



## ПОЛИТИКА В ОБЛАСТТА НА ФИНАНСОВИТЕ УСЛУГИ

Финансовите услуги представляват съществен елемент от усилията за завършване на изграждането на вътрешния пазар на ЕС като част от свободното движение на услуги и капитал. Напредъкът в посока интегриране протича на етапи, които могат да бъдат определени по следния начин: 1) премахване на националните бариери за навлизане (1957—1973 г.); 2) хармонизиране на националните законодателства и политики (1973—1983 г.); 3) завършване на изграждането на вътрешния пазар (1983—1992 г.); 4) създаване на зоната с единна валута и предкризисен период (199—2007 г.) и 5) следкризисни реформи (от 2007 г. насам). Оттеглянето на Обединеното кралство от ЕС поражда нови предизвикателства, които могат да доведат до последици за сектора на финансовите услуги в рамките на ЕС и извън него.

### ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

Преди всичко член 49 (свобода на установяване), член 56 (свободно предоставяне на услуги), член 63 (свободно движение на капитали) и член 114 (сближаване на законодателствата с цел създаване и функциониране на вътрешния пазар) от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) представляват правното основание за директивите и регламентите в областта на финансовите услуги.

### ВАЖНИ ПОСТИЖЕНИЯ ПО ПЪТЯ КЪМ ИНТЕГРИРАН ФИНАНСОВ ПАЗАР В ЕС

#### А. Първоначални усилия за премахване на бариерите за навлизане

Първоначалните усилия за интегрирането на финансовите системи на държавите членки се основаваха на принципите за свобода на установяване и свободно предоставяне на услуги, като се извършваше координация на законодателството и политиките при необходимост.

Договорът от Рим, подписан през 1957 г., създаде общия пазар, като премахна пречките пред свободното движение на хора, услуги и капитал между държавите членки. В член 61, параграф 2 се посочва, че „либерализирането на банковите и застрахователните услуги, свързани с движението на капитали, се осъществява заедно с либерализирането на движението на капитали“. Член 63 предостави мандат на Съвета за изготвяне на програма за премахване на съществуващите ограничения, пречещи за извършването на тази либерализация.



Съветът изпълни тази задача през 1962 г., когато прие общи програми за премахване на ограниченията за [свободното предоставяне на услуги](#) и за [свободата на установяване](#). С цел да се изпълнят тези програми, Съветът прие редица директиви в областта на застраховането и банковото дело в периода между 1964 г. и 1973 г.

#### **Б. Хармонизиране на националните законодателства и политики**

Процесът на хармонизиране на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки започна преди всичко с директивите на Съвета от 1973 г. (Първата директива за застраховането ([73/239/ЕИО](#))<sup>[1]</sup>, 1977 г. (Първата директива за банковото дело ([77/780/ЕИО](#))<sup>[2]</sup> и 1979 г. (Първата директива за животозастраховането ([79/267/ЕИО](#))<sup>[3]</sup>.

#### **В. Завършване на изграждането на вътрешния пазар**

През юни 1985 г. Комисията публикува [Бяла книга](#)<sup>[4]</sup>, в която се определят ясна програма и график за завършване на изграждането на вътрешния пазар до края на 1992 г. Бялата книга включва специален раздел относно финансовите услуги (параграфи 101—107), който започва със следното: „Либерализацията на финансовите услуги, свързана с либерализацията на движението на капитали, ще представлява важна стъпка към финансовата интеграция в Общността и разширяването на вътрешния пазар“. Предвидената хармонизация се основава на принципите за „единен банков лиценз“, „взаимно признаване“ и „упражняване на контрол от държавата на произход“. С Единния европейски акт от 1987 г. целта, поставена в Бялата книга от 1985 г., се въвежда в първичното право на ЕС.

#### **Г. Създаване на зоната с единна валута**

През май 1999 г. Комисията публикува Плана за действие за финансовите услуги (FSAP)<sup>[5]</sup> като реакция на въвеждането на еврото и на последвалия от това тласък за предприемане на мерки за преодоляване на все още съществуващото сегментиране на финансовите пазари на ЕС. Планът включва 42 законодателни и незаконодателни мерки, които следва да бъдат приключени до 2004 г.

През юли 2000 г. Съветът по икономически и финансови въпроси (ECOFIN) създаде Комитета на мъдреците за регулирането на европейските пазари на ценни книжа, ръководена от Александър Ламфалуси. Окончателният доклад на комитета<sup>[6]</sup>, публикуван през февруари 2001 г., прави оценка на актуалното положение на финансовите пазари в ЕС и отправя редица препоръки. Основният проблем е установен в действащата към момента институционална рамка на ЕС, която е определена като „прекалено бавна, лишена от гъвкавост, сложна и зле

---

[1]ОВ L 228, 16.8.1973 г, стр. 3

[2]ОВ L 322, 17.2.1977 г, стр. 30

[3]ОВ L 63, 13.3.1979 г, стр. 1

[4]Бяла книга на Комисията до Европейския съвет, озаглавена „Завършване на изграждането на вътрешния пазар“, 14 юни 1985 г.

[5]Съобщение на Комисията, озаглавено „Прилагане на рамката за финансовите пазари: план за действие“, 11 май 1999 г. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51999DC0232&from=EN>

[6]Окончателен доклад на Комитета на мъдреците за регулирането на европейските пазари на ценни книжа, 15 февруари 2001 г. [https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/2015/11/lamfalussy\\_report.pdf](https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/2015/11/lamfalussy_report.pdf)



приспособена към темповете на промените на световните финансови пазари“. Докладът предлага (по-късно това става известно като [Процесът на Ламфалуси](#)) законодателен подход на четири равнища, който първоначално е използван само за законодателството в областта на ценните книжа, но по-късно обхватът му е разширен с други области на законодателството относно финансовите услуги.

Планът за действие за финансовите услуги до голяма степен е завършен в определения срок (2004 г.), като са приети 39 от всичките 42 мерки, а някои дори надхвърлят предвиденото в плана. През 2005 г. са приети още две мерки, след което остава единствено да бъде приета 14-тата директива в областта на дружественото право относно трансграничното прехвърляне на седалища на дружества.

#### **Д. Реформи след кризата**

За периода преди 2007 г. е характерно засилването на интеграцията и на взаимната зависимост на финансовите пазари не само в рамките на ЕС, но и в световен мащаб. Този процес е преустановен рязко с възникването на световната финансова криза от 2007—2008 г. и последвалата европейска криза с дълговете, тъй като трансграничните финансови потоци рязко намаляват. Между октомври 2008 г. и октомври 2011 г. Европейската комисия одобри държавна помощ в размер на 4,5 трилиона евро под формата на мерки за подпомагане на финансови институции<sup>[7]</sup>. Кризата разкри неотложната необходимост от реформа на сектора на финансовите услуги.

Впоследствие ЕС предприе безпрецедентна реформа на законодателството в областта на финансовите услуги въз основа на международната програма (в чието разработване ЕС изигра важна роля), както и реформи по собствена инициатива за постигане на напредък в определени области, в които отдавна се полагат усилия, като завършването на изграждането на единния пазар. От началото на кризата Европейската комисия е предложила над 50 законодателни и незаконодателни мерки. Най-важните предложения бяха направени в рамките на водещи инициативи на ЕС, например за банков съюз и за съюз на капиталовите пазари. Реформите в следкризисния период доведоха до определена степен на централизация и прехвърляне на отговорност от държавите членки към ЕС в редица аспекти на регулирането и надзора на финансовите услуги.

За регулаторната структура за финансовите услуги в следкризисния период е определящо обстоятелството, че международните форуми са *de facto* основното равнище за определянето на правила и стандарти. Това се дължи на глобализацията и взаимната зависимост на финансовите пазари, която се прояви през десетилетията преди кризата и допринесе за „ефекта на разпространението“ в световен мащаб след първоначалното възникване на кризата в Съединените щати. Налице беше широкообхватна договореност, че мерките във връзка с регулаторните предизвикателства трябва да се предприемат на международно равнище. Форуми и органи като Г-20, Съветът за финансова стабилност (FSB),

---

[7] Европейска комисия, съобщение за пресата, „Нови мерки за управлението на кризи с цел предотвратяване на спасяването на банки в бъдеще“, 6 юни 2012 г. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-570\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-570_en.htm)



Базелския комитет по банков надзор (BCBS), Международната асоциация на органите за застрахователен надзор (IAIS) и Международната организация на комисиите по ценни книжа (IOSCO) придобиха по-голямо значение и в много случаи надхвърлиха по значение установените процедури за вземане на решения на ЕС.

## **ОСНОВНИ ЗАКОНОДАТЕЛНИ АКТОВЕ НА ЕС В ОБЛАСТТА НА ФИНАНСОВИТЕ УСЛУГИ**

### **А. Банково дело**

1. Директива за капиталовите изисквания (ДКИ) (2013/36/ЕС) [8] и Регламент относно капиталовите изисквания (РКИ) (ЕС) № 575/2013[9], посочвани заедно с названието ДКИ IV.

ДКИ IV, приета през 2013 г., представлява транспониране на правилата на Базел III, адаптирани към европейския банков сектор, което взема предвид [приоритетите на Парламента от 2010 г.](#) ДКИ IV определя правила относно достъпа до дейността на кредитните институции и инвестиционните посредници, пруденциалния надзор и корпоративното управление. РКИ определя минималните равнища и правила относно начините за изчисляване на капиталовите изисквания, ликвидните буфери и коефициентите на ливъридж. През ноември 2016 г. Комисията предложи изменения на ДКИ IV/РКИ (наричани „ДКИ V“), главно с цел да се отразят последните развития в рамките на Базелския комитет и Съвета за финансова стабилност. През декември 2017 г. Комисията прие предложения за изменение на пруденциалните изисквания за инвестиционните посредници, които понастоящем са предмет на същите правила като банките. През май 2019 г. съзаконодателите приеха пакет от реформи в банковия сектор, включително изменения на законодателството в областта на капиталовите изисквания.

2. Директива за възстановяване и реструктуриране на банките (ДВПБ) (2014/59/ЕС)[10]

Приетата през 2014 г. ДВПБ има за цел да предотврати спасяването на изпаднали в несъстоятелност банки с използване на средства на данъкоплатците, като въвежда механизъм за реструктуриране, който гарантира, че акционерите и кредиторите на банката са първите, които следва да покрият загубите. Директивата също така изисква от държавите членки да създадат национални фондове за реструктуриране, финансирани предварително от кредитните институции и инвестиционните посредници, за покриване на неуредени задължения във връзка със загуби. ДВПБ също така определя правила за превенция (планове за възстановяване и реструктуриране) и ранна намеса от страна на националните компетентни органи.

3. Регламент относно Единния механизъм за реструктуриране (РЕМП) (806/2014)[11]

Рамката на ЕС за реструктуриране се допълва от Регламента относно Единния механизъм за реструктуриране (РЕМП), приет през 2014 г., който съдържа



разпоредби относно държавите членки, участващи в банковия съюз. През ноември 2016 г. Комисията предложи изменения на ДВПБ и РЕМП с цел да включи стандарта за „общ капацитет за поемане на загуби (ОКПЗ)“ за глобалните системно значими банки (Г-СЗБ), който гарантира, че ако такива банки изпаднат в несъстоятелност, те разполагат с достатъчно собствени средства, за да се извърши организирано реструктуриране. През декември 2017 г. едно от измененията на ДВПБ беше прието ([2017/2399](#))<sup>[12]</sup> с използване на ускорената процедура. То предоставя възможност за създаването на нова категория непривилегирвани първостепенни дългови ценни книжа с цел да се гарантира, че критериите за допустимост, описани в стандарта за ОКПЗ, са изпълнени. През май 2019 г. съзаконодателите приеха всеобхватен пакет от реформи, предложени от Комисията, за допълнително укрепване на устойчивостта и на възможността за реструктуриране на банките в ЕС, включително на ДВПБ и РЕМП.

## **Б. Финансови пазари**

### **1. Директива за пазарите на финансови инструменти (ДПФИ)**

От 2004 г. ДПФИ I ([2004/39/ЕО](#))<sup>[13]</sup> определяше единни стандарти за търговията с ценни книжа, които доведоха до повече конкуренция и по-добра защита на инвеститорите. През 2014 г. бяха приети преразгледан текст на директивата („ДПФИ II“) ([2014/65/ЕО](#))<sup>[14]</sup> и отделен регламент („РПФИ“) ([600/2014](#))<sup>[15]</sup>, с което беше установена нова нормативна уредба. Тя въвежда редица разпоредби, имащи за цел засилване на защитата на потребителите. Например практиките на инвестиционните посредници относно възнагражденията не могат да бъдат в противоречие с тяхното задължение да действат във висшия интерес на клиента. Датата, от която се прилагат както ДПФИ II, така и РПФИ, е 3 януари 2018 г.

### **2. Регламент за европейската пазарна инфраструктура (РЕПИ) (648/2012)[16]**

Приетият през 2012 г. РЕПИ определя правила относно договорите за извънборсови деривати, централните контрагенти (ЦК) и регистрите на транзакции. Той има за цел да се запази финансовата стабилност, да се намали системният риск и да се увеличи прозрачността на пазара на извънборсови деривати. През 2015 и 2016 г. Комисията извърши преглед на РЕПИ, който доведе до приемането на две законодателни изменения от съзаконодателите през май 2019 г.

## **В. Застраховане**

### **1. Директива „Платежоспособност II“ (2009/138/ЕО)[17]**

Директивата „Платежоспособност II“ беше приета през 2009 г. и хармонизира действащите разпокъсани правила за секторите на застраховането, животозастраховането и презастраховането. Директивата определя правила относно разрешенията за започване на стопанска дейност, капиталовите изисквания, управлението на риска и надзора на дружествата за пряко застраховане и презастраховане. През 2014 г. „Платежоспособност II“ беше

---

[12]ОВ L 345, 27.12.2017 г., стр. 96

[13]ОВ L 145, 30.4.2004 г., стр. 1

[14]ОВ L 173, 12.6.2014 г., стр. 349

[15]ОВ L 173, 12.6.2014 г., стр. 84





изменена с „Омнибус II“, за да вземе предвид новата структура на надзора и, по-специално, Европейския орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване (ЕОЗППО). Крайният срок за транспониране на „Платежоспособност II“ впоследствие беше отложен и тя започна да се прилага на 1 януари 2016 г.

## Г. Платежни услуги

### 1. Директива за платежните услуги 2 (ДПУ 2) (2015/2366)[18]

ДПУ 2 влезе в сила на 12 януари 2016 г. и е приложима от 13 януари 2018 г. С нея се определят строги изисквания за сигурност за електронните плащания и за защита на финансовите данни на потребителите. Тя също така отваря пазара за доставчиците, които предлагат платежни услуги въз основа на достъпа до информация за платежната сметка. ДПУ 2 съдържа също така разпоредби относно предоставянето на разрешение и надзора на платежните институции.

## РОЛЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

От подписването на Договора от Рим (1957 г.) до днес ролята на Парламента при вземането на решения в областта на финансовите услуги нарасна, като прилаганата в миналото процедура на консултация отстъпи място на равноправно участие със Съвета в рамките на обикновената законодателна процедура.

Съгласно Процеса на Ламфалуси за приемането и прилагането на законодателство на ЕС в областта на финансовите услуги, Парламентът, заедно със Съвета, приема основните законодателни актове (равнище 1) съгласно обикновената законодателна процедура. Парламентът също така изпълнява надзорна роля при приемането на мерки за изпълнение от равнище 2.

Той също така непрекъснато подкрепя работата на Комисията, в много случаи е бил движещата сила на обсъжданията и е представял свои предложения, за да изясни позицията си. Чрез активното си поведение ЕП играе важна роля както в рамките на продължаващите разисквания с Комисията, Съвета и други международни институции относно разработването на структурата за надзор и регулиране на финансовите пазари, така и при търсенето на възможности за противодействие на системните рискове.

В рамките на Парламента комисията по икономически и парични въпроси (ECON) е водещата комисия по отношение на финансовите услуги.

След настъпването на световната финансова криза Парламентът създаде специална комисия по финансовата, икономическа и социална криза (CRIS)<sup>[19]</sup>. Нейният мандат продължи от октомври 2009 г. до юли 2011 г. Парламентът прие две резолюции вследствие на работата на комисията CRIS: [междинна резолюция през 2010 г.](#) и [окончателна резолюция през 2011 г.](#)

---

[19] Европейски парламент, специална комисия по финансовата, икономическа и социална криза, юли 2011 г. <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201109/20110901ATT25750/20110901ATT25750EN.pdf>



Dražen Rakić / Denitza Dessimirova  
05/2019

