

Политические аспекты реформы финансового регулирования в Испании

И.Л. Прохоренко

В статье исследуются политические аспекты реформа финансового регулирования и надзора в Испании в контексте сближения норм регулирования финансовых рынков в макрорегиональном (европейском) и глобальном масштабах. Необходимость перемен в финансовом регулировании обусловлена не только крайне негативными последствиями глобального финансово-экономического кризиса для испанской экономики. Автор концентрирует внимание на анализе политических причинах и возможных политических последствиях реформы в данной сфере для страны. Ибо они затрагивают процесс децентрализации испанского государства, желание политических элит в Испании добиться более активного участия страны в складывающейся многоуровневой системе глобального управления.

Испания оказалась в числе государств Европейского союза (ЕС), которых нынешний мировой финансово-экономический кризис поразил более всего, болезненно обнажив системные слабости национальной экономики¹. С началом кризиса политики, представители деловых кругов, экспертного и научного сообщества страны активнее стали выступать в поддержку создания новой социально-экономической модели для Испании, более сбалансированной и способной к устойчивому росту в условиях глобальной экономики. Этому способствовали дальнейшее ухудшение макроэкономической ситуации в стране, а также небольшая эффективность принимаемых правительством Хосе Луиса Родригеса Сапатеро антикризисных мер (большинство из них полностью укладывались в рамки европейских инициатив)².

По итогам 2010 г. Испании не удалось вернуть себе прежние более высокие места в международных рейтингах. Пятая экономика Европы и восьмая в мире (по номинальному ВВП) уступила восходящему гиганту Латинской Америки – Бра-

зилии. Наиболее тяжелым остается положение на рынке труда: уровень безработицы превышает 20% трудоспособного населения (более 5 млн чел.). Среди молодых людей от 16 до 25 лет этот показатель еще выше: работу ищет каждый второй. Не удается справиться с дефицитом государственного бюджета: и в 2011 г. он оставался высоким – 6,2% (в 2009 г. – 11,2%, в 2010 г. – 9,24%). Размер государственного долга составил 60,1 % ВВП³.

По-прежнему не получается справиться с рецессией. Рост экономики в 2011 г. по сравнению с предыдущим 2010 г. хотя и приобрел положительное значение, однако не превысил 1%, в отличие от ведущих стран зоны евро, демонстрирующих умеренный рост. Сохранялась слабость внутреннего спроса, росла инфляция. Задолженность имели практически все субъекты экономической деятельности – власти всех уровней (центральное правительство, автономные сообщества (регионы), провинции и муниципалитеты), домохозяйства, частные компании. В октябре 2011 г. международные рейтинговые

Прохоренко Ирина Львовна – к. полит. н., старший научный сотрудник ИМЭМО РАН, доцент кафедры мировой экономики МГИМО (У) МИД России. Статья подготовлена при поддержке РФФИ, грант № 10-03-00290а «Современные тенденции развития государств как субъектов мировой политики». E-mail: irinapr@imemo.ru

агентства вынуждены были вновь понизить кредитный рейтинг страны (с АА на АА –).

Финансовое регулирование в контексте европейского и глобального управления. В этих условиях национальное правительство и Центральный банк приняли важные меры по оздоровлению финансовой системы, которые рассматриваются зарубежными финансовыми аналитиками в качестве образцовых и достойных для подражания. Вне всякого сомнения, и в условиях глобализации государство по-прежнему остается главным действующим лицом в подобных реформах. Однако разработка, принятие и реализация изменений в данной сфере сегодня невозможно рассматривать вне макрорегионального контекста (в случае с Испанией таковым является региональное интеграционное объединение Европейский союз (ЕС)) и вне формирующейся многоуровневой системы глобального управления. Более того, наблюдается заметное сближение норм регулирования финансовых рынков и институтов в макрорегиональном и глобальном масштабах. Этому способствует, помимо прочего, стремление объединить усилия в борьбе с кризисными явлениями в мировой экономике: ведь в теоретическом плане многие экономисты отстаивают идею приоритетного значения финансовых институтов для экономического роста⁴.

Под глобальным управлением в данном случае понимается «многоуровневая система существующих и подлежащих созданию институтов общемирового, международного, наднационального и регионального регулирования и управления, осуществляющих свои функции по отношению к различным сферам и видам деятельности в области экономики и финансов, безопасности, международно-политического взаимодействия, а также по отношению к природным и социальным пространствам, имеющим глобальное значение»⁵.

Для Испании, которая за десятилетия после франкизма добилась внушительных успехов в социально-экономическом развитии и приобрела вполне обоснованные амбиции региональной европейской державы с формирующимися глобальными интересами, задача занять свое особое место в развитии идей и системы глобального управления имеет поистине стратегический характер. В процессе перестройки государственных структур после смерти Франко в стране создана и развивается модель государства автономий. Конституция 1978 г., провозгласив нерушимое единство испанской нации, предоставила провинциям, имеющим территориальную, историческую, культурную и экономическую общность, право получить самоуправление.

В результате было образовано 17 региональных автономных объединений (сообществ) в соответствии с прежним делением страны на провинции и исторические области, а не по этническому принципу (Андалусия, Арагон, Астурия, Балеарские острова, Валенсия, Галисия, Канарские острова, Кантабрия, Кастилия-ла-Манча, Кастилия-Леон, Каталония, Ла Риоха, Мадрид,

Мурсия, Наварра, Страна басков, Эстремадура). Сегодня государство автономий идет по пути федерализации⁶.

Поэтому желание закрепить за собой имидж влиятельного игрока на международной арене важен для Испании, в том числе, для того, чтобы противостоять чрезмерным внешнеполитическим устремлениям автономных сообществ (регионов) страны, которым становятся тесны рамки традиционной парадипломатии.

Задача активного участия в глобальном управлении отвечает и усилиям Испании по укреплению своих связей с бывшими колониями в Новом Свете, в том числе в рамках формируемого ею иберо-американского сообщества наций. Функционирующие институты иберо-американского сообщества позволяют трактовать последнее как специфичную модель транснационального политического пространства.

Испания формально не имеет членства в таких субъектах глобального управления, как «Группа восьми» (G-8) и «Группа двадцати» (G-20). В «Группе двадцати», которая объединяет министров финансов и председателей центральных банков 19 индустриально развитых стран и Европейский союз в лице председателя Европейского совета и председателя Европейского центрального банка, интересы Испании представляет ЕС. Тем не менее с началом глобального финансово-экономического кризиса политическое руководство страны добилось при поддержке президента Франции Н. Саркози участия национальной делегации в консультациях по вопросам, относящимся к международной финансовой системе, а также в работе ставших с 2008 г. регулярными саммитов этой организации. Все достигнутое в этом направлении может рассматриваться как несомненный успех испанской дипломатии.

В свою очередь, большое значение для Испании представляет ее деятельность в качестве полноправного члена в таких форумах или институтах глобального управления, как Базельский комитет по банковскому надзору (Basel Committee on Banking Supervision, BCBS) и Совет по финансовой стабильности (Financial Stability Board, FSB).

Базельский комитет по банковскому надзору при Банке международных расчетов был основан в Базеле (Швейцария) в 1974 г. председателями центральных банков государств «Группы десяти» (G-10). В настоящий момент его членами являются руководители центральных банков и органов финансового регулирования G-10 (название организации после присоединения Швейцарии осталось прежним) – Бельгии, Великобритании, Германии, Италии, Канады, Нидерландов, США, Франции, Швейцарии, Швеции, Японии, а также Люксембурга, Испании, Австралии, Бразилии, Китая, Индии, Республики Корея, Мексики и России. Европейская комиссия, которой принадлежит ведущее место в системе управления ЕС, принимает участие в работе комитета на правах наблюдателя.

Комитет не обладает регулируемыми функциями, его директивы и акты не носят нормативного характера. Его основной задачей является внедрение единых стандартов в сфере банковского регулирования. Таким новым стандартом, принятым в связи с глобальным финансово-экономическим кризисом, является соглашение «Базель III». Европейский союз рассматривает стандарты Базельского комитета как одну из основ для финансовой интеграции государств-членов.

Подключение к работе «Группы двадцати» дало возможность Испании стать полноправным участником нового института глобального управления – Совета по финансовой стабильности. Совет был учрежден согласно решению Лондонского саммита G-20, состоявшегося в апреле 2009 г. взамен Форума финансовой стабильности, созданного в 1999 г. со штаб-квартирой в Бонне (ФРГ) по решению министров финансов и глав центральных банков государств «Группы семи». Цель нового института состоит в координации работы национальных полномочных органов в финансовой сфере и международных финансовых институтов и организаций, которые разрабатывают рекомендации и стандарты в данной сфере, с тем чтобы способствовать реализации наиболее эффективной политики по финансовому регулированию и надзору в интересах финансовой стабильности.

Совет по финансовой стабильности располагается в Базеле, его председателем является глава Центрального банка Италии. Государства представлены в Совете министерствами финансов и центральными банками. Членами Совета являются также Банк международных расчетов, Европейская комиссия и Европейский центральный банк, Международный валютный фонд, Организация экономического сотрудничества и развития, Всемирный банк, Совет по международным стандартам финансовой отчетности и другие международные организации.

Достижения финансовой интеграции в Европейском союзе, введение единой валюты в государствах еврозоны естественным образом поставили на повестку дня вопрос о создании единого наднационального режима в регулировании финансового рынка ЕС. В 2000-х гг. на европейском уровне были созданы три автономных комитета с совещательными полномочиями – Комитет европейских контролеров в банковской сфере (Committee of European Banking Supervisors, CEBS), Комитет по страхованию и трудовым пенсиям в ЕС (Committee of European Insurance and Occupational Pensions, CEIOPS) и Комитет европейских регуляторов рынка ценных бумаг (Committee of European Securities Regulators, CESR). В ответ на кризис и в целях укрепления финансовой стабильности по инициативе Европейской комиссии все три комитета были преобразованы в единую Европейскую систему финансовых контролеров (European System of Financial Supervisors, ESFS).

На смену прежним комитетам в новую институциональную структуру по вопросам финансового регулирования и надзора вошли: Европейское банковское ведомство (European Banking Authority, EBA), Европейское ведомство по страхованию и трудовым пенсиям (European Insurance and Occupational Pensions Authority, EIOPA) и Европейский ведомство по ценным бумагам и фондовым рынкам (European Securities and Markets Authority, ESMA). Новым ведомствам были даны дополнительные полномочия, позволяющие наладить координацию национальных регуляторов и способствовать их гармонизации, рассматривать и содействовать разрешению их разногласий и споров как между собой, так и с международными финансовыми институтами. В дополнение к этому в декабре 2010 г. был учрежден Европейский совет по оценке системных рисков в финансовой сфере (European Systemic Risk Board, ESRB), подчиняющийся Европейскому центральному банку.

По всей вероятности, динамику и направление формирования институциональной архитектуры финансового регулирования в Европейском союзе будут определять план по созданию европейского правительства, а также принятая на саммите ЕС в октябре 2011 г. программа рекапитализации банков. Все эти инициативы Евросоюза нынешнее правительство Испании активно поддерживает.

Особенности финансовой системы Испании. В сегодняшней Испании сложился зрелый финансовый рынок. Влиятельные финансовые группы страны «Santander» и «BBVA» (Banco Bilbao Vizcaya Argentaria) входят в международные рейтинги крупнейших ТНК. По итогам саммита «Группы двадцати» в Каннах (Франция) в октябре 2011 г. банковская группа «Santander» вошла в перечень 29 банков, признанных экспертами Совета по финансовой стабильности жизненно важными и системообразующими для глобальной экономики.

Однако особенностью, а точнее, ахиллесовой пятой в целом конкурентоспособной и оптимально регулируемой финансовой системы Испании являлось большое количество так называемых сберегательных касс. Традиционно эти финансовые учреждения действуют на региональном уровне – в основном в конкретных автономных сообществах, располагая сетью филиалов в местных муниципалитетах, и наиболее приближены к потребителю. Некоторым из них удалось выйти на общенациональный и международный уровень (например, каталонской «La Caixa» и мадридской «Caja de Madrid»). Фактически сберегательные кассы оказывают услуги подавляющему большинству населения страны (согласно подсчетам – более 96% испанцев).

Сберегательные кассы (cajas de ahorro) появились в Испании в первой половине XIX столетия, однако их история восходит к XVII–XVIII вв., к деятельности общественных фондов при муниципалитетах и ломбардах (по примеру итальянских земель, где ломбарды открывали монахи-франци-

сканцы). Создаваемые частным капиталом сберегательные кассы действовали как фонды (некоммерческие организации), имея общественно полезную направленность, поскольку поначалу занимались в основном аккумуляцией сбережений малоимущих слоев населения.

В 1835 г. королевский декрет обязал гражданских губернаторов в провинциях страны (институт гражданских губернаторов был создан по аналогии с префектами в соседней Франции и просуществовал до 1977 г.) оказывать поддержку созданию сберегательных касс, привлекая к этому филантропов из привилегированных слоев общества. В 1853 г. испанская корона законодательно оформила основы регулирования деятельности сберегательных касс со стороны государства.

Постепенно сберегательные кассы расширяли круг своих операций. Подобно другим кредитным учреждениям, они начали работать не только с частными вкладчиками, но и с частными компаниями и государством, осуществляя все более широкий спектр банковских операций, оставаясь при этом некоммерческими организациями социальной направленности, а с юридической точки зрения – обществами с ограниченной ответственностью. Одновременно на протяжении всего XX в. шел процесс укрупнения и слияния сберегательных касс. Участие властей различного территориального уровня в деятельности сберегательных касс, вероятно, позволяет рассматривать последние как вариант государственно-частного партнерства.

Главным нововведением в отношении их в годы франкизма стало упразднение в 1971 г. Института кредитования сберегательных касс (созданного в 1963 г. как инструмент государственного регулирования и надзора) и передача функций управления, контроля и инспектирования Банку Испании, выполняющего роль центрального банка страны.

В демократический период (после 1975 г.) модель регулирования и надзора в отношении этих финансовых институтов строилась на основе начала серии законов и подзаконных актов 1977 г.⁷ в русле общей либерализации финансовой системы в соответствии с пактами Монклоа, а затем, учитывая произошедшие перемены в государственно-территориальном устройстве, – законом 1985 г.⁸. В связи с передачей большого объема полномочий с центрального на региональный уровень автономные сообщества заняли, наряду с муниципальными, местными советами, влиятельные позиции в системе управления и регулирования сберегательными кассами.

С идеей перестройки системы сберегательных касс еще в 1990-х гг. выступал министр финансов в правительстве консервативной Народной партии и бывший директор-распорядитель Международного валютного фонда Родриго де Рато, предлагавший усилить надзор за ними Банка Испании как главного регулятора и ослабить контроль автономных сообществ над их деятельностью. Р. де Рато волновали в данном случае не парти-

куляристские настроения в отдельных регионах (хотя и это наверняка имело для него значение как одного из руководителей Народной партии, традиционно выступающей против федерализации Испании). Безусловно, главным для него было создание и функционирование отлаженного механизма финансового регулирования, иерархичного по своей природе, в отношении всех без исключения кредитных институтов. Главными задачами такого механизма стали бы, естественно, финансовая стабильность и экономический рост.

Справедливость подобных идей можно рассматривать и в контексте европейской интеграции. Известно, что многоуровневая политическая система Европейского союза децентрализована, национальный и наднациональный органы власти не образуют единой властной вертикали. Европейские решения принимаются на наднациональном уровне, а их внедрение в жизнь зависит прежде всего от национальных правительств. Субнациональные (прежде всего, региональные) власти играют при этом второстепенную, однако все большую и весьма значительную роль: ведь более двух третей наднациональных решений исполняются именно ими. Считается, что на успех и сроки имплементации влияет именно вовлеченность субнациональных акторов в этот процесс.

Насколько непросто идет процесс имплементации европейских решений в испанском государстве автономий можно наблюдать на примере Директивы 2006/123/СЕ, принятой Европейским парламентом и Советом ЕС в декабре 2006 г. и касающейся услуг на Едином внутреннем рынке ЕС. Имплементацию директивы государствами-членами планировалось полностью завершить к концу декабря 2009 г. Как указывается в заключительном докладе по результатам транспозиции директивы в национальное законодательство, текст которого подготовило испанское правительство для Европейской комиссии, в соответствии с директивой в стране были приняты два новых общенациональных закона, а в тексты 50 законов и 118 королевских декретов были внесены изменения. В свою очередь, автономные сообщества модифицировали свои 199 региональных законов, 546 декретов, 174 распоряжения и 6 резолюций⁹. Перемены неизбежно коснулись и местного уровня управления – регламентов провинций и муниципалитетов в сфере услуг.

Понятно, что с точки зрения задачи скорейшего исполнения наднациональных решений ЕС не заинтересован в дальнейшей децентрализации в государствах-членах, опасаясь длительных и не всегда успешных согласований между центром и регионами. Европейская комиссия вынуждена организовывать взаимодействие с регионами, добиваясь точной и единообразной имплементации. Региональные власти добились понимания наднациональными властями Евросоюза важности привлекать их к обсуждению еще на ранних этапах выработки решений – на стадиях определения актуальности той или иной проблемы и разработки политики в определенной области.

Центральные власти Испании не ставят своей целью добиться для себя исключительной монополии на европейской политической сцене. Однако для них представляется предпочтительным участие регионов в процессе принятия европейских решений через сотрудничество с центральными властями, нежели посредством прямого взаимодействия с институтами Европейского союза. На сегодняшний день прямое взаимодействие скорее дополняет, а не заменяет сотрудничество регионов с государством.

Вопрос о создании наднационального режима финансового регулирования в Европейском союзе имеет в этом смысле для Испании особую важность. Сохраняя за автономными сообществами роль регулятора сберегательных касс, национальное правительство не смогло бы оперативно, как порой это требуется для решения финансовых проблем, и со всей точностью исполнять решения европейских регуляторов и контролеров в финансовой сфере.

Ситуация, сложившаяся в финансовом секторе Испании с началом глобального финансово-экономического кризиса, по своей тяжести и драматизму напоминала банковский кризис 1978–1983 гг.¹⁰ Однако на этот раз не коммерческие банки, а именно сберегательные кассы, на чью долю вплоть до последнего времени приходилось около 37% всех банковских активов страны, пострадали более всего, поскольку преимущественно они занимались потребительским и ипотечным кредитованием.

Долгий, почти двенадцатилетний, период роста в строительной отрасли Испании сопровождался не только созданием около 7,5 млн рабочих мест и повышением уровня занятости почти на 18%, охватив тем самым 67% населения страны трудоспособного возраста, но и невиданным до сих пор ростом цен на жилую недвижимость. Бум на рынке недвижимости одной из своих причин имел традиционно небольшие объемы жилой недвижимости, выставляемой на продажу, весьма умеренные цены на жилье, а также низкие ставки по кредитам (если в 1995 г. они составляли 11%, то в 2003–2005 гг. – 3,5%). В период 1998–2007 гг. рост рынка жилой недвижимости составил почти 30%. Начиная уже с 2002 г., Банк Испании выражал озабоченность тем, что недвижимость страны переоценена, вполне справедливо указывая на риск финансовой нестабильности в перспективе.

Понятно, что в значительной степени рост цен на недвижимость объяснялся спекулятивными намерениями инвесторов. Аналитики начиная с 2005 г. стали говорить о явлении так называемого «мыльного пузыря» на рынке недвижимости, когда стало очевидным преобладание предложения над спросом. Финансовые институты (сберегательные кассы в том числе) и рейтинговые агентства не увидели риска падения цен на недвижимость, а инвесторы продолжали думать, что эти цены не могут идти ни в каком ином направлении, кроме как исключительно вверх. Первые кризисные явления в испанской экономике проявились уже

в августе 2007 г., однако самые ранние симптомы кризиса некоторые аналитики склонны относить к концу 2006 г., когда наметилось снижение темпов роста стоимости жилья и объема потребительских кредитов.

Реформа финансового регулирования и ее основные этапы. Проблема просрочки и невозврата ипотечных кредитов поставила сберегательные кассы в затруднительное положение и потребовала неотложного вмешательства со стороны государства. С марта 2009 г. по июль 2011 г. правительство национализировало три сберегательные кассы («Caja Castilla-la Mancha», «CajaSur», «Caja Mediterráneo»), которые затем были проданы Банком Испании на аукционе. В сентябре 2011 г. власти Европейского союза одобрили национализацию еще трех сберегательных касс («Novacaixagalicia», «Caixa Catalunya» и «Unnim»).

С перестройки системы сберегательных касс правительство и начало реформу финансового регулирования. Уже летом 2009 г. был принят правительственный декрет-закон о создании Фонда упорядоченной банковской реструктуризации¹¹ с целью оказания помощи кредитным учреждениям в аккумулировании ресурсов для проведения своей реструктуризации. В итоге 40 из 45 сберегательных касс, существовавших на момент начала реформы, вошли в программу по реструктуризации.

Начальный объем денежных средств нового Фонда составил 9 млрд. евро. Из них 6,75 млрд евро предоставил государственный бюджет, а 2,25 млрд – фонды гарантии банковских вкладов коммерческих банков, сберегательных касс и кредитных кооперативов пропорционально размерам вкладов кредитных учреждений в каждый из трех фондов, согласно данным на конец 2008 г.

Фонду было предоставлено право привлекать дополнительные финансовые средства на фондовом рынке путем размещения ценных бумаг с фиксированной доходностью, получения или предоставления ссуды, а также за счет любых иных долговых операций. Привлеченные средства не должны, однако, превышать установленные размеры финансирования Фонда более чем в 10 раз. В ноябре 2009 г. состоялся первый выпуск пятилетних облигаций Фонда с доходностью 3% годовых и единым номиналом в 50 тыс. евро на общую сумму 3 млрд евро, гарантом по которым выступило государство, а платежным агентом – Банк Испании (процент доходности регламентируется европейскими финансовыми регуляторами).

Руководство Фондом упорядоченной банковской реструктуризации осуществляет Комиссия по управлению в составе 9 человек, назначаемых министерством экономики и финансов. Двое из них представляют вышеуказанное министерство, четверо назначаются по предложению Банка Испании, еще троих рекомендуют фонды гарантии банковских вкладов. На заседаниях комиссии может присутствовать (без права решающего голоса) представитель Службы генерального инспектора

государственной администрации. Одним из представителей Центрального банка является первый заместитель его председателя, который и занимает должность председателя Комиссии по управлению Фондом.

Постоянно действующим внутренним органом комиссии является созданный ею Комитет аудиторов, состоящий из трех человек, которые не могут совмещать свои обязанности с постами в управляющих или исполнительных органах Фонда. Комиссия по управлению принимает решение о назначении на конкурсной основе внешнего аудитора для профессиональной и независимой экспертной оценки деятельности Фонда.

Предусмотрена процедура парламентского контроля над деятельностью Фонда. Каждые три месяца руководитель Секретариата по экономическим вопросам министерства экономики и финансов обязан выступить перед Комиссией по вопросам экономики и финансов конгресса депутатов с отчетом о деятельности Фонда и ситуации в банковском секторе. В дополнение к этому в течение последующего месяца перед указанной парламентской комиссией обязан выступить председатель Комиссии по управлению Фондом с аналогичным докладом. Правительство в свою очередь также требует предоставления министру экономики и финансов ежеквартального отчета Комиссии по управлению Фондом и проводит проверку его деятельности силами Счетной палаты Королевства.

Декрет-закон от 18 февраля 2011 г. об укреплении финансовой системы¹² ознаменовал собой начало нового этапа реформы. Принимая этот закон, правительство установило более жесткие правила в отношении уровня капитализации финансово-кредитных институтов. Доля основного капитала (*core capital*) должна теперь составлять не 6, а 8–10%. Здесь Испания руководствовалась стандартами «Базель III», разработанными Базельским комитетом. В этом отношении она оказалась беспорным лидером – внедрение в жизнь указанных стандартов финансовой деятельности изначально было намечено на 2013 г. Рассчитывать на финансовую помощь Фонда упорядоченной банковской реструктуризации смогут лишь те кредитные учреждения, которые имеют 10% основного капитала в общем объеме активов.

Предполагается также использовать опыт соседней Франции, когда обратившиеся за помощью банки обязаны предоставлять информацию о выдаваемых кредитах каждые 15 дней. Впрочем, Банк Испании и до этого располагал возможностью выявлять проблемные кредитные учреждения, используя Центральное бюро по сбору информации о рисках в банковской сфере, составляя динамические планы предупредительных мер, а также проводя стресс-тесты (в них участвовали как коммерческие банки, так и сберегательные кассы).

Целью нового этапа реформы финансового регулирования является привлечение долгосрочных инвестиций на финансовом рынке и по-

степенное замещение финансирование Фондом упорядоченной банковской реструктуризации рыночным финансированием, что, естественно, потребует длительного времени. Акционирование сберегательных касс, прохождение ими процедуры листинга позволит привлечь иностранные инвестиции. Свой интерес к данному вопросу уже проявили как западноевропейские инвесторы, так и инвесторы третьих стран (в том числе России), представляющие в основном частный капитал.

Реструктуризация сберегательных касс означает укрупнение этих финансово-кредитных институтов, снижение их издержек на персонал и обслуживание филиалов. Правительство поставило сберегательные банки страны перед выбором: реструктуризация, в том числе путем слияний, или национализация не справившихся с задачей уже в сентябре 2011 г. (позже в качестве крайних сроков для выполнения банками своих планов реструктуризации были названы конец 2011 г., а затем и март 2012 г.).

Процесс реструктуризации финансового сектора затронул и сам Центральный банк страны. Банк Испании впервые после 2002 г. принял решение сократить почти на треть количество своих территориальных представительств на местах – в семи городах (Сеута, Мелилья, Логроньо, Помплона, Сан-Себастьян, Сантандер и Толедо) и четырех автономных сообществах (Наварра, Кантабрия, Кастилия-ла-Манча и Ла Риоха).

По итогам 2010 г. 8 из 13 начавшихся процессов укрупнения (слияния) сберегательных касс Фонд упорядоченной банковской реструктуризации выделил финансовую помощь на общую сумму 10,581 млрд евро. Проблемным кредитным учреждениям требуется внешняя помощь в виде кредитов. Сберегательные кассы произвели переоценку своих активов, объединились и вошли в систему институциональной защиты. В результате из действовавших в стране до кризиса 45 сберегательных касс осталось к настоящему времени 17 (некоторые еще находятся в процессе слияния), однако говорить о завершении реформы преждевременно.

Фактически речь идет о создании единого финансового центра (крупной региональной сберегательной кассы) практически в каждом из 17 автономных сообществ Испании. При этом автономные сообщества теряют свои исключительные контролирующие функции в отношении сберкасс: недаром автономное правительство одного из регионов страны (Галисии) направило запрос в Конституционный суд по вопросу обоснованности принятия Декрета-закона об укреплении финансовой системы в том, что касается распределения полномочий между центром и регионами.

Не получил одобрения региональных и местных властей, а также профсоюзных организаций и принятый правительством Сапатеро декрет-закон о новом правовом режиме для сберегательных касс¹³. Новые правила сохраняют социальную направленность работы сберегательных касс, однако делают их более похожими на коммерческие

банки, существенным образом сокращая возможность регионов и муниципалитетов вмешиваться в вопросы управления и создавая условия для более активного привлечения частного капитала (в том числе иностранного, что ранее не допускалось). Доля голосов властей всех территориальных уровней, а также государственных и общественных организаций, представляющих коллективные интересы граждан, сократилась в руководящих органах сберегательных касс с 50 до 40%.

Теперь сберегательные кассы должны строить свою деятельность на требованиях международной финансовой отчетности, а значит, им придется ужесточить требования в отношении специальной профессиональной подготовки своих менеджеров и сотрудников. Добиваясь максимальной прозрачности в работе этих кредитных институтов, государство обязало их направлять в Национальную комиссию по рынку ценных бумаг открытый отчет по итогам года (та с свою очередь отправляет копии доклада в Банк Испании и правительство конкретного автономного сообщества, на чьей территории расположено финансово-кредитное учреждение). Были внесены изменения и в налоговый режим для сберегательных касс в связи с проводимой реформой. По всей вероятности, новый закон является промежуточным. Лишь окончательное завершение и подведение итогов реформы позволят юридически закрепить произошедшие перемены.

Проводимую в настоящее время в Испании реформу финансового регулирования не следует рассматривать исключительно в страновом контексте. Проблема эта имеет европейское и глобальное измерение и, по сути дела, является политической, затрагивая дальнейший процесс децентрализации в Испании и взаимоотношения центра и регионов, тенденции развития европейской интеграции, становление многоуровневой системы глобального управления и ее дальнейшие перспективы.

Prokhorenko I.L. Political Aspects of Financial Regulation in Spain.

Summary: *The article explores the reform of financial regulation and supervision in Spain in the context of convergence of financial markets regulation norms on macroregional (European) and global scales. The necessity of change in financial regulation is determined not only by extremely negative effects of the global financial economic crisis for the Spanish economy. The author concentrates attention essentially on political reasons and possible political consequences of the reform in the particular sphere for the country. These reasons and consequences affect the process of decentralization of the Spanish state on the way of federalization, desire of the political elites in Madrid for a more active participation of Spain in an emerging multilevel system of global governance.*

Ключевые слова

Финансовое регулирование, Европейский союз, европейская интеграция, глобальное управление, экономика Испании, политические институты Испании.

Keywords

Financial regulation, banking regulation and supervision, European Union, European integration, global governance, economics of Spain, political institutions of Spain.

Примечания

1. См. данные Национального института статистики Испании: <http://www.ine.es>.
2. Там же.
3. Подробнее о негативных последствиях глобального финансово-экономического кризиса и антикризисной политике правительства социалистов предыдущих лет см.: Прохоренко И.Л. Испания: поиски выхода из экономического кризиса // Год планеты: ежегодник / ИМЭМО РАН. Вып. 2009 г.: экономика, политика, безопасность / Гл. ред. В.Г.Барановский. М., 2009. С. 256–266.
4. См., например: Wu J.-L., Hou H., Cheng S.-Y. The dynamic impacts of financial institutions on economic growth: Evidence from the European Union // *Journal of Macroeconomics*. 2010. Vol. 32. № 3. P. 879–891.
5. Стратегический глобальный прогноз 2030. Расширенный вариант / Под ред. акад. А.А.Дынкина. ИМЭМО РАН. М., 2011. С. 71.
6. Подробнее о взаимоотношениях центра и регионов, политическом управлении Испании см.: Прохоренко И.Л. Территориальные сообщества в политическом пространстве современной Испании. М., 2010.
7. См. подробнее: Ramón Tamames A. *Introducción a la economía española*. 26a edición. Madrid, 2005. P. 442–447.
8. Имеется в виду Закон от 2 августа 1985 г. о регулировании основных положений о руководящих органах сберегательных касс: Ley 31/1985, de 2 de agosto, de Regulación de los Normas Básicas sobre Organos Rectores de las Cajas de Ahorros // *Boletín oficial del Estado*. 1985. № 190. P. 25243–25248.
9. См.: Informe sobre transposición de la Directiva de servicios. 29 de abril de 2010 // Gobierno de España. Ministerio de economía y hacienda (<http://www.meh.es/Documentacion/Publico/portalVarios/Gestion%20del%20Portal/10-04-29-%20Informe%20final%20DS.pdf>).
10. См. подробнее: Cabrera M., del Rey F. *The power of entrepreneurs: politics and economy in contemporary Spain*. N.Y. – Oxford, 2007. P. 146–158.
11. См.: Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito // *Boletín oficial del Estado*. 2009. № 145. P.53194–53212.
12. См.: Real Decreto-ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero // *Boletín oficial del Estado*. 2011. № 43. P. 19213– 19239.
13. См.: Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las Cajas de Ahorros // *Boletín oficial del Estado*. 2010. № 169. P. 61427–61457.