



Стопански
факултет

Социално- икономически анализи

Книга 1/2017 (11)

Ирина Казанджиева

ЕВОЛЮЦИЯТА НА ДОКТРИНАТА TOO BIG TO FAIL

THE EVOLUTION OF THE TOO BIG TO FAIL DOCTRINE

Abstract: The current paper investigates the reflection of the global financial crisis on the TBTF doctrine. The global financial crisis showed that the TBTF doctrine is one of the main reasons for turning the economic turbulences into a global financial crisis. The informal state support which is provided in cases of financial difficulties for systemically-important banks and the probability for bankruptcy stimulate bank managers to undertake more risk, dilute responsibility, encourage the creation of sophisticated financial products, which are offered to customers that do not have the adequate knowledge to understand their risk characteristics. Providing of huge resources by the governments in many countries to systemically-important banks during the global financial crisis shows how serious the problems arising from the TBTF doctrine are. The current research investigates the development of the TBTF doctrine and how it changed after the global financial crisis.

Key words: TBTF doctrine, systemically-important banks, size, global financial crisis, banks.

Въведение

Глобалната финансова криза от 2008 – 2009 г. и необходимостта от оказване на подкрепа от страна на правителствата на множество големи финансови институции (предимно банки), които изпитваха сериозни финансови затруднения и бяха изправени пред възможността да фалират, доведе до преосмисляне на доктрината „Твърде голям, за да фалира“ (Too Big to Fail – TBTF). Необходимостта от преосмисляне на доктрината поставя на дневен ред въпроса за съществуването на твърде големи финансови институции, чийто фалит няма как да бъде допуснат поради системното им значение. За да се повиши стабилността на тези финансови институции и за да се ограничат отрицателните резултати от влошаването на финансовото им състояние, както и евентуална намеса на държавата при поява на вероятност от обявяване в несъстоятелност, са предприети редица инициативи, имащи за цел да смекчат негативните ефекти, произтичащи от доктрината TBTF. Настоящото изследване проследява развитието на доктрината и промените, които тя претърпява след глобалната финансова криза от 2008 – 2009 г., като анализът е съсредоточен върху предприетите инициативи в областта на банките.

В изследването са разгледани предимствата, които създава доктрината за големите системно-важни банки, като се доказва, че те изкривяват конкуренцията между пазарните участници, стимулират банковите мениджъри да поемат повече риск, размиват отговорността при вземането на мениджърски решения, насърчават създаването на софистицирани финансови продукти и съществуването на банки със сложни организационни структури. Това са негативните проявления на доктрината, която стимулира създаването на „твърде големи, за да фалират банки“ преди глобалната финансова криза. Промените в доктрината TBTF след глобалната финансова криза 2008 – 2009 г. произтичат от предприемането на регулаторни мерки, насочени към големите системноважни банки, които са свързани с „извеждането“ на тези банки от надзора на местните надзорни органи, допълнителни капиталови изисквания, както и допълнителни изисквания за поддържане на определени инструменти, които да се използват при реструктурирането на тези банки. Новите изисквания за системноважните банки

налагат допълнителни разходи за тях, които целят компенсирание на предимствата, създавани от доктрината, и ограничаване на разрастването им. Обособяването на база на определени критерии за системна значимост на ниво еврозона за банките, които попадат в обхвата на единния банков надзор (Single Supervisory Mechanism – SSM), общия механизъм за реструктуриране (Single Resolution Mechanism – SRM) и изискването за допълнителни инструменти за реструктуриране за глобалните системноважни банки, дефинирани като такива от Борда за финансова стабилност (Financial Stability Board), създават предпоставки за индикация една банка да бъде „маркирана“ от небанковата публика като „твърде голяма, за да фалира“, ако попада в обхвата на системноважните банки на ниво еврозона или глобалните системноважни банки, дефинирани от Борда за финансова стабилност.

I. Доктрината ТВТФ преди глобалната финансова криза

Основните проблеми, които глобалната финансова криза очертава, произтичащи от доктрината ТВТФ, са концентрирането на прекомерен риск в някои системноважни банки и създаването на стимули за мениджмънта на тези банки да поемат значителен риск, както и по-ниски разходи за финансиране в сравнение с останалите банки. Наличието на конкурентни предимства стимулира консолидацията и концентрацията в банковия сектор и на практика създаването на банки, чиито активи надвишават неколкостранно БВП на страната, където се намира седалището на банката. За сериозността на проблема достатъчно красноречиво говорят изказванията на Шийла Бър през 2009 г., председател на Федералната корпорация за гарантиране на депозитите, че ТВТФ е проблем, на който трябва да се търси решение, тъй като концепцията на тази доктрина, а именно – да бъдат спасявани от държавата системноважните банки, е „подхранила“ финансовата криза. В подобен смисъл звучи и изказването на бившия гуверньор на Английската централна банка, Марвин Кинг през 2009 г., че някои банки действително са „твърде големи, за да фалират“ и те, независимо как са управлявани, стоят много странно на фона на една пазарна икономика. Бен Бернанке, председател на Федералния резерв до началото на 2014 г., посочва, че доктрината ТВТФ в голяма степен може да се определи като основна причина за глобалната финансова криза и че ако не се намерят подходящи решения на проблемите, произтичащи от нея, означава, че не са открити правилните отговори на въпросите, които глобалната финансова криза е поставила.

Терминът „твърде голям, за да фалира“ (Too Big to Fail – ТВТФ) се използва за първи път в САЩ, когато Федералната корпорация за гарантиране на депозитите поема седмата по-големина банка – Континентал Илиноис, която има проблеми с платежоспособността си и е изправена пред възможност да бъде обявена в несъстоятелност. По време на кризата от 1929 – 1934 г. има множество примери за спасяване на банки от Корпорацията за финансиране на реструктуриранятия (Reconstruction Finance Corporation), а в по-ново време глобалната финансова криза от 2008 – 2009 г. дава също много на брой примери за спасявания на системноважни банки в Европа и в САЩ.

След пика на глобалната финансова криза се появяват редица изследвания, които анализират проблемите, свързани с прилагането на доктрината ТВТФ и проявленията им по време на глобалната финансова криза. Показателни са изследвания на Rose и Wieladek (2012), които посочват, че по време на глобалната финансова криза във Великобритания банките, които са били „твърде големи, за да фалират“, са получавали държавна подкрепа за разлика от по-малките банки; Anginer и Warburton (2011) доказват, че държавната гаранция, която предполага доктрината, подкопава пазарната дисциплина, тъй като прави инвеститорите по-безразлични към риска, когато инвестират в инструменти на финансови институции, които са „твърде големи, за да фалират“; Brewer и Jagtiani (2011) доказват на базата на примери от американския пазар, че банките са склонни да заплатят допълнителна премия за сливания, които биха ги направили „твърде големи, за да фалират“, а склонността им да заплатят такава допълнителна премия е показателна за това, че банките очевидно очакват да реализират допълнителни ползи от това, че са ТВТФ. Тези ползи се изразяват най-вече в по-ниска цена за набиране на ресурс и получаване на държавна подкрепа, когато банката изпитва сериозни финансови затруднения и съществува вероятност да бъде обявена в несъстоятелност. Labonte (2013), базирайки се на примери от САЩ, доказва, че изплатените лихва и главница от системноважните банки, получили държавна подкрепа по време на глобалната финансова криза, са по-малки в сравнение с предоставената им помощ. Goldstein и Veron (2010) доказват, че големите банки, макар и с по-добре диверсифицирани портфейли, имат много по-голям дял на отписаните кредити в сравнение с по-малките банки.

Доктрината ТВТФ предполага достъп на финансовите институции до държавна финансова подкрепа с цел избягване на сътресения в икономиката, когато тези институции се намират в сериозно финансово затруднение и има вероятност да бъдат обявени в несъстоятелност. Достъпът до държавна подкрепа е неформален, т.е. не съществува законова регламентация, която да налага държавата да оказва подкрепа на системно важни банки, които са в лошо финансово състояние и има вероятност да фалират. Неформалният ангажимент от страна на държавата да подкрепя системно важни банки е несигурен и полиси-мейкърите са тези, които вземат решение за спасяването на една такава банка. Вземането на това решение е непрозрачно, като емблематичен пример е „Леман Брадърс“ – третата по големина инвестиционна банка в САЩ, която беше оставена да фалира през м. септември 2008 г., макар че през м. март същата година „Беър Стърнс“ – четвъртата по големина инвестиционна банка в страната беше реструктурирана. Подобен пример можем да дадем и от нашата най-нова банкова история – обявяването в несъстоятелност на четвъртата по големина банка – „Корпоративна търговска банка“ АД – през м. ноември 2014 г. въпреки обсъждането на възможности за реструктуриране на банката чрез обособяване на активите ѝ в „добра“ банка и в „лоша“ банка по примера на съществуващата практика.

Мерките, които са предприети за ограничаване на проблема ТВТФ в банковия сектор, са свързани със създаването на допълнителни изисквания за капитал и ликвидност, ограничаване на големината и дейностите на банките и създаване на механизми за реструктуриране. Тези мерки и отражението им върху доктрината ТВТФ се разглеждат в третата част на изследването. Тук обаче е мястото да отбележим, че допълнителното регулиране на ТВТФ банките би могло да изостри проблема с моралния риск. Създаването на специален режим на регулиране на системно важните банки провокира проблема с т.нар. „регулаторно пленничество“¹, който обаче принципно стои като проблем при регулирането на финансови институции. Допълнително, създаването на индикация пред обществеността, че една банка е „твърде голяма, за да фалира“, може да бъде сигнал за пазарните участници, че банката поради това, че се съобразява със завишени регулаторни изисквания, е по-стабилна и бидейки системно важна банка, при необходимост тя винаги би получила подкрепа от страна на държавата.

II. Твърде големи, за да фалират банки (ТВТФ банки)

Големите системно важни банки носят системен риск и фалитът на една такава банка може да бъде разрушителен за финансовата система на страната, където се намира седалището на банката. Тези банки имат сложни организационни модели и трудно се регулират от надзорните органи. Нещата стават още по-сложни, когато банката е със системно значение на глобално ниво.

Големите банки имат редица предимства спрямо малките – реализират икономии от мащаба, по-лесно набират капитал от финансовите пазари (той обаче е по-малко устойчив²), финансират се в много по-голяма степен от пазарно-ориентирани услуги, например инвестиционни, емисия на финансови инструменти вместо от депозити. Нито едно научно изследване не се ангажира с определянето на оптимална големина за банката. Глобалната финансова криза обаче доказва, че е необходимо да се вземат допълнителни мерки, които да повишат стабилността и устойчивостта на големите системно важни банки. Първите мерки, които се предприемат след пика на финансовата криза, са насочени към надзора на системно важните банки в еврозоната и повишаване на изискванията за капитал (допълнителни капиталови буфери за глобални системно важни банки и системно важни банки на местно ниво). При създаването на Единния надзорен механизъм се дефинират системно-важни банки в еврозоната, които попадат под директния надзор на ЕЦБ. Впоследствие се доразвиват процедурите

¹ Проблемът с „регулаторното пленничество“ се разглежда от Джоузеф Стиглиц в книгата му „Цената на неравенството“, изд. „Запад-Изток“, 2014 г. Под „регулаторно пленничество“ се разбира купуването на служители от регулаторните органи от големи финансови институции или назначения в регулаторните органи, които са подкрепени от големи финансови институции. По този начин регулираните оказват влияние върху регулаторите, като целта е да се облекчи тежестта на регулирането.

² Има се предвид, че тези банки емитират финансови инструменти, които не попадат в обхвата на базовия капитал от първи ред (СЕТ 1), но попадат в изискванията за изчисляване на общата капиталова адекватност на банката. Тъй като имат по-лесен достъп до финансовите пазари, разполагат с необходимия капацитет за емисия на такива финансови инструменти и са добре разпознаваеми на пазара, големите системно важни банки емитират много повече такива инструменти в сравнение с малките банки и в този смисъл за тях е много по-лесно да набавят допълнителен капитал и да отговарят на изискванията за капиталова адекватност в сравнение с малките банки.

по реструктурирането на тези банки, като то се извършва от друг европейски орган – Европейския борд за реструктуриране. Изискванията за дефиниране на една банка като системноважна и съответно тя да попадне под директния надзор на ЕЦБ, са определени в чл. 6 на Регламент №1024/2013 за възлагане на Европейската централна банка на конкретни задачи относно политиките, свързани с пруденциалния надзор на кредитните институции.

Критериите, на базата на които една банка се определя като системноважна и съответно попада под директния надзор на ЕЦБ, са размерът на активите (надвишаващ 30 млрд. евро), значимостта ѝ за икономиката на ЕС или за страната членка съотношение *сума на активите спрямо БВП*, надвишаващо 20%, и сума на активите на банката 5 млрд. евро, значимостта на трансграничната дейност на банката (съотношенията на *чуждестранните активи на банката спрямо общата сума на активите* и *чуждестранните пасиви на банката спрямо общата сума на пасивите* на банката надвишават 20%) и значимостта на банката за местната икономика (банката е сред трите най-големи банки в страната членка). Ако банка от страна членка на еврозоната изпълнява един от тези критерии, тя попада под директния надзор на ЕЦБ. Критериите за попадане на банка под директния надзор на ЕЦБ са доказателство за това, че идеята на единния надзорен механизъм е да бъдат обхванати не само банки, които са от системно значение на ниво еврозона, но и банки, които са системноважни на местно ниво, каквито са банките в малките икономики на ЕС като Литва, Латвия, Естония, Словения, Словакия. Активите на тези банки са малки по размер в сравнение с големите системноважни банки в страните от еврозоната с развити банкови системи. Това е и една от особеностите на надзора, който извършва ЕЦБ, а именно – надзирава едновременно банки с огромна сума на активите, активна трансгранична дейност, сложна структура и множество клонове и субсидиари и малки местни банки.

За глобалните системноважни банки Бордът за финансова стабилност (Financial Stability Board) разработва критерии, които определят една банка като системноважна на глобално ниво, като от 2013 г. се изготвя списък с глобалните системноважни банки, които към края на 2016 г. са 30 на брой. Критериите, на базата на които една банка се определя като системноважна на глобално ниво, са трансгранична дейност на банката, големина, свързаност, заменяемост и сложност, като на фактора големина самостоятелно се дава най-голямо тегло при определянето на банката като глобална банка със системно значение. Банки, които са системноважни на глобално ниво, са например Дойчебанк, БНП Париба, Голдман Сакс, като първите две са системно-важни и на ниво еврозона, т.е. те попадат под директния надзор на ЕЦБ и би трябвало да се реструктурират от Европейския орган за реструктуриране за разлика от Голдман Сакс.

Държавната подкрепа, получена от големите системноважни банки през пика на кризата, е под формата на капиталови инжекции, изкупувания на активи, осигуряване на ликвидна подкрепа, държавни гаранции, като в някои случаи дори се стига до национализация. Такива мерки са предприети от най-развитите икономики със стабилни банкови системи като Великобритания, Италия, Холандия, Германия, Ирландия, Испания и др. Чрез огромните ресурси, налети в банковите системи на тези страни, се цели запазване на доверието в банковата система, повишаване устойчивостта на балансите на банките, запазване нивата на ипотечното кредитиране и кредитирането за МСП, повишаване ликвидността на банковата система, предотвратяване генерирането на загуби по неликвидни активи в банковите портфейли.

Табл. 1. Примери за държавна подкрепа, предоставена на системно-важни банки в ЕС в пика на глобалната финансова криза

Капиталови инжекции	HSBC, Lloyds, Royal Bank of Scotland
Покупка на токсични активи	Anglo Irish Bank, Allied Irish Bank, Bank of Ireland
Национализация	Fortis, Northern Rock
Рекапитализация	ING, Credit Agricole, BNP Paribas, Societe Generale, Credeit Mutuel, AEGON

Терминът „финансиализация“ на икономиката е показател за това, че делът на финансовия сектор като част от БВП нараства изключително много и измества дела на останалите икономически отрасли. В развитите страни от 2000 г. се наблюдава тенденция за намаляване на броя на финансовите институции, но същевременно се увеличават активите на тези институции като дял от БВП на съответната страна, т.е. през последното десетилетие се създават предпоставки за появата на ТВТФ банки, което доказва и глобалната финансова криза от 2008 – 2009 г. Освен големината по отношение сумата на активите на банките в абсолютно изражение и като процент от БВП, друг проблем, който е необходимо да се отбележи, е проблемът за взаимосвързаността между финансовите институции.³

Фактори като дерегулирането от края на 90-те години на миналия век, финансовите иновации (секюритизацията, дериватите), ориентирането на банките към пазарно базирани продукти и услуги (търговията за собствена сметка, секюритизацията, брокерските услуги, попечителските услуги) вместо типично банковите дейности (влогонабиране и кредитиране) стимулират създаването на ТВТФ банки. Laeven, Ratnovski и Tong (2014) в свое изследване посочват, че само в рамките на 10-годишен период най-големите банки в света удвояват, а някои и дори утрояват своите активи (Дойче банк, BNP Paribas, Ситигруп).

Големите системноважни банки реализират икономии от мащаба и това оказва влияние върху техния бизнес модел. Големите банки могат по-добре да диверсифицират своите активи, което им дава по-добри възможности за намаляване на риска. ТВТФ банките се възползват от възможността да се финансират при по-ниски разходи (реализират т.нар. допълнителна субсидия), която се изразява в това, че големите депозанти в тези банки и инвеститорите във финансови инструменти, емитирани от тях, имат предвид концепцията ТВТФ, т.е., че банката ще бъде спасена при сериозни финансови затруднения. Така големите депозанти и инвеститори са склонни да депозират средства в банката или да инвестират във финансови инструменти, емитирани от нея дори и при реализиране на по-ниска доходност само заради неформалната защита, която им осигурява доктрината. Имайки предвид това, големите депозанти и инвеститорите във финансови инструменти нямат стимул да се интересуват и да анализират финансовото състояние на банката. Дори и да има обективни сигнали, като напр. лихвени проценти по депозитните продукти значително над средните нива за банковата системата, те не са склонни да оттеглят средствата си от банката.

Големите системноважни банки осигуряват ликвидност на малките банки в системата и имат доминираща роля на междубанковия паричен пазар. Икономите от мащаба, които тези банки реализират, се отразяват върху продуктите и услугите, които те предлагат на своите клиенти по линия на ценообразуването, спецификите на продуктите, рисковите им характеристики, като предимствата, които се реализират, не могат лесно да бъдат създадени и съответно предложени на клиентите от малките банки. Големите системноважни банки имат по-висок ливъридж в сравнение с малките банки. Цените на акциите на глобалните банки, които се търгуват на регулираните пазари, имат по-голямо отклонение в сравнение с цените на акциите на малките банки, което е показател за по-слаба прозрачност в организационно отношение при големите банки в сравнение с малките.

III. Доктрината ТВТФ след глобалната финансова криза

Системноважните банки е необходимо да бъдат обект на допълнителни регулаторни изисквания, които да гарантират тяхната стабилност, имайки предвид системния риск, който те носят. Целта на тези регулаторни мерки е да се намали вероятността от изпадане на банката в неплатежоспособност и предизвикване на напрежение във финансовата система. За да се намали системният риск, произтичащ от евентуалното влошаване на финансовото състояние на банката и обявяването ѝ в несъстоятелност, е необходимо да се въведат по-сериозни капиталови изисквания за големите системноважни банки, като така се увеличи способността на банката за поемане на загуби и индиректно се намалят негативните ефекти, произтичащи от привличането на недепозитни източници и пазарно-ориентирани дейности.

³ На този въпрос няма да се спирам детайлно в настоящото изследване, тъй като съм го разгледала по-подробно в доклад на тема „Доктрината Too Big To Fail и новата европейска регулаторна рамка в областта на кредитните институции“, представен на конференция на УНСС през 2015 г.

Въвеждането на допълнителни капиталови изисквания за големите системноважни банки има и своята цена. За банката е много по-скъпо да се финансира с набирането на допълнителен капитал отколкото чрез емисията на дългови финансови инструменти. Въвеждането на по-високи капиталови изисквания за банките, които се трансформират в по-високи разходи, оказват сериозен ефект върху кредитирането и цената на кредитите и е възможно дори да ограничат растежа на банката. Поради това въвеждането на допълнителни капиталови изисквания за системноважните банки⁴ трябва да бъде направено много внимателно, особено в условията на криза. Такъв е и възприетият подход с въведените капиталови буфери, което се предвижда да стане постепенно във времето. Следва да отбележим и допълнителните изисквания за поддържане от страна на банката на определени пасиви, които да се използват за поемане на загуби при реструктурирането на банката. Това е в съответствие с Директивата за възстановяване и реструктуриране на кредитни институции и инвестиционни посредници (BRRD). За глобалните системноважни банки се въвеждат завишени изисквания за поемане на загуби – TLAC (Total Loss Absorbing Capacity), които към момента на разработване на настоящото изследване са в процес на обсъждане и финализиране от Борда за финансова стабилност и Европейския банков орган.

Според Lamber и Ueda (2014) различните реформи във финансовия сектор и законодателни инициативи в ЕС, целящи да намалят негативните ефекти, произтичащи от доктрината TBTF, доказват, макар и само в някои случаи, че имат благоприятен ефект върху банките, изразяващ се най-вече в намаляване на спредовете по суапите за кредитно неизпълнение (CDS) и увеличаване на стойностите на ROE за глобалните системноважни банки. BRRD създава общи правила за реструктуриране на банки в ЕС и предпоставки за повишаване възможностите за реструктурирането им, вкл. и на банкови групи. Преди приемането на BRRD в някои страни съществува законодателство, уреждащо реструктурирането на банки, но наличието на такова законодателство е спорадично и не урежда реструктурирането вътре в банковата група, т.е. в отделните страни можеха да се използват различни инструменти за реструктуриране на субсидиарите от групата. В някои страни законодателството дори не е предвиждало реструктуриране, а директно предприемане на действия по обявяване на банката в несъстоятелност при нарушаване на капиталовите изисквания.

Въвеждането на инструмента за споделяне на загуби⁵ (bail-in) е най-ефективният от гледна точка на приложението му и има най-малко възможни административни препятствия при неговото използване⁶. За да бъде ефективно прилагането на инструмента за споделяне на загуби, е необходимо банките да поддържат минимално ниво на пасивите, които да могат да се използват при реструктуриране на банка (MREL), като MREL не трябва да бъде по-малко от 8% от пасивите на банката. Една банка може да се реструктурира по решение на органа за реструктуриране, като е възможно да се пристъпи към реструктурирането ѝ, когато тя е престанала да отговаря или се очаква да престане да отговаря на изискванията за лицензиране, т.е. възможно е (но не е задължително изискване) да са нарушени изискванията за капитал, в т.ч. за капиталова адекватност и капиталови буфери или пасивите на банката да надвишават нейните активи. Въпреки че BRRD регламентира инструментите, чрез които една банка може да бъде реструктурирана дори и в случаите, в които банката има отрицателен капитал, Директивата не изключва възможностите за оказване на държавна подкрепа на банката или предоставяне на средства от страна на Централната банка в качеството ѝ на кредитор от последна инстанция. Онова, което е новост и има отражение върху доктрината TBTF, е реструктурирането на банката, което ще се извършва, разбира се, ако банката отговаря на условията за това,

⁴ Детайлно капиталовите буфери за глобални, системноважни банки и системноважни банки на местно ниво съм разгледала в доклад, представен на международна научна конференция на УНСС „Доктрината Too Big To Fail и новата европейска регулаторна рамка в областта на кредитните институции“, поради което няма да се спирам подробно на тях в настоящото изследване.

⁵ Друг възможен превод на термина, който според мен напълно отговаря на концепцията на инструмента и би могъл също да се използва, е инструмент за рекапитализация чрез вътрешни източници.

⁶ Останалите инструменти, които съгласно изискванията на BRRD могат да се използват при реструктуриране на банка, са обособяване на активи, продажба на стопанска дейност и мостова институция. Тези инструменти, заедно с инструмента за споделяне на загуби може по решение на органа за реструктуриране да се използват при реструктуриране на банката, като търси оптималното решение и ефект, така че банката да започне да осъществява обичайните си функции и да се възстанови необходимото ниво на капитал.

на първо място със собствените ѝ средства и със средствата на големите кредитори, преди да се пристъпи към използването на евентуална държавна подкрепа.

Директивата, както и законът, с който нейните изисквания се транспонират в България, съдържа общи изисквания за това кога да се преминава към реструктуриране на банка, т.е. дават се възможности за преценка от страна на органа за реструктуриране на база оценките за разходите, които се очаква да се извършат при прилагане на някой от инструментите за реструктуриране. Извършва се включително и оценка на разходите, които би претърпяла схемата за гарантиране на депозитите и големите кредитори на банката, ако евентуално се пристъпи към процедура по обявяване в несъстоятелност. При вземане на решение за реструктуриране се прави внимателна оценка от органа за реструктуриране, доколко с предприемането на такива мерки като евентуална алтернатива на обявяването в несъстоятелност се предотвратяват негативни ефекти за стабилността на финансовата система, възпрепятства се разпространяването на заразата във финансовата система и се избягва оказването на допълнителна държавна подкрепа.

За глобалните системноважни банки има допълнителни изисквания за поддържане на определено ниво на пасивите на банката, които да осигурят достатъчен капацитет за поемане на загуби (Total Loss Absorbing Capacity – TLAC). Идеята за създаването на TLAC се появява за първи път по време на среща на лидерите на G-20, където се настоява за предприемането на мерки, насочени към глобалните системноважни банки, които да създадат възможност за абсорбиране на загуби и рекапитализация. Изискванията за TLAC към момента на разработване на изследването са на етап на финализиране, като се обсъжда как те биха се съвместявали с MREL. Идеята е двата инструмента да не се дублират и да не се поставят прекомерни изисквания за глобалните системноважни банки да поддържат инструменти, които се използват за поемане на загуби и рекапитализация при евентуално реструктуриране. Също така, съгласно насоките на ЕБО за изчисляване на MREL, се предвижда MREL да съдържа два компонента – компонент за рекапитализация и компонент за поемане на загуби. При голяма банка със системно значение най-вероятният подход, който ще се избере, е реструктуриране на банката с вътрешните ѝ източници, вместо да се вземе решение за отнемане на лиценза ѝ или банката да се спасява с публични средства. При малките банки, чийто фалит би имал слаб ефект върху финансовата система, и със задействането на схемата за гарантиране на депозитите се предотвратява банкова паника, големите депозанти и кредитори на банката не претърпяват огромни загуби, е малко вероятно да се предприеме реструктуриране на банката или спасяването ѝ с публични средства. Най-вероятното решение, което полиси-мейкърите биха взели, е банката да бъде обявена в несъстоятелност и да се задейства схемата за гарантиране на депозитите. Определянето на MREL става индивидуално за всяка банка, като стойностите на MREL са по-високи за големите системноважни банки, защото в този случай MREL съдържа компонент за рекапитализация и компонент за поемане на загуби, докато при малките банки MREL се състои само от компонент за поемане на загуби.

Други две инициативи, които оказват влияние върху доктрината TBTF, са структурната реформа за банките и създаването на европейска схема за защита на депозитите⁷. И двете инициативи към момента на разработване на настоящото изследване не са финализирани. Структурната реформа е насочена към глобалните системноважни банки, чиято сума на активите надвишава неколкостранно БВП на страната, където се намира седалището на съответната банка. Съществуването на прекалено големи банкови системи увеличават вероятността проблемите на банките да окажат негативно влияние върху доверието във финансовата система на страните, вкл. и върху търгуваните държавни инструменти на международните пазари. Друг проблем е, че съществуването на прекомерно голяма банкова система може да разколебае увереността в небанковата публика, че местната схема за гарантиране на депозитите би се справила с изплащането на депозитите при обявяването на банка/банки в несъстоятелност. Предвижда се структурната реформа да се прилага за глобални, системноважни банки, чиито активи в продължение на 3 последователни години надвишават 30 млрд. евро, а обемът на

⁷ Структурната реформа се обсъжда още от 2012 г., като от началото на 2014 г. има създаден проект на Регламент, който към момента на разработване на изследването не е приет. Идеята за създаване на схема за гарантиране на депозитите е от края на 2015 г., като също има разработен проект на Регламент, но и по това досие на Европейската комисия развитието е много бавно.

търговията им с финансови инструменти е равна на или надвишава 70 млрд. евро или 10% от сумата на активите на банките. Тези банки няма да имат право да извършват търговия за собствена сметка и да правят инвестиции в хедж фондове. Дейности като маркет-мейкърство, секюритизация и търговия с деривати също трябва да бъдат отделени от дейността на банката, ако надвишат определен лимит, но се дава право на надзорния орган в страната по седалище на банката да определи как тези дейности да бъдат отделени от останалите дейности на банката.

Със създаването на европейска схема за гарантиране на депозитите шоковете на местно ниво, произтичащи от изплащането на депозити при фалити на големи банки, ще бъдат смекчени. Съществуването на обща гаранционна схема за банките на европейско ниво ще облекчи товара за местните схеми за гарантиране на депозитите да акумулират огромни ресурси, вкл. и чрез събирането на допълнителни вноски от местните банкови системи при недостиг на ресурс. Съществуването на европейска схема създава предпоставки за намаляване на необходимостта от държавна намеса, когато при задействане на схемата тя няма достатъчен ресурс за обезщетяване на депозантите в съответствие с изискванията на Директивата за схемите за гарантиране на депозитите⁸. Чрез Европейската схема за гарантиране на депозитите се създава възможност за прехвърляне на ликвидност към местни схеми, които нямат достатъчно ресурс и нямат възможност да съберат допълнително вноски от участниците в кратък срок.

Заклучение

В настоящото изследване е направен опит да се покаже отражението на глобалната финансова криза върху доктрината ТВТФ. Доктрината е една от основните причини за появата на глобалната финансова криза, тъй като тя стимулира създаване на големи системноважни банки, поемане на повече риск от страна на тези банки и генериране на ползи от тях, каквито не съществуват за малките банки. Това изкривява конкуренцията в сектора, размива отговорността на мениджмънта при взимане на решения, създават се софистицирани финансови продукти, които се предлагат на потребители, които нямат адекватните познания да разберат техните рискови характеристики. Изливането на огромни ресурси от страна на правителствата в големи системноважни банки по време на глобалната финансова криза доказва сериозността на проблемите, произтичащи от доктрината ТВТФ. Тези проблеми се изразяват най-вече в подкопаване на пазарната дисциплина, генериране на допълнителни ползи от това, че банката е системноважна, липса на прозрачност при вземане на решение от полиси-мейкърите за спасяването на банка.

Големите системноважни банки причиниха турболенциите на финансовите пазари по време на глобалната финансова криза от 2008 – 2009 г. Нито едно изследване обаче не се ангажира с определяне на количествени критерии, според които една банка може да бъде определена като системноважна. Въпреки това са разработени количествени критерии за банки, които могат да наложат банката да поддържа допълнителни капиталови буфери, допълнителни пасиви, които да се използват при реструктуриране на банката, да определят попадането на банката под надзора на паневропейски орган (ЕЦБ), както и да наложат изисквания за отделяне на бизнес. Регулаторните мерки и инициативи, които са предприети в резултат на глобалната финансова криза (макар някои от тях да са все още в процес на разработване), целят да се предотврати създаването на прекомерно големи банки с комплицирана организационна структура, които е трудно да бъдат реструктурирани, а ресурсите на местните схеми биха били недостатъчни при задействането им. С предприетите инициативи се цели да се повиши устойчивостта на системноважните банки, като се завишат изискванията за капитал, ликвидност и възможности за реструктуриране на банката чрез собствените ѝ източници. Всички тези мерки няма да доведат до изчезване от пазара на големи системноважни банки, но ще намалят вероятността от обявяване на банката в несъстоятелност, когато тя изпитва сериозни финансови затруднения особено в периоди на икономически кризи. Допълнително, съществуването на схема за гарантиране на депозитите, която има възможност да изплаща обезщетения на голямо множество от депозанти при фалит на голяма системноважна банка, ще доведе до ограничаване на случаите, които налагат държавна намеса, за да се предотврати обявяването на банката в несъстоятелност.

⁸ Пример за такъв случай е предоставянето на държавен заем на Фонда за гарантиране на влоговете, с който се обезпечиха вземанията на депозантите при фалита на КТБ.

Разгледаните мерки, предприети в резултат на глобалната финансова криза, ограничават прилагането на доктрината ТВТФ. Тези мерки обаче са свързани със сериозни допълнителни разходи за банките, които в условията на криза или стагнация дават предимства на други финансови посредници, т.нар. „сенчесто банкиране” (shadow banking), които предлагат финансови продукти и услуги, алтернатива на банковите. При огромните регулации, с които трябва да се съобразяват банките, те са много по-консервативни и негъвкави в сравнение със своите небанкови конкуренти, като тази конкуренция към момента е най-задълбочена по отношение на продуктите и услугите, които се предлагат в сегмента на т.нар. банкиране на „дребно”.

ЛИТЕРАТУРА

1. Директива 2013/36/ЕС на Европейския парламент и на Съвета относно достъпа до осъществяването на дейност от кредитните институции и относно пруденциалния надзор върху кредитните институции и инвестиционните посредници. // Direktiva 2013/36/ES na Evropeyskiya parlament i na Saveta относно dostapa do osastestvyavaneto na deynost ot kreditnite institutsii i odnosno prudentsialniya nadzor varhu kreditnite institutsii i investitsionnite posrednitsi.

2. Директива 2014/59/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 година за създаване на рамка за възстановяване и реструктуриране на кредитни институции и инвестиционни посредници и за изменение на Директива 82/891/ЕИО на Съвета и директиви 2001/24/ЕО, 2002/47/ЕО, 2004/25/ЕО, 2005/56/ЕО, 2007/36/ЕО, 2011/35/ЕС, 2012/30/ЕС и 2013/36/ЕС и на регламенти (ЕС) № 1093/2010 и (ЕС). // Direktiva 2014/59/ES na Evropeyskiya parlament i na Saveta ot 15 may 2014 godina za sazdavane na ramka za vazstanovyavane i prestrukturirane na kreditni institutsii i investitsionni posrednitsi i za izmenenie na Direktiva 82/891/EIO na Saveta i direktivi 2001/24/EО, 2002/47/EО, 2004/25/EО, 2005/56/EО, 2007/36/EО, 2011/35/ES, 2012/30/ES i 2013/36/ES i na reglamentni (ES) № 1093/2010 i (ES).

3. Закон за възстановяване и реструктуриране на кредитни институции и инвестиционни посредници, обн. ДВ, бр. 62 от 14 август 2015 г.; доп., бр. 59 от 2016 г.). // Zakon za vazstanovyavane i prestrukturirane na kreditni institutsii i investitsionni posrednitsi, obn. DV, br. 62 ot 14 avgust 2015g.; dop., br. 59 ot 2016 g.).

4. Наредба № 8 на БНБ от 24 април 2014 г. за капиталовите буфери на банките, обн. в ДВ, бр. 40 от 13 май 2014 г. // Naredba № 8 na BNB ot 24 april 2014 g. za kapitalovite buferi na bankite, obn. v DV, br. 40 ot 13 may 2014 g.

5. Регламент № 1024/2013 за възлагане на Европейската централна банка на конкретни задачи относно политиките, свързани с пруденциалния надзор на кредитните институции. // Reglament № 1024/2013 za vazlagane na Evropeyskata tsentralna banka na konkretni zadachi odnosno politikite, svarzani s prudentsialniya nadzor na kreditnite institutsii.

6. **Казанджиева-Йорданова, И.** Доктрината “Too Big to Fail” и новата европейска регулаторна рамка в областта на кредитните институции, сборник с доклади от Единадесетата международна научна конференция на младите учени, организирана от Финансово-счетоводен факултет, УНСС, 2015 г. // **Kazandzhieva-Yordanova, I.** Doktrinata „Too Big to Fail” i novata evropeyska regulatorna ramka v oblastta na kreditnite institutsii, sbornik s dokladi ot Edinadesetata mezhdunarodna nauchna konferentsiya na mladite ucheni, organizirana ot Finansovo-schetovoden fakultet, UNSS, 2015 g.

7. **Anginer, D., A., Warburton.** The End of Market Discipline? Investor Expectations of Implicit State Guarantees, 2011.

8. **Brewer, E., J. Jagtiani.** How Much Did Banks Pay to Become too Big To Fail and to become Systemically Important?, Federal Reserve bank of Philadelphia, 2011.

9. Global Systemically Important Banks: Updated Assessment Methodology and the Higher Loss-Absorbency Requirement, Basel Committee on Banking Supervision, Bank for International Settlement, 2013.

10. Goldstein, M., N. Veron. Too Big to Fail: The Transatlantic Debate, prepared for conference on Transatlantic relationship in an era of growing economic multipolarity, organized by Bruegel and Paterson Institute for International Economics, 2010.

11. **Laeven, L., Ratnakovski, L., Tong, H.** Bank Size and Systemic Risk, IMF Staff Discussion Note, SDN/14/04, 2014.

12. **Labonte, M.** Systemically Important or „Too Big to Fail” Financial Institutions, Congressional Research Service, 2013.

13. **Lambert, F., Ueda, K.** How Big is the Implicit Subsidy for Banks Considered Too Important to Fail?, International Monetary Fund, 2014;

14. **Rose, A., T. Wieladek.** Too big to fail: some empirical evidence on the causes and consequences of public banking interventions in the United Kingdom, WP No. 460, Bank of England, 2012.

15. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation /EU/ 806/2014 in order to establish a European Deposit Insurance Scheme, Strasbourg, 24.11.2015.

16. Proposal for a Regulation on structural measures improving the resilience of the EU credit institution, 2014;

17. Sovereign Support for Banks, Rating Path Expectations, Special Report, 2014.