталовата база на банката и определя като „голяма“ експозиция, която трябва да се отчете пред надзорните власти, такава, равна на 10% или повече от капитала. Някоя единична експозиция или група от свързани експозиции не може да надвишава 25% от капитала и всичките големи експозиции на кредитна институция не могат да надвишават осем пъти

капитала ѝ, макар че някои страни налагат по-ниски лимити за техни банки. Все пак съществуват някои изключения от правилата поради практически съображения, главно във връзка с междубанкови експозиции, които в по-голямата си част възникват при сделки от дилинг офисите в рамките на лимитите за партньори, установени от ръководството на банката. Практика в Обединеното кралство е надзорниците да преглеждат тези лимити годишно. Индивидуални лимити за партньор, надвишаващи 25% от капитала на банката, която дава заема, могат да бъдат приети особено когато банката е малка. Причините за това са две. Първо, 25% от ограничени капитал на малка банка могат да бъдат по-малко от нормалното количество за междубанкови сделки; когато малка и неусложнена банка няма опит или връзки на междубанковия пазар, е разумно тя да пласира излишните си средства при няколко големи банки.

Друг силно подчертаван прерогатив на банковия надзор е значението на консолидирания надзор на банкови или финансови групи като допълнение към отделния надзор върху техните съставни части, така че съответните изисквания са включени в Директивата за консолидиран надзор.

Следствие на банковия паспорт е, че ако фалира банка в ЕИЗ, вложителите от ЕИЗ се обръщат към схемата за защита на депозити в страната на произход, а не в страните домакини. По този начин Директивата за защита на депозитите регламентира отговорността на страната на произход и поставя минимални изисквания, които трябва да бъдат съблюдавани при всички схеми, но могат да бъдат надвишавани по желание на отделната страна.

Инвестиционно дело

Директивата за инвестиционни услуги, която влезе в сила в началото на тази година, дава паспорт на тези фирми, чиято постоянна дейност е да предоставят инвестиционни услуги на трети страни по занятие. Инвестиционните услуги се определят подробно, като включват сделки с различни инструменти за сметка на фирмата или нейните клиенти; много от инструментите или дейностите често се извършват и от банки.

Следователно съществува ясна потребност да се регулира инвестиционното дело по един и същ начин независимо дали се извършва от инвестиционни фирми, или банки, така че никоя от двете групи да не получава конкурентно преимущество в резултат на различно отношение на надзора. Тази задача се усложнява от обстоятелството, че банките и инвестиционните фирми се различават в няколко важни отношения. Банковите активи традиционно се състоят главно от дългосрочни нетъргуеми заеми, докато инвестиционните компании държат търгувани активи, които имат бърз оборот. Оттук при банките доминира кредитният риск, докато за инвестиционните компании е важен пазарният риск – този, който възниква при колебание на пазарната цена на активите. Това се отразява и в счетоводството. Банките отчитат техните кредити на основата на действащо предприятие, като оценяват активите по първоначалната им

цена; инвестиционните компании всъщност отчитат активите си на база ликвидация, като често ги равняват по пазара. Що се отнася до източниците, банките обикновено разчитат до голяма степен на краткосрочни необезпечени депозити, докато инвестиционните фирми предпочитат дългосрочни ресурси, защитени с техните активи.

Разрешението е едновременно елегантно по принцип и сложно на практика. То е инвестиционното дело да се регулира по един и същ начин независимо дали се извършва от инвестиционни фирми, или от банки. Това изисква от кредитните институции да класифицират активите си или като търговски, или като банкови; първите се регулират като при Директивата за инвестиционни услуги (за инвестиционни фирми) или Директивата за капиталовата адекватност (за кредитни институции). И двете директиви поставят минимални изисквания за капитала при извършване на инвестиционна дейност по отношение на пазарните рискове и големите експозиции. Банковите активи продължават да се отчитат както преди по директивите за собствения капитал и платежоспособността.

Надзорни отговорности и сътрудничество

Казах, че банковият паспорт и съпътстващото го взаимно признаване на надзорните стандарти изискват ясно разделение на отговорностите и формално и неформално прилагане на минимални стандарти и механизми за сътрудничество, общи за цялата ЕИЗ.

Във връзка с разделението на отговорностите обясних отговорността на страната на произход за надзора и големите акционерни участия, като фокусът на внимание на страната домакин е към начина на работа. Що се отнася до банковото дело, надзорниците от страната домакин отдавна са възприели допълнително отговорността да наблюдават ликвидността на клоновете на чуждестранни банки, които се намират под тяхна юрисдикция – и това е добре на територията на ЕИЗ. Ако лицензът от страната на произход разрешава сделки на територията на ЕИЗ, е важно да се избегне съмнението и объркването относно какво очакват страните на произход от надзорниците на страните домакини. При въвеждането на единния пазар в банковото дело това бе постигнато, надяваме се, като всяка страна се договори с двустранен протокол за разбирателство с останалите 15 страни, който посочва за всяка двойка страни какво ще направи едната за другата в ролята на домакин.

Обсъдихме минимума от стандарти. Нека изложим една мисъл, преди да продължа по-нататък. Минимумът от стандарти не означават пълна еднаквост, защото националните власти имат право да излизат извън минималните лимити по отношение на институции, създадени в тяхната страна независимо дали са местна, или чуждестранна собственост. Досега не съм споменавал, че всички страни от ЕИЗ и много други са възприели някои други минимум от стандарти за лицензиране, предложени от Базелския комитет за банков надзор през 1992 г. От тях ключово е изискването чуждестранни банки да бъдат лицензирани само ако надзорниците в тях

ната страна на произход могат да гарантират страната домакин, че упражняват ефективен консолидиран надзор върху международната дейност на тяхната банка.

Формалните механизми за сътрудничество (най-старият от тях е от 1972 г. и се нарича Контактна група) са редовни срещи на националните надзорници с цел обмен на информация; преглед на събитията и националната практика; практическо сътрудничество и техническа помощ и за комисията, и за Съвета за банково дело; орган от по-високо равнище, основан през 1979 г. в рамките на Първата банкова директива за координация като политически форум, който играе, както се казва на жаргона на ЕС, „комитологична“ роля, тоест разглежда действието на съответните директиви и извършва ограничени, технически поправки.

Неформалното сътрудничество е не по-малко важно от формалното в ежедневния надзор, независимо дали е в рамките на формалните срещи, преки двустранни контакти или понякога срещи на надзорници от няколко страни за специфични банки, работещи под тяхна юрисдикция. Структурите са важни, но хората ги карат да работят.

Банково регулиране: основни положения и различни виждания

Петер Бомсма

*Петер Бомсма е управляващ
директор на Бомсма консултинг сървисиз.*

I. Въведение

Банковото законодателство в Европейския съюз (ЕС) все повече обръща внимание на значението на националното банков законодателство. В същото време и националното, и банковото законодателство на ЕС се промениха и доразвиха. Сегашното „общо състояние“ (aquis communautaire) бе постигнато в продължение на дълъг период от време. Страните от Централна и Източна Европа нямат на разположение толкова много време. Пред тях стоят огромни предизвикателства, като и рисковете по пътя на промяната също са големи. Банковото законодателство цели да ги намали. Поради това е важно страните в преход към пазарна икономика да развият своето банков законодателство.

Банковото законодателство на ЕС се състои от широкообхватна и доста сложна съвкупност от директиви, препоръки и обичайно право на Европейския съд. В тази лекция ние се абстрахираме от обичайното право. Но въпреки това за разглеждане остава голям обем банкови нормативни актове. Вместо да обръщаме внимание на обхвата и детайлите, ще анализираме основите на съвременното банков законодателство в ЕС.

Във връзка с основите на законодателството ще осветим главните движещи сили в развитието на съвременното банков законодателство. Въпреки че имат различни интереси, всички те играят роля при разработването на банковото законодателство, което е балансирано между различните интереси и едновременно с това е достатъчно прагматично, за да бъде приложимо.

Първо, започваме с промените в банковия сектор, целите на съвременното банков законодателство и сближаването и пълната картина на банковото законодателство на ЕС. Ще отделим особено внимание на Бялата книга на Европейската комисия по сближаването на законодателството в ЕС.

II. Промени в съвременното банков законодателство на ЕС

От началото на 70-те години банковото законодателство във водещите световни финансови центрове постепенно се променя. Главната цел на

тази промяна е да се върви в крак с еволюцията на банковото дело, което е резултат от международния му характер, дерегулация, нововъведения и информационни технологии.

- В резултат на интернационализацията върху банковото дело се засили влиянието на наднационалната регулация, което означава, че определящ за него вече не е неговият национален контекст и потребности, а тези на ЕС, и че политическите интереси на националните власти в това отношение имат все по-малка тежест.
- Деревулацията (която създава възможности за пазарния и ценови механизъм посредством увеличаване на конкуренцията) води до такова положение, при което властите едва ли могат да разчитат на традиционните методи, за да гарантират сигурността на финансовата система, т. е. хеджиране и сегментиране на различните финансови дейности и професии.
- Нововъведенията на финансовите пазари и дейности не само усилват конкуренцията и ефективността, но и носят типични рискове, поради което за тях трябваше да се намерят нови решения.
- Информационните технологии доведоха до бърз обмен на информация и увеличиха гъвкавостта (също и сложността) на новите финансови техники и продукти.

Съвременното банков законодателство неизбежно отразява всички тези нови моменти, към които то трябваше да се пригоди. То има различни цели: наблюдение на паричната маса, банков надзор, защита на вложителите, поддържане на ефективна платежна система и политическа интеграция (ЕС). Банковото законодателство в ЕС служи на тези цели.

- Контролът върху паричната маса се координираше от Комитета на управителите на централните банки на страните – членки на ЕС, преди да бъде взето решение за създаване на евро-то и Европейска централна банка. Комитетът бе създаден през 1964 г. и оттогава играе ролята на основен форум за сътрудничество между централните банки. Главната цел на комитета беше осъществяване на сътрудничество по въпросите на паричната политика с цел постигане на ценова стабилност. Постепенното достигане до единен пазар засили взаимозависимостта между националните парични политики. Паричната политика не се разглеждаше от законодателството на общността като задача на банките (по-скоро на правителството и централните банки). Това положение може да се промени с въвеждането на евро-то като единна валута. Още отсега европейските банки трябва да се подготвят за въвеждането му като законно платежно средство.
- Банковият надзор увеличава своето значение за законодателството и регулациите на ЕС. Повечето от амбициите на ЕС са постигнати, макар че не всичко е влязло в сила в отделните страни – членки на ЕС.
- ЕС обръща все по-голямо внимание върху защитата на потребителите, вкл. и във финансовия сектор. Законодателството създава прозрачност в дейността на финансовите институции за потребителя

и неговата финансова защита.

- Поддържането на ефективни платежни системи на равнище ЕС отразява отговорността на властите на национално ниво за ефективни платежни системи. Това означава, че в рамките на ЕС се поддържат специално трансгранични плащания, а също така международна стандартизация и гарантиране на плащанията.
- Решението за политическа интеграция на страните – членки в ЕС, се изразява в създаването на единен пазар за финансови услуги, което означава свобода на придвижването на хора и капитал през граница, сближаване на законодателствата, равнопоставеност на финансовите институции, контрол в страната членка домакин и взаимно зачитане на надзора, свобода при създаване на клонове, дъщерни дружества и на трансгранични услуги.
- На национално и наднационално ниво банките прилагат политика на конкуренция, която има за цел да не допуска въвеждането на рестриктивна практика в банковия сектор. На ниво ЕС (търговия между страните членки) правилата за конкуренцията се намират в чл. 85 (споразумения между свързани лица) и чл. 86 (злоупотреба с преимущество) на Римския договор (1957 г.). През последните няколко години след дълъг период на предпазливост и ненамеса Европейската комисия засили дейността си относно политиката на конкуренция заедно със завършването на Единния европейски пазар.

През 1989 г. ЕС урегулира контрола по концентрацията в рамките на общността. Преходът на контрола върху концентрацията от юрисдикцията на националните власти към Европейската комисия очевидно е критичен момент. В случая на банките сливането попада под юрисдикцията на ЕС, когато:

а) една десета от сумираните общи световни активи на засегнатите предприятия е най-малко 5000 млн. ЕКЮ и

б) една десета от всички активи, умножени по отношението между заемите за общността и всички световни заеми на всяко едно от поне две от засегнатите предприятия е повече от 250 млн. ЕКЮ;

в) всяко едно от засегнатите предприятия притежава повече от две трети от една десета от всички активи в една и съща страна членка, умножени по отношението между заемите вътре в общността и заемите по света.

Юрисдикцията на общността засяга единствено въпросите на конкуренцията. Въпросите на банковия надзор остават под юрисдикцията на националните власти по надзора.

- Договорът от Маастрихт положи началото на нова „ера“ в социалната политика на ЕС. Оттогава броят на закони (проектозакони) се увеличи чувствително. Европейските банков организации се признават от Европейската комисия като социални партньори на европейско равнище. Законодателните дейности на банковия сектор в повечето случаи обръщат внимание на специфичните характеристики

ки на банките в развитието на законодателството в областта на социалната политика, макар че те могат да се отнасят до всички компании, банки и небанкови институции.

III. Сближаването и банковото законодателство на ЕС

За банковото законодателство в страните в преход към пазарна икономика има два варианта за сближаване към банковото законодателство на ЕС:

1. постепенно приспособяване на законодателството към директивите на ЕС;
 2. еднократно цялостно приемане на директивите на ЕС.
- В повечето случаи първият вариант е най-реалистичен.

Комисията изработи Бяла книга за това, как асоциираните страни от Централна и Източна Европа биха могли да се подготвят за интегриране във вътрешния пазар на общността. Бялата книга не представлява част от преговорите за присъединяване и не предопределя по никакъв начин решаването на въпроси, свързани с такива преговори. Комисията издаде приложение към Бялата книга, което се състои от подробен списък на законодателството на общността, разделено на сектори, отнасящи се до вътрешния пазар. Препоръчва се асоциираните страни да приемат това законодателство на два етапа. Мерките през първия етап са приоритетни, тъй като прилагането на такова законодателство се разглежда като предпоставка за ефективно действие на вътрешния пазар. Мерките през втория етап са от второстепенно значение. За финансовия сектор двата етапа са ключови. (Кратко описание на различните директиви на ЕС и друго банково законодателство на ЕС вж. в приложението.)

Директивите, избрани в Бялата книга като съдържание на първия етап, са тези, които полагат основните принципи за създаване на финансови институции, но има елементи и от втория етап, които би било добре да бъдат приети и по-рано.

През първия етап усилията трябва да се насочат към прилагането на принципите, заложи в следните директиви.

За финансовите услуги:

Първата банкова директива

Директивата за собствените фондове

Директива за платежоспособността

Директива за гарантиране на депозитите

Директива за проспектите за публична оферта

Директива за котиране на борса

Директива за уведомяване за големи участия

Директива за вътрешно търгуване

Директива за колективните инвестиционни схеми

Директива за пране на пари
За движението на капитали:
Дългосрочни капиталови движения
Първата директива от 11 май 1960 г.
Директива 63/21/ЕЕС
Средносрочни капиталови движения
Директива на Съвета 86/566/ЕЕС

Ключовите мерки, предложени в Бялата книга през втория етап, целият в частност да засилят надзора върху банките, така че да ги издигнат до международните стандарти.

Някои от ключовите директиви, които се предлагат през втория етап, ще включат норми, пряко свързани със създаването на вътрешния пазар на общността – за свобода на място на регистрация, за извършване на трансгранични услуги без предварително разрешение и принципа на надзор в страната членка домакин. Тези норми може и да не се приемат през втория етап.

Директивите през втория етап включват:
Втората банкова директива
Директивата за годишните и консолидираните сметки
Директивата за капиталовата адекватност
Директивата за големите кредити
Директивата за консолидираните сметки
Директивата за инвестиционните услуги
Директивата за колективните инвестиционни фондове

Трите директиви в сектора на финансовите институции, които не се считат за ключови, са:

- Директивата на съвета от 13 февруари 1989 г. за задълженията на клоновете на кредитни и финансови институции, учредени в страна членка, чиито седалища са извън въпросната страна членка, уреждаща обнародването на годишни счетоводни документи. Главната цел на тази директива е да улесни работата на такива клонове и да не бъде искана повече информация, отколкото е необходимо.
- Директивата от 5 март 1980 г., координираща изискванията за съставяне, проверка и разпространение на данните, които се публикуват за приемане на ценни книжа за котиране на фондовите борси.
- Директивата от 15 февруари 1982 г. относно информацията, която компаниите, чиито акции са допуснати за официална търговия на фондовите борси, следва да публикуват редовно.

Последните две директиви дават важна информация за пазара, но най-важната осигуряват директивите, споменати като ключови.

Според Бялата книга приоритетът, който следва да бъде даден на финансовия и другите сектори, зависи от политическата и икономическата

обстановка във всяка асоциирана страна. Не са предложени специфични графици, тъй като се смята, че те ще бъдат решени поотделно във всяка страна в зависимост от собственото ѝ положение и от стратегията ѝ в отговор на първите приоритети за сближаване, изрично споменати в съответните европейски споразумения.

Признава се, че асоциираните страни не са разрешили напълно проблема с програмите за консолидиране на икономическите реформи. Например, макар че приемането на основните законодателни мерки в областта на финансовите услуги е една от приоритетните задачи за страните от Централна и Източна Европа (ЦИЕ), признава се, че „съществуват ограничения за това, колко далеч могат да отидат страните от ЦИЕ, доколкото ограниченията за движението на капитала остават необходимост поради макроикономически причини и банките са натоварени с лоши кредити от миналото“.

Докато задачата да се приемат и прилагат закони следва да се изпълнява от самите асоциирани държави, то техническата помощ се оказва от Европейския съюз (напр. съвети от юридически и технически експерти, помощ по специфични проблеми, достъп до административно, езиково и специализирано техническо обучение, създаване на „Служба за обмяна на информация за техническа помощ“, разположена в Брюксел и др.). Комисията проведе дискусии с всяка асоциирана страна, за да изясни програмите и приоритетите ѝ в светлината на Бялата книга.

Много държави вече прилагат част от елементите на различни директиви на ЕС в отделни части на законодателството си. Затова и стратегиите, предложени в Бялата книга, не винаги биват следвани стриктно. Нещо повече – банките в ЦИЕ са изправени пред специфични проблеми, като рекапитализация, приватизация на банки и небанкови институции, пазарни структури, които все още отразяват едностепенната банкова система, банково управление, свързано с миналото.

Картината на банковото законодателство на ЕС, така както се представя в Бялата книга, далеч не е пълна. Тя съсредоточава вниманието на банковия надзор и движението на капитали. Други банкови закони завършват картината:

Икономически и паричен съюз

Договор за осъществяването на икономически и паричен съюз

Препоръки за правното тълкуване на ЕКЮ и договори в ЕКЮ

Регулация за определението на ЕКЮ

Банков надзор

Гаранции, издадени от кредитни институции и застрахователни компании

Затягане и реорганизация на кредитни институции

Финансови пазари

Данни за котиране

Редовна информация

Задължения за публикуване на информация

Колективни инвестиционни фондове
 Кодекс за поведение при сделки с ценни книжа
Социално дело
 Социално управление
 Информация и консултации
 Нетипична заестост
 Работно време
 Групови съкращения
 Участие на работниците
 Здраве и безопасност
 Достъп до продължително обучение
 Прехвърляне на работа
 Съобщения за работниците
Застраховане
 Пряко застраховане, различно от застраховка живот
 Животозастраховане
 Годишен баланс на застрахователните компании
 Застраховане на експортни кредити
 Общо наддаване и поглъщане
 Пенсионни фондове
 Инвестиционни компании
Данъци
 Данък върху сделките на фондовите борси
 Данък върху оборота
 ДДС върху злато
 Преки данъци
 Корпоративен данък
Потребителски кредити
 Потребителски кредити
 Ипотечарни кредити
 Разплащателни карти
 Трансгранични плащания
 Несправедливи договорни условия
 Сравнително рекламиране
 Договаряне от разстояние
Ембарго
 Ирак
 Либия
 Югославия
 Босна и Херцеговина
Разни
 Законова защита на компютърни програми
 Защита на граждани при обработка на лични данни и свободно движение на такива данни
 Гражданска отговорност за щети, причинени от замърсяване

Договори за публични услуги

В допълнение към законодателството и регулациите, наложени от ЕС, банките сами могат да разработят и приложат саморегулиране. Понякога то се осъществява по инициатива на Европейската комисия (както в случая с Кодекса на ползване на кредитни карти, за да се уредят отношенията между кредитните институции, търговците на дребно и клиентите), а понякога – от банките по тяхна инициатива – например в някои страни банките приеха кодекс за банкова дейност. В други случаи междубанковото сътрудничество води не до саморегулиране, а до предоставяне на информация и препоръки, за да бъдат избягнати финансови измами в сферата на платежните инструменти и разплащателните карти, както и да се предотвратят банкови кризи.

IV. Основи на съвременното банково законодателство

Оценката на банковото законодателство със сигурност ще се отличава в страните от ЦИЕ, така както се различаваха в страните – членки на Европейския съюз. Вместо да се впускаме в подробности, си задаваме въпроса, какви са модерните принципи на банковото законодателство. Той е уместен както за възникващите (emerging), така и за развитите пазари. Тези принципи могат да бъдат полезни при разработване и конкретизиране на банковото законодателство в страните от ЦИЕ.

Като анализираме банковото законодателство от гледна точка на целите му, ще разгледаме шест главни принципа. Първите три са традиционни и могат да бъдат открити в повечето учебници. Останалите отразяват интереса и приноса на всички сегашни участници в съвременното банково законодателство. Не само правителството и парламентът участват в разработването на банковото законодателство, но и банковата общност, представлявана от националните банкови асоциации, и клиентите в лицето на своите организации.

1. Главната грижа все още е стабилността на финансовата система

По-рано никога не е имало голяма нужда от правителствен надзор върху банковото дело. Крайната цел на надзора е да обезпечи стабилността и солидността на финансовата система и на институциите, за да вдъхне доверие на спестители и вложители, тъй като без него банковото дело не може да изпълнява функцията си, която е съществено важна за икономиката. Накратко, доверието е най-голямото обществено благо, което надзорните власти могат да създават. За да го поддържат през 30-те години, властите прибегнаха към стратегия, която се състоеше от правила, довели до либерализиране дейността на банките, противоположна на дейностите на другите финансови институции. Тази стратегия трябваше да бъде изоставена и да се премине към дерегулиране, което поставя ударение

върху ролята на конкуренцията и пазара. Новият подход вече не е институционален, а дава предимство на управление на рисковете, на които са изложени участниците във финансовите сделки.

В същото време все повече се осъзнава фактът, че надзорът не може и не трябва да осигурява максимална сигурност.

- Рамка на надзора, която дава максимална сигурност, би изключила каквото и да е динамизъм и би предоставила твърде малко пространство за функциониране на пазарните сили.
- Всъщност банките се занимават с финансово посредничество и изпълнение на други сделки за тяхна сметка и на техен риск. Поради това че са специализирани в тези дейности, банките имат преимущества по отношение на разходите по сделките и информацията, а така също и в сферата на управление на риска. Въпреки нарастващото изместване на посредниците и употребата на ценни книжа тези преимущества все още са основата на икономическата ползност на банковото дело.

Така да се каже, банковите фалити не са вече нещо неприемливо, ако не застрашават стабилността на финансовата система. Банки, които са на ръба на фалита, не трябва да разчитат на състрадание от страна на надзорните власти.

Макар че адекватният банков надзор е все още най-добрата гаранция за защита на вложителите, в този контекст по-скоро тя е изоставена на заден план в резултат на новото развитие. За попълване на тази празнота понастоящем се прибегва до използване на системи за гарантиране на депозитите, за да бъдат защитени дребните вложители от последиците на банков фалит.

През последните години вниманието се насочва все повече към факта, че индивидуалният спестител също играе роля при поддържането на безопасността на банковата система, което означава, че е възможно той също да понесе последствия. Затова система с максимална сигурност за депозитите се отхвърля, защото тя би довела до сляпо доверие във всяка банка, дори ако тя рискува при предоставяне на кредити. Следователно европейската Директива за схемите за гарантиране на депозитите цели да накара спестителя да бъде наясно със своята собствена отговорност, като се определя такса, платима от спестителя: процент от депозитите не се покрива. Директивата обаче позволява на страните членки да не приемат тази таксова система. Очевидно всички страни членки са използвали тази възможност, което означава, че таксовата система, описана в директивата, не се прилага на практика.

2. Основите на пазарния конформизъм

Съвременните банков регулации имат за цел, ако е възможно, да следят отблизо системата на свободната пазарна икономика и да оставят конкуренцията да работи без ограничения. Това контрастира на положението в миналото, когато държавната намеса доведе до използване на

мерки, деформиращи пазара (например в сферата на фиксираните цени). Пазар, който оставя място за свободна конкуренция, обезпечавя ефективното разпределение на наличните финансови средства. Това незабавно обяснява процеса на либерализация не само вътре в ЕС, но и глобално: поради това, че финансовите институции са активни в световен мащаб, либерализацията на финансовите дейности доби международен характер (напр. Уругвайският кръг цели между другото либерализация на услугите в рамките на ГАТТ).

Пазарният конформизъм в съвременните банкови регулации обаче показва един парадокс. Тъй като свободната конкуренция предполага намаляване на разходите за финансово посредничество, това довежда до по-нисък марж на приходите. Вследствие на това нормата на печалба и стабилността на банковия сектор са застрашени. Особено неотдавнашният опит на САЩ показва ясно, че неограничената конкуренция може да доведе до експесии, които принуждават обществото да упражнява огромни усилия, в смисъл на пари на данъкоплатеца, за да поддържа финансовата система.

Това означава, че по целия свят националните публични власти се сблъскват с необходимостта да подкрепят и насърчават конкуренцията между своите финансови институции с тези от другите страни и/или отрасли.

Законодателството за защита на потребителя често е в пълно противоречие с принципа, според който правилата трябва да следват пазарния конформизъм. Опитите в днешно време да се сведе равнището на таксите за услуги близо до текущите разходи често завършват с неуспех: не само реакцията на потребителите, но понякога и намесата на властите са решаващ фактор за този неуспех. Днес повече от всякога трябва да стане ясно, че банките са предприятия, които предлагат публични услуги, но не са публични предприятия. Като предприятие те трябва да удовлетворяват задължителните изисквания за печалба. Отношението между всеки клиент и неговата банка е частно отношение, от което всяка от страните трябва да извлича полза; ако отношението води до дефицит за банката, тя не може да накара общността или друга категория клиенти да понесат разходите. Следователно клиентите и надзорниците трябва да приемат с подobaваща отговорност идеята, че банковите услуги без изключение трябва да бъдат заплащани по цена, която не може да бъде субективно разглеждана като „скъпа“, без да се знаят разходите.

Законодателството в защита на потребителите в желанието си да ги осигури напълно срещу всякакъв риск не отчита факта, че, от една страна, увеличаването на сигурността (която вече е значителна) означава огромни разходи, много по-големи, отколкото тези, които се налагат при поемането на пресметнати рискове, и, от друга – тези разходи очевидно трябва да бъдат понесени от потребителите на услугите. В частност такъв е случаят, когато, както сега например, подходът на надзорните власти не цели вече единствено защитата на добросъвестните и честни клиенти, но и на останалите. Дори ако банките са отговорни за последствията по за-

кон, ясно е, че допълнителните разходи и загуби, които те понасят, се добавят към цената на услугите им.

3. Принцип на унифициране условията на конкуренция

Дерегулацията не трябва по никой начин да води до положения, при които е невъзможно банките да се справят с натиска от други пазарни агенти.

Банковите регулации и надзорът включват ограничения в сферата на банковото управление и организация. Това е причината повикът за „еднакво поле на дейност“ в съвременните банков регулации да бъде навременен: условията на играта трябва да са еднакви за всички участници в нея. Неравнопоставеността предизвиква деформиране на конкуренцията, което пречи на пазара да даде резултатите, които се очакват от него, а и създава опасност банките – жертви на неравностойни условия на конкуренция, да изпаднат в крайности, които имат дестабилизиращ ефект за финансовата система.

Приложното поле, чийто обхват трябваше да бъде унифициран, е огромно. Уеднаквяването трябва да бъде постигнато на различни равнища.

Между световните финансови центрове

Поради увеличаващото се международно значение на банковото дело, както бе ясно отбелязано от Базелския комитет по банков надзор, международните банков регулации също създават равнопоставени условия на конкуренция. Ако не е така, банки, които са създадени в страни с недостатъчно строг банков надзор, ще трябва да срещнат почти непреодолимо препятствие по отношение на международната конкуренция. Трябва да подчертаем, че в ЕС такава загриженост не е от първостепенно значение, тъй като ЕС цели да постигне минимална хармонизация, която да даде пространство на конкуренцията между различните национални регулации с възможно въвеждане на „обратни дискриминиращи мерки“.

По отношение на честната конкуренция в ЕС остава нерешен проблемът с различията в данъчното облагане на банки и техни продукти. Това има важни последици за разпределението на спестяванията в либерализирания европейски капиталов пазар.

В това отношение изненадваща е тенденцията в много страни членки да бъдат предлагани данъчни облекчения за чуждестранни банки, дори когато една от страните членки е тяхна страна членка домакин. По отношение проблема с данъчното облагане остава да се направи още много, за да се създаде еднакво поле на дейност.

Между банките

Докато правилата на Базелския комитет създават дискриминация спрямо международните и немеждународните банки, властите на ЕС, изглежда, предпочитат да прилагат без изключение единна система за всички банки. Трябва да признаем, че успехът в това отношение е променлив.

Между институциите във финансовия отрасъл

Не трябва да забравяме, че банките срещат все по-голяма конкуренция от нефинансови институции, които развиват специфични финансови услуги (например разплащателни карти на разпространители) и са освободени от всякакъв надзор.

4. Принцип за автономност в дейността на банките

За да се изравнят условията на конкуренция на международно равнище, за предпочитане е да бъдат създадени обективни правила (например количествени критерии за капиталова адекватност). Така е възможно да се следи спазването на разработените споразумения.

Но това може да има и отрицателни последици. Първо, обективните правила от такъв характер нямат необходимата гъвкавост: те не са достатъчно строги, тъй като не винаги оставят необходимото пространство за фина настройка. Нещо повече, такива правила имат задължителен характер за банковото ръководство. Например съвременната практика да се поставя ударение върху капиталовото отношение на банките в рамките на капиталовите стандарти би могла да възпрепятства използването на традиционната кредитна политика, в която решаващият фактор беше качеството на отделния длъжник.

Тези недостатъци са причина банките да се опасяват от всеобщо прилагане на този вид решение на проблемите. Дискусията за капиталовата адекватност на инвестиционните дружества е добра илюстрация в това отношение. Докато властите първоначално имаха намерение да наложат изпълнение на коефициенти за пазарен и валутен риск, точно какъвто е случаят с кредитния риск, по-късно по настояване на банките последва смяна на курса към вътрешни модели. Вместо традиционното внимателно проверяване на отделните сделки властите наблюдават начина, по който банките използват компютри, за да контролират риска.

Накратко общото убеждение понастоящем е, че правилата на банковия надзор трябва да са достатъчно гъвкави, за да не накърняват автономността на банковата дейност. По-специално те трябва да изхождат от предположението, че всяка банка има вече вътрешни механизми за управление на риска и не е необходимо да се мисли, че има празнота, която следва да се запълва с регулации.

Няма надзор, който да може да замести доброто управление. Банковият надзор трябва да бъде по-скоро граничен, защото надзорните власти не трябва да заместват банковите директори: надзорът трябва да бъде организиран така, че да спомага за спазването на пазарната дисциплина, а не да замества управлението и по този начин да елиминира напълно последната. Следователно надзорните власти трябва да насочат вниманието си към качеството на управлението, организацията и вътрешните механизми и процедури за надзор.

5. Принцип на прозрачността

Доверие от този род, що се отнася до ръководството на банката, не може да бъде обезпечено, ако няма предаване на информация към банковите надзорни власти. Постигане на достатъчна степен на прозрачност чрез налагане на задължения в сферата на отчетността става все повече един от ключовите елементи на съвременните надзорни схеми. Данните, които трябва да се предоставят, са внушителни. Банковите организации и администрации работят с огромно натоварване и със значителни разходи, за да произведат исканите данни.

Нещо повече, оставаме с впечатлението, че всяка година отчетните данни се увеличават. Във всеки случай банковият надзор постоянно прави изменения в схемата за отчетност, което води до препрограмиране на банковите софтуерни системи и до допълнителни разходи. Съществува опасност да се стигне до крайности в това отношение. Случва се от банките да бъде искана определена информация дори когато има сериозни причини да се смята, че тя няма да се използва от властите. Понякога е възможно те да организират система за предварителен надзор, в която отчетността е част от процедура, даваща им възможност да налагат вето върху действия, които банката възнамерява да предприеме.

Прозрачността не може да се разглежда като панацея, тъй като прозрачността, произтичаща от задължителната отчетност, трябва да бъде преценявана. Би било погрешно да се мисли, че оценяването състоянието на банката по отчетените цифри е лесно като четенето на книга.

6. Принцип на демократичното законодателство

Всъщност е доста любопитно, че съвременното банково законодателство, което поставя ударение на прозрачността, е почти неразбираемо само по себе си. Тези регулации страдат от „техничност“ и са достъпни само за специалисти; външни лица, включително страните, участващи в процеса на банковото законотворчество, като политици и потребители срещат все повече трудности при разбирането на основните идеи, от които изхождат регулациите.

Това може да доведе до Кавказката ситуация. Пример за това са дискусиите, които се провеждаха в рамките на подготовката на Втората европейска банкова директива за условията, при които банки извън Европейския съюз биха могли да получат европейски паспорт. Тогава Европейският парламент първоначално прие позицията, че банки от трети държави ще бъдат допуснати до европейския пазар само ако техните страни третират европейски банки по същия начин. Но преди да приеме резолюция в този смисъл, Европейският парламент стигна до извода, че еврейските банки са на различно мнение. Най-важното им съображение се отнасяше не до банките като такива, а до Европа като финансов център. Те бяха убедени, че като финансов център Европа може да извлече полза от динамиката и конкуренцията, която чуждестранните банки носят.

Този пример веднага показва значението на комуникациите. Банковата практика и законодателствата трябва да намерят точната формула за общуване между неспециалистите по въпроси, които по същество са чисто технически. Но комуникациите в тази сфера не са само езиков въпрос. По-скоро те предполагат дългосрочни усилия, при които трябва да се отчетат разнообразните условия и множеството гледни точки в различните страни.

V. Различни участници – различни интереси

Шестте принципа отразяват анализа на съвременното банково законодателство в Европейския съюз и неговите участници.

По-точно последните три принципа засягат съвременното банково законодателство и са по-малко традиционни. По-модерният принцип на автономия на банковата дейност е особен приоритет на банковата общност. Банките трябва да бъдат оставени да действат гъвкаво и отговорно, за да могат да поддържат вътрешни механизми за управление на риска. Надзорните власти трябва да обърнат внимание на качеството на банковото управление, организация и вътрешни механизми. Този принцип се приема все повече и от другите участници, независимо от това дали принципът на прозрачност трябва също да се въведе и приложи.

Принципът на демократично законодателство изисква чрез демократична процедура да се зачитат различните интереси. Тъй като банковото дело става все по-сложно и трудно за разбиране, законодателството трябва да остане демократично. Това предполага, че законодателите трябва да получат изрично обяснение от банковите среди какви различни интереси стоят зад лабиринта от технически проблеми. Законодателството трябва да предпазва от случаи на пристрастност или от обслужване на прагматични интереси, чиято цена е прекалено висока вследствие неразбиране на сложността на проблемите.

Отделните участници имат различни интереси, което се разкрива в процеса на законотворчеството. Първо, в този процес правителството може да има различно от парламента виждане. Второ, централните банки, в много страни оправомощени и задължени да създават подробните регулации (въз основа на общото законодателство), а също така отговорни за надзора, могат да имат различно мнение от правителството и парламента. Трето, може да има разлика между банките и другите участници. Най-общо казано, банките поддържат гъвкавия и евтин подход. В много случаи те разглеждат законодателството на ЕС като излишно, твърде подробно или преждевременно. Това без съмнение отразява позицията на банкера. Помня как един президент на търговска банка ми казваше, че като банкер той обича неясните положения с известен хаос, защото така банките ще печалят повече. Няма да бъде изненадан, ако някои банкери от Централна и Източна Европа се съгласят с това мнение. Въпреки това европейските банки винаги са изказвали желание и готовност да помагат

на законотворчеството до такава степен, че да поемат непривични задължения. Например много банкери виждат себе си като полицаи на непълен работен ден, когато прилагат мерките против прането на пари.

В Европейския съюз по-голямата част от банковото законодателство е завършена, макар че има и нови хоризонти например за финансовите конгломерати. Участниците вече се подготвят за него, като обсъждат проблемите за избягване на двойното данъчно облагане, мерки против риска от неблагоприятно постигане на равнопоставеност между банките и другите финансови институции. Бих се радвал да изложа мисли върху тези проблеми. Много още има да се прави по въпроса за сближаване на съществуващото законодателство в страните от ЕС. Нека оставим това за разглеждане на следваща конференция.

В заключение може да се каже, че банковото законодателство на ЕС обхваща широк кръг въпроси, като освен това трябва да се разбере, че банките са изправени пред необходимостта да спазват и националните закони. Някои от тези проблеми са може би все още далечни за банковия сектор на Централна и Източна Европа. Когато говорим за сближаване на банковото законодателство в страните от ЕС, трябва добре да го познаваме.

Ще завърша с предложение за междубанкова дейност, което не съм споделял досега. То се отнася до обучението на банкови служители. Без квалифицирани банкери, надзорници, централни банкери е трудно да бъде създаден развит банков сектор, дори ако се прилагат всички закони на ЕС. Необходимостта от обучение не спира дотук. То е необходимо за законотворците (правителствени чиновници и парламентаристи), съдиите и дори потребителите и е толкова важно, колкото и сближаването на законите, и трябва да бъде разработвано едновременно с тях.

Приложение

I. Банков надзор

Първа банкова директива за координацията

Първата директива на Съвета на Европейските общности от 12 декември 1977 г. за съгласуване на закони, подзаконовни нормативни актове и административни разпоредби относно предприемането и извършването на дейност на кредитни институции.

Директива на Съвета на Европа 77/780/ЕЕС; ОJ 322, 17.12.77.

Тази директива координира законодателствата на страните членки за лицензиране на кредитни институции с цел конкретно да улесни създаването на клонове в други страни членки.

Макар Първата директива за координация да хармонизира и либерализира банковия сектор, все още имаше административни процедури за получаване на лиценз. Тя също така не дава право на кредитна институ-

ция в една държава да предоставя трансгранични банкови услуги в друга страна членка.

Втора банкова директива за координация (Контрол в страната членка домакин и единствен лиценз)

Втората директива на Съвета на Европейските общности от 15 декември 1989 г. допълва Директива 77/780/ЕЕС.

Директива на Съвета 89/646/ЕЕС; ОJ L386, 30.12.89.

Установява принципа на контрол в страната членка домакин и на единния лиценз, според който кредитна институция от страна членка има право да открива клонове във или да предоставя трансгранични услуги в други страни членки.

Контрол в страната членка домакин означава, че след като веднъж кредитна институция е получила лиценз в страната членка домакин, която е и страна членка, тя може да открие клон във всяка страна членка на основание лиценза в страната членка домакин. Това е така нареченият единен лиценз.

Собствени средства

Директива на Съвета от 17 април 1989 г. за собствените средства на кредитните институции

Директива на Съвета 89/299/ЕС; ОJ L124, 5.5.89.

Това е техническа директива, определяща позициите, които могат да бъдат включени в собствените средства на банка. Прави се разлика между елементите, образуващи допълнителни собствени средства. Последните имат по-ниско качество от собствените средства и не могат да надвишават 100% от първоначалните собствени средства и за определени позиции – 50% от тях. Тази директива цели да хармонизира понятието за собствени средства на кредитни институции, за да създаде стандарт за техния надзор.

Съотношение на платежеспособност

Директива на Съвета от 18 декември 1989 г. за съотношението на платежеспособност за кредитните институции.

Директива на Съвета 89/647/ЕЕС; ОJ L386, 30.12.89.

Директивата цели да развие общи стандарти за капиталова адекватност по отношение на активите и задбалансовите позиции. Тя определя съотношението на платежеспособност, т. е. отношението между собствените средства на банката и активите ѝ, претеглени според степента на риска, трябва да бъде поне 8%.

Консолидиран надзор

Директива на Съвета 83/350/ЕЕС от 13 юни 1983 г.

Банкова институция с контролен пакет (>50%) в друга кредитна или финансова институция е обект на надзор относно нейното финансово положение на база консолидиране с тези институции, където тя държи такъв пакет. Балансовите позиции на дъщерните фирми трябва да се вклю-

чат в баланса на основното предприятие при надзора на последното.

Директива на Съвета от 6 април 1992 г. за надзор на кредитни институции на основата на консолидиране.

Директива на Съвета 92/30/ЕЕС ОJ L100, 28.4.92.

Директивата заменя тази от 1983 г. Тя има по-широк обхват и регулира надзора на групи от кредитни институции, където основното предприятие е или кредитна институция, или финансова холдингова компания.

Големи кредити

Препоръки на комисията 87/62/ЕЕС.

Препоръчва на страните членки да вземат мерки, гарантиращи, че големите кредити, раздадени от кредитните институции, няма да превишават 40% от собствените им средства.

Директива на Съвета от 21 декември 1992 г. за наблюдението и контрола върху големи кредити на кредитните институции 92/121/ЕЕС; ОJ L29, 5.2.93.

Тя фиксира лимити за големи кредити по отношение на собствените средства на заемодателя, за да бъде избягната прекомерната концентрация на кредит (10% за определяне на голям кредит, 25% таван за какъвто и да е голям кредит, 800% таван за съвкупността от големи кредити). Директивата поставя дълги преходни периоди, за да даде възможност на кредитните институции да изпълнят лимитите. Малките кредитни институции със собствени средства, по-малко от 7 млн. ЕКЮ, се ползват от общ преходен период от 13 години.

Схеми за гарантиране на депозитите

Директива на Европейския парламент и Съвета за схемите за гарантиране на депозити.

Директива на Европейския парламент и Съвета 94/19/ЕС; ОJ L135, 31.5.94.

Тя определя минималното равнище на компенсиране и изисква всички страни членки да приемат програми за гарантиране на депозитите. Също така прехвърля отговорността на клонове от страната членка, където се намира клонът, към страната членка, където се намира централното управление.

Схеми за компенсиране на инвеститори

Предложение за Директива на Съвета за схемите за компенсиране на инвеститори. ОJ C321, 27.11.93.

Това предложение би създавало схема за компенсиране на инвеститори в инвестиционни предприятия подобно на схемата за гарантиране на депозити в банки.

Ликвидация и реорганизиране на кредитни институции

Допълнение към Директива на Съвета за реорганизацията и ликвидацията на кредитни институции и схеми за гарантиране на депозитите.

(COM(88) 4 final) OJ C36 1988.

Реорганизация и ликвидация на кредитна институция с централно управление в Общността трябва да се провежда в съответствие с правилата на страната, където се намира централното управление. От друга страна, когато централното управление на кредитната институция се намира извън Общността, страната домакин има право да вземе мерки за реорганизиране или свиване на клонове, създадени на нейна територия.

II. Финансови пазари

Публично предлагане на ценни книжа

Директива на Съвета от 17 април 1989 г., която координира изискванията за съставяне, проверка и разпространение на проспектите, които се публикуват, когато прехвърляеми ценни книжа се предлагат за публична продажба. 89/298/ЕЕС; OJ L124 1989.

Тази директива изисква проспект при първа публична продажба на ценни книжа. Съдържанието и процедурите за надзор и разпространение на проспекти обаче са различни според това, дали има подадена молба за официално регистриране на фондова борса. В този случай един-единствен проспект може да бъде използван за издаване на ценни книжа в различни страни членки.

Приемане на ценни книжа за официално котиране на фондови борси

Директива на Съвета от 5 март 1979 г., която координира условията за приемане на ценни книжа за официално котиране на фондови борси, с цел да бъде постигнато максимално равнище на защита на инвеститора; да бъде улеснено приемането за котиране във всички страни членки, а също така котирането на една и съща ценна книга на няколко фондови борси на Общността.

Инвестиционни услуги

Директива на Съвета 93/22/ЕЕС за инвестиционните услуги в областта на ценните книжа. OJ L141 1993.

Тази директива е еквивалент за инвестиционните услуги на директивите за банкова координация, но използва функционален подход: т. е. регулира дейността, не инвестиционната фирма. Тя позволява на инвестиционни фирми, упълномощени в техните страни членки домакини, да предоставят определени финансови услуги в Общността. По принцип тази директива е приложима и за банки.

Капиталова адекватност

Директива на Съвета 93/ЕЕС от 15 март 1993 г. за капиталова адекватност на инвестиционни фирми и кредитни институции.

Директива на Съвета 93/6/ЕЕС; ОJ L141, 11.6.93.

Директивата ще създаде обща рамка за наблюдение на пазарните рискове изобщо и включва инвестиционните дейности на банки (а също и на кредитни институции, доколкото те извършват инвестиционна дейност).

Пенсионни фондове

Допълнение към Директива на Съвета за свободата на управление и инвестиране на фондове, образувани от институции за пенсионни провизии. (COM (93) 237 final – SYN 363) ОJ C171, 1993.

Определя свобода на услугите за управление на инвестиции. Пенсионният фонд може да избира управител в Европейската общност, за да управлява всичките или част от неговите активи. Страните членки не могат да изискват от пенсионен фонд да инвестира в определени категории активи или да ги държи в определена страна членка, както и да държи повече от 80% от активите си на закрити позиции.

III. Данъчно облагане

Данък върху сделките на фондовите борси

Допълнение към Директива на Съвета за косвени данъци върху сделки на фондовите борси. (COM (87) 139 final) ОJ C115 1987.

Цели да премахне косвените данъци върху сделки с ценни книжа във всички страни членки.

Корпоративен данък

Директива на Съвета от юли 1990 г. за единна система за данъчно облагане, приложима за сливания, разделяния, прехвърляне на активи и обмяна на акции за компании от различни страни членки.

Директива на Съвета 90/434/ЕЕС; ОJ L225 1990.

Тази директива налага на равнище общността режим, приложен в страните членки на национално ниво: нарастването на капитала при такива сделки не се облага, когато се извършва сделката, а само когато е фактически реализирана.

Предложение за Директива на Съвета, допълващо Директива 90/434/ЕЕС за единна система на данъчно облагане. (COM (93) 293 final) ОJ C 225 1993.

Това предложение цели да разшири предмета на Директива 90/434/ЕЕС, като включи всички предприятия в страна членка, които са обект на корпоративен данък.

Директива на Съвета от юли 1990 г. за единна система на данъчно облагане при компаниите майки и техните дъщерни компании в различни страни членки. 90/435/ЕЕС; ОJ L225 1990.

Тази директива се опитва да елиминира двойното данъчно облагане на дивиденди, плащани от дъщерно дружество в една страна на компанията майка в друга: премахване на всички данъци в страната на дъщерната

фирма и изключение за такива дивиденди или облагане с данъчен кредит в страната членка, където е образувана основната компания. Компанията майка трябва да притежава поне 25% от капитала на дъщерното дружество.

Предложение за Директива на Съвета, допълваща Директива 90/435/ЕЕС. (COM (93) 293 final) OJ C 225 1993.

Цели да разшири предмета на Директива 90/435/ЕЕС, като включи всички предприятия в страната членка, обект на корпоративен данък, и предвижда дружеството майка да отчита данъка, платен от дъщерното предприятие.

Конвенция за премахване на двойното данъчно облагане във връзка с образуването на печалбите на свързани предприятия. 90/436/ЕЕС; OJ L225 1993.

Тази конвенция създава процедури, които обезпечават в определени срокове премахване на двойното данъчно облагане, произтичащо от разлики в оценката от страна на данъчните власти за цените, прилагани между свързани предприятия.

Предложение за Директива на Съвета за единна система за данъчно облагане на лихвени и лицензни плащания между предприятията майки и дъщерните им филиали в различни страни членки. (COM (90) 571 final); OJ C53 1990.

Това предложение цели да премахне всички данъци върху лихвени и лицензни плащания между дружества майки и дъщерни предприятия в различни страни членки.

Предложение за Директива на Съвета за процедури за отчитане от страна на предприятие на загуби, причинени от офиси и дъщерни фирми в други страни членки. (COM (90) 595 final) OJ C53 1990.

Това предложение дава възможност на компаниите да отчисляват загуби, причинени от техни офиси или дъщерни предприятия, създадени в други страни членки. То предлага два начина за възстановяване на загубите, причинени от офиси, от които страните членки могат да изберат единия. По отношение на загубите от дъщерни фирми се прилага методът на отчисляване на загубите с последващо прибавяне.

IV. Счетоводство

Годишни и консолидирани сметки на кредитни и други финансови институции

Директива на Съвета на Европейските общности от 8 декември 1986 г. относно годишните и консолидираните сметки на банки и други финансови институции.

Директива на Съвета 86/635/ЕЕС; OJ L372, 31.12.86.

Тази директива прилага принципите на четвъртата Директива за дружественото законодателство и седмата Директива за дружественото за-

конодателство, като ги изменя за нуждите на банките и други финансови институции.

Годишни сметки на чуждестранни клонове на кредитни и други финансови институции

Директива на Съвета от 13 февруари 1989 г. за задълженията на клоновете на кредитни и финансови институции, учредени в страна членка, чиито седалища са извън въпросната страна членка, уреждаща обнародването на годишните счетоводни документи. Директива на Съвета 89/117/ЕЕС; ОJ L114, 14.2.89.

Клонове на финансови институции с централни управления в други страни членки не могат да бъдат задължавани от страната домакин да публикуват баланси на клона; те могат да бъдат задължени единствено да публикуват баланса на централното управление, придружен с определена допълнителна информация. Директивата цели да приравни положението на клонове на чуждестранна институция с това на клоновете на тази институция в страната членка домакин.

V. Потребители

Потребителски кредит

Директива на Съвета от 22 декември 1986 г. за привеждане в съответствие на законите, наредбите и административните разпоредби на страните членки по отношение на потребителския кредит. 87/102/ЕЕС; ОJ L42 1987.

Тази директива съдържа минималните регулации за потребителски кредит с цел по-добра защита на европейските потребители, от една страна, и хармонизиране на условията за конкуренция – от друга.

Директива от 22 февруари 1990 г., допълва Директива 87/102/ЕЕС. 90/88/ЕЕС; ОJ L61 1990.

Тя регламентира употребата на стандартна формула за изчисляване на годишния лихвен процент за потребителски кредити, така че клиентите да имат бърза информация за общата цена на кредита и по този начин да сравняват различните оферти.

Ипотекарен кредит

Допълнение към Директива на Съвета за свободата на създаване и доставяне на услуги в сферата на ипотекарните кредити. (COM (87) 255 final – SYN 39) ОJ C16 1987.

Целта на предложението е да бъдат премахнати законовите пречки пред свободата на предлагане на ипотекарни кредити в общността. По този начин институция, създадена в една страна членка, трябва да бъде свободна да предоставя ипотекарен кредит в друга страна членка по същия начин, както в страната членка домакин. Европейският потребител би имал по-голяма свобода на избора.

Разплащателни карти

Препоръка на Комисията на Европейските общности от 17 ноември 1988 г. по отношение на платежните системи и по-конкретно в областта на взаимоотношенията между картодържателя и институциите, които ги издават. 88/590/ЕЕС; ОJ L317, 24.11.88.

С нея се цели създаване на подробен кодекс за поведение на издателите на карти, за да предложи минимална защита на потребителя по отношение на електронните разплащателни системи.

Европейски кодекс за поведение при електронни разплащания

Препоръка на Комисията от 8 декември 1987 г. във връзка с европейския Кодекс на поведение, отнасящ се до плащанията с електронни средства (отношения между финансовите институции, търговските и обслужващи предприятия и потребителите). 87/598/ЕЕС; ОJ L3665, 24.12.87.

Тази препоръка цели да създаде код за поведение в общността при електронни разплащания и дава насоки за бъдещите отношения, които могат да бъдат въведени от Европейската комисия.

Прозрачност на условията и таксите за презгранични финансови трансакции

Препоръка на Комисията от 14 февруари 1990 г. по отношение прозрачността на банковите условия в областта на трансгранични финансови операции. 90/109/ЕЕС; ОJ L67, 15.3.90.

Препоръчва създаване на национални органи за обработване на оплакванията относно институции, които не спазват шестте принципа, изложени в препоръката. Институциите, които извършват международни операции, трябва да осигурят надлежна информация за клиентите си относно цената на такива операции и да ги извършват бързо и точно.

Предложение за Директива на Европейския парламент и Съвета за презгранични трансфери. (COM (94) 436 final) ОJ C360 1994.

Тази директива цели да премахне договорни клаузи, които налагат неразумни и прекомерни задължения за клиентите. Тя позволява на банките, когато настъпи промяна на лихвения процент при сключени договори с плаващ лихвен процент (заеми или депозити), да уведомяват клиента за нея, като последният има право да прекъсне договора незабавно.

Сравнително рекламиране

Допълнение към Директива на Европейския парламент и Съвета относно сравнителното рекламиране и допълнение към Директива 84/450/ЕЕС за подвеждаща реклама. (COM (94) 151 final – COD 343) ОJ C136 1994.

Това предложение се стреми да хармонизира националното законодателство за сравнителното рекламиране. Целта е да бъде регулирана употребата му, за да се защитават клиентите и да се постига по-добро качество на предлаганата информация, като същевременно се стимулира кон-

куренцията.

Договаряне от разстояние

Допълнение към Директива в защита на потребителя по отношение на договори, сключени от разстояние. (COM (93) 396 final – SYN 411) OJ C308 1993.

Стреми се да хармонизира законодателството по отношение на договорите, сключени от разстояние. Прието бе политическо решение в Съвета на потребителите от 17 май 1994 г. финансовите услуги да бъдат изключени от предмета на допълненото предложение за директива.

Препоръка на Комисията от 7 април 1992 г. за кодекси на делово поведение за защита на клиентите по отношение на договори, сключени от разстояние. 92/295/ЕЕС; OJ L156 1992.

Допълнението съдържа правила, които могат да бъдат включени в кодекси за делово поведение. От тях особено важни са тези, които се отнасят до финансовата сигурност; трябва да бъдат създадени схеми, които да гарантират връщането на суми, платени от клиентите, когато са направил поръчка.

Защита на граждани при обработка на лични данни

Допълнение към Директива на Съвета за защита на гражданите при обработка на лични данни и свободно движение на такива данни. (COM (92) 422 final – SYN 287) OJ C311 1992.

Създава обща рамка за защита на личната свобода по отношение на обработката на лични данни.

Допълнение към Директива на Съвета на Европа за защита на личните данни и свобода в обществените цифрови телекомуникационни мрежи, в частност цифровата мрежа за интегрирани услуги (ISDIN) и обществените мобилни мрежи (COM (94) 128 final – COD 188) OJ C200 1994.

Прилага принципите на предложението за обща рамка (SYN 287) специално за сектора на телекомуникациите.

Гражданска отговорност за щети, причинени от замърсяване

Допълнение към Директива на Съвета за гражданска отговорност за щети, причинени от замърсяване. (COM (91) 219 final – SYN 217) OJ C192 1991.

Установява принципа „замърсителят плаща“. Текстът на предложението не изключва възможността банка, която е дала ипотечен заем на замърсител, да бъде подведена под отговорност за щети, причинени от замърсения или замърсяващ ипотечен имот.

VI. Застраховане

Предложение за Директива на Съвета, допълваща Директиви 77/780/ЕЕС и 89/646/ЕЕС в сферата на кредитните институции, 73/239/ЕЕС в сферата на застраховането без застраховки живот, 79/267/ЕЕС за животозас-

траховането и 93/239/ЕЕС за инвестиционните фирми, с цел да засили надзора над тях.

Първоначално предложение: ОJ C229, 25.08.93.

Ако се приеме, предложението би допълнило Първата и Втората банкова директива, директивите за животозастраховане и застраховането без застраховки живот и Директивата за инвестиционни услуги. Резултатът би бил увеличаване на пълномощията на надзорниците и по този начин създаване на по-голяма възможност те да предотвратяват случаи на измама или други нередности в сферата на финансовите услуги.

Застраховане на експортни кредити

Предложение за Директива на Съвета за хармонизиране на основните правила за застраховане на експортни кредити при средносрочни и дългосрочни операции. (COM (94) 297 final – 94/0166(ACC); ОJ C272 1994.

Предложението установява общи принципи при застраховане на официални експортни кредити за техническите условия на гаранцията, системите за определяне на премиите, покритие на риска.

VII. Информационни технологии

Законова защита на компютърни програми

Директива на Съвета от 14 май 1991 г. за законова защита на компютърни програми. 91/250/ЕЕС; ОJ L122 1994.

Занимава се със защита на авторските права при компютърните програми. Позволява възпроизвеждането им при определени условия.

VIII. Законодателство относно свободното движение на капитала

Либерализация на движението на капитала и регулиране движението на извънредно големи международни капиталови потоци

Директива на Съвета на Европейските общности от 24 юни 1988 г. относно приложението на чл. 67 от Договора за ЕО. 88/361/ЕЕС; ОJ L178, 8.7.88.

Либерализира всички движения на капитал между резиденти на страните членки с изключение на съществуващите правила за контрол на обмяната на валута при покупка на второ жилище.

IX. Концентрация и конкуренция

Чл. 85 и 86 на Договора за ЕО

Източник на законодателството за конкуренцията в Европейската общност е главно Договорът за създаване на Европейска общност (Договор за Европейска икономическа общност), подписан през 1957 г. между първите шест страни членки. Различието между законодателството на ЕО и националното законодателство по отношение на конкуренцията е, че първоначалната цел на правилата на ЕО за конкуренцията е да помогне за интегриране на общността, макар че защитата на конкуренцията и „справедливостта“ на сделките са важни вторични мотиви.

Чл. 85, ал. 1 забранява споразумения или общи действия между предприятия, които могат да повлияят на търговията между страните членки и да ограничават или изкривяват конкуренцията на Общия пазар. Следователно тук се съдържат три момента: споразумение или общи действия между предприятия; те влияят на търговията между страните членки; ограничават или деформират конкуренцията в рамките на Общия пазар.

Чл. 86 забранява злоупотребата от страна на едно или няколко предприятия с господстващо положение в Общия пазар или на съществена част от него, доколкото тя може да засегне търговията между страните членки. Следователно необходимо е да бъде установено: съществуване на господстващо положение на Общия пазар или на съществена част от него; въздействие на търговията между страните членки (вж. критериите на чл. 85); злоупотреба с господстващото положение.

Контрол върху сливанията

Наредба на Съвета (ЕЕС/4064/89 от 21 декември 1989 г. за контрола върху концентрацията между предприятията. 4064/89; ОJ L257, 21.9.90.

Тази наредба създава система за предварително одобрение от страна на Комисията на ЕС на всички сливания и придобивания със „значителен за общността размер“, за да провери дали те създават, или засилват господстваща позиция в Европейската общност, което значително намалява ефективността на конкуренцията. От януари 1994 г. системата се прилага и за подобни сливания и придобивания в Европейската икономическа зона.

Тя е известна като „Наредба на ЕО за контрол върху сливанията“. Обаче нейното приложение е много по-широко, отколкото се предполага от името ѝ. По принцип тя засяга единствено такава концентрация, чийто размер е значителен за общността.

X. Разни

Предотвратяване прането на пари

Директива на Съвета от 10 юни 1991 г. относно предотвратяване из-

ползването на финансовата система за целите на прането на пари. 91/308/ЕЕС; ОJ L166, 28.6.91.

Тя налага определени задължения на финансовите институции; идентифициране на клиенти, с които те имат делови връзки; идентифициране на клиенти, които извършват сделки на стойност 15 000 ЕКЮ или повече; съхранение на определени документи. Съществува изискване за докладване на подозрителни сделки, включително съдействие на властите и обучение на персонала и др.

Договори за публични услуги

Директива на Съвета 92/50/ЕЕС от 18 юни 1992 г. за координиране на процедурите за сключване на договори за публични услуги. ОJ L102 1992.

Тази директива е опит да се наложат процедури за възлагане на поръчки за определени видове публични услуги, вкл. финансови услуги. Всички финансови услуги, заплащани с такси, комисиони или по друг начин, и такива, заплащани с лихви, се включват в обхвата на директивата.

Директива на Съвета 93/38/ЕЕС от 14 юни 1993 г. за процедури за избор на предприятия, работещи в сферата на водоснабдяването, енергетиката, транспорта и телекомуникациите. ОJ L199 1993.

Тази директива цели в частност да направи процедурите за избор във въпросните сектори задължителни за определени видове услуги, включително финансови. В предмета на директивата се включват всички финансови услуги, заплащани с такси, комисиони или по друг начин, и тези, заплащани с лихви.

XI. Европейски валутен съюз (ЕВС)

Началната дата за валутния съюз ще бъде най-късно 1 януари 1999 г. На срещата в Мадрид през 1995 г. тази дата бе потвърдена. Като допълнение съветът взе някои важни решения за подготовката на валутен съюз. Бе договорено, че единната валута ще бъде наричана евро, а също как и кога то ще бъде въведено в действие и ще замени националните валути. При въвеждането на единна валута има четири ключови дати:

1 януари 1999 г. – начало на трети етап на Икономическия и валутен съюз; окончателно се фиксират валутните курсове между участващите валути.

1 януари 2002 г. най-късно – влизат в обращение евро банкноти и монети.

Шест месеца по-късно, 1 юли 2002 г. – националните монети и банкноти ще престанат да бъдат законно платежно средство.

Икономиките на страните членки трябва да бъдат подготвени, преди да влязат във валутния съюз. Договорът изрично споменава критериите за сближение, като ниска инфлация и лихвени проценти и устойчиви публични финанси. Не само правителствата на страните членки, но и банките и финансовите институции трябва да се подготвят за влизане във валут-

ния съюз. Те ще бъдат първите, които фактически ще използват единната валута.

Решението, кои страни членки могат да се присъединят към ЕВС през 1999 г., ще бъде взето в началото на 1998 г. След това ще бъде създадена Европейска централна банка, която на 1 януари 1999 г. вече да бъде готова за провеждане на паричната си политика. В това отношение Мадридската среща (1995 г.) посочи кои въпроси трябва да бъдат решени през следващите години. Един от тях е законовата рамка за преход към единна валута. Друг проблем е връзката на валутния курс между страните, които ще се присъединят към съюза през 1999 г., и на тези след тази дата. Трябва да започне и производството на евро банкноти и монети.

На 1 януари 1999 г. валутните курсове на участващите страни ще бъдат окончателно фиксирани. Външната (external) стойност на еврото ще бъде образувана от сегашната кошница на ЕКЮ, която ще престане да съществува.

Еврото ще съществува само като записи по банкови сметки. Националните банкноти и монети ще продължат да бъдат законно платежно средство на територията на страната емитент до завършването на процеса на промяна.

Най-късно до 1 януари 2002 г. евро банкноти и монети ще започнат да влизат в обращение заедно с националните валути. Последните ще бъдат постепенно изтегляни от обращение успоредно с ускоряване обращението на еврото.

- Всички операции на паричната и валутната политика, провеждани от Европейската система на централните банки (ЕСЦБ), ще бъдат извършвани в евро.

- Националните централни банки могат да предоставят улеснения на тези финансови институции, които не са могли да се оборудват с необходимите конверсионни съоръжения, за да прехвърлят сметки от евро в национални валути, и обратно.

- ЕСЦБ ще подкрепя съгласуваните действия на участниците на пазара, за да обезпечи гладкото функциониране на валутния пазар, основан на еврото.

- Повече няма да има пазари за обмяна на валута, а само чисто аритметични преобразувания.

- Националните централни банки ще обменят национални банкноти по номинал.

Националните монети и банкноти ще престанат да бъдат законно платежно средство най-късно на 1 юли 2002 г. Дотогава обменният процес ще бъде завършен, цялото стопанство ще бъде доминирано от еврото. Националните монети и банкноти за определен период все още могат да бъдат обменени безплатно в централните банки.

Страните членки, които не са изпълнили необходимите условия за въвеждане на единната валута в началото на 1998 г., ще се присъединят към валутния съюз на по-късен етап. Поне на всеки две години или по молба

на страна членка съветът ще решава кои страни отговарят на необходимите условия за влизане в съюза.

XII. Кодекс на банковото дело – пример за саморегулация

Кодексът е доброволен и позволява конкуренцията и пазарните сили да действат към повишаване на стандартите в полза на клиентите. Обаче институциите, които доброволно се обвързват с кодекса, неговите норми могат да бъдат договорно задължителни – чрез изрично записване в договорите между банки и техните клиенти.

На всички клиенти на банкови услуги на дребно може да бъде предложен подобен минимум от стандарти за качество на банковата практика и услуги независимо от това към какви институции те се обръщат.

Кодексът за банковото дело има за цел: да опише стандарти за качеството на банковата практика и услуги; да улесни разкриването на информация, отнасяща се и полезна за клиентите; да улесни информационни и ефективни връзки между банки и клиенти; да изиска от банките въвеждане на процедури за разрешаване на спорове между банки и клиенти.

Ръководните принципи са: да бъдат създадени стандарти за качество на банковата практика, които банките ще спазват при сделки с клиенти; банките разумно и честно да водят делата на своите клиенти; банките да помагат на клиентите да се информират за управлението на сметките им; да бъде поддържано доверието в сигурността и целостта на банковата и платежната система. Банките трябва да осигурят надеждност на своите системи и технологии с цел защита клиентите си.

Кодексът изисква на клиентите да бъде предоставяна определена информация на достъпен език. Обикновено това става, когато се открива сметка, но също така и по молба или когато се променят условията.

Банките ще информират клиентите си, че имат разработени процедури за разглеждане на жалби. В някои страни се очаква банките да бъдат членове на касационни и арбитражни организации.

Банките също ще спазват конфиденциалност за делата на техните клиенти и няма да разпространяват информация на трети лица.

Банките гарантират, че реклами и печатни произведения представят честна и разумна информация, не съдържат заблуждаващи сведения и отговарят на съответното законодателство.

Банките ще предоставят на клиентите си подробности за валутните курсове и таксите, които ще прилагат при валутни операции и трансгранични плащания и услуги, които те предлагат.