



Страсбург, 18.4.2023 г.
COM(2023) 212 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА
относно единния надзорен механизъм, създаден съгласно Регламент (ЕС) №
1024/2013

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно единния надзорен механизъм, създаден съгласно Регламент (ЕС) № 1024/2013

1. Въведение

1.1 Цели на доклада

Единният надзорен механизъм (ЕНМ) беше създаден през ноември 2014 г. като ключова първа стъпка към банковия съюз с оглед гарантиране на висококачествения надзор върху кредитните институции в ЕС, изпълнението на политиката на ЕС относно пруденциалния надзор върху кредитните институции по логичен и ефективен начин и последователното прилагане на единната нормативна уредба. ЕНМ беше замислен като интегрирана структура, която съчетава Европейската централна банка (ЕЦБ) като наднационален орган и националните компетентни органи (НКО) в държавите членки, които са част от еврозоната, и в държавите членки, сключили споразумение за тясно сътрудничество с ЕЦБ.

Функционирането и отговорностите на ЕНМ се основават на Регламент (ЕС) № 1024/2013 („Регламент за ЕНМ“), с който се възлагат надзорни задачи на ЕЦБ. С този регламент се изисква от Комисията¹ да извършва на всеки 3 години обстоен преглед на цялостното прилагане на Регламента за ЕНМ. Целта на прегледа е да се установи възможното въздействие върху гладкото функциониране на вътрешния пазар.

Първият преглед приключи през 2017 г., а докладът на Комисията беше публикуван през октомври 2017 г.². Вторият преглед трябваше да бъде извършен през 2020 г., но беше отложен за 2022 г. поради пандемията от COVID-19 и приоритетната работа по пакета за банковия сектор от 2021 г. Сега Комисията публикува своя доклад относно втория преглед.

1.2 Обхват на прегледа

Прегледът се основава на констатациите от доклада относно прегледа на ЕНМ от 2017 г., с цел да се прецени дали установените по това време недостатъци са били надлежно отстранени. Той обхваща и области от мандата по член 32 от Регламента за ЕНМ, които не бяха оценени при прегледа от 2017 г., тъй като по това време нямаше достатъчно налична информация, за да се направят заключения (например нямаше споразумения за тясно сътрудничество, които да бъдат проучени). Освен това прегледът е съсредоточен

¹ Член 32, [Регламент за ЕНМ](#).

² [Доклад относно прегледа на ЕНМ от 2017 г.](#)

върху конкретни тенденции и рискове за финансовата стабилност на банковия сектор с висок приоритет, а именно:

- оценката за надеждност и пригодност — важен надзорен инструмент, представляващ по-голямата част от приетите от Управителния съвет на ЕЦБ решения в областта на банковия надзор;
- рисковете, свързани с климата и екологичните, социалните и управленските фактори — изменението на климата оказва все по-голямо въздействие върху икономиката и би могло да представлява сериозна заплаха за финансовата стабилност през следващите години;
- рисковете от изпиране на пари и финансиране на тероризма — въпрос с висок приоритет в политическия дневен ред на ЕС;
- групите от трети държави в контекста на излизането на Обединеното кралство от ЕС — предизвикателствата пред надзора, произтичащи от новите дъщерни дружества, основани в ЕС от редица големи банки от трети държави;
- риска при информационните и комуникационните технологии (ИКТ) и киберриска в контекста на засилената цифровизация на финансовите услуги и голямото геополитическо напрежение.

Процесът на преглед обхващаше: i) документално проучване; ii) информация, получена от ЕНМ; iii) неформални интервюта с всички НКО, участващи в ЕНМ, както и с НКО от ЕС, които са извън ЕНМ; iv) неформални интервюта с Европейския банков орган (ЕБО) и Единния съвет за реструктуриране (ЕСП); и v) неформални дискусии със заинтересовани страни от сектора.

Като част от документалното проучване екипът на Комисията прегледа редица публично достъпни документи, както и документи, предоставени от ЕЦБ (например ръководства, процедури и презентации). В рамките на целия процес екипът също така осъществи многобройни контакти със служители на ЕЦБ, включително посещение на място в ЕЦБ.

По време на неформалните срещи с представители на всички 21 НКО, които са част от ЕНМ или имат споразумения за сътрудничество с ЕНМ, бе получена полезна обратна информация относно цялостното състояние на ЕНМ от гледна точка на НКО, относно дейностите на ЕНМ и относно обхванатите от прегледа приоритетни области. Освен това неформалните срещи с представители на шестте НКО от ЕС, които не участват в ЕНМ, бяха полезни, за да се чуе тяхната гледна точка относно сътрудничеството с ЕНМ.

Комисията също така се срещна с представители на няколко браншови организации³, за да обсъди техните виждания относно функционирането на ЕНМ и приоритетните области, попадащи в обхвата на прегледа.

1.3 Основни послания и структура на доклада

³ Проведеха се дискусии с основните банкови асоциации, действащи на европейско равнище, като например Европейската банкова федерация, Асоциацията за финансови пазари в Европа, Европейската група на спестовните банки, Европейската асоциация на публичните банки и Европейската федерация на строителните дружества.

Въз основа на прегледа Комисията може да заключи, че като цяло ЕНМ функционира добре. Той се превърна в опитен и утвърден надзорен орган, който изпълнява определените при създаването му задачи. ЕНМ е допълнителен гарант за това банките да бъдат добре подготвени и да разполагат с необходимия капитал при икономически и финансови кризи. Той също така осигурява качествен и проактивен банков надзор, като се адаптира бързо към надзорните предизвикателства, което бе потвърдено по време на кризата с COVID-19. Сътрудничеството между ЕЦБ и НКО в рамките на ЕНМ работи добре. Също толкова положителна е и обратната информация за това как протича тясното сътрудничество.

Докладът е структуриран по следния начин: Раздел 2 предлага исторически преглед на надзора в ЕС, функционирането на ЕНМ и неговото превръщане в опитен и утвърден надзорен орган. Раздел 3 акцентира върху аспектите на сътрудничеството, които представляват крайъгълния камък на ЕНМ. В раздел 4 се разглеждат качеството и ефективността на надзорната дейност, особено с оглед на неотдавнашната криза с COVID-19, войната в Украйна и нововъзникващите рискове. В раздел 5 се разглежда въздействието на ЕНМ върху функционирането на вътрешния пазар. И накрая, в раздел 6 са обобщени заключенията от прегледа.

2. Историческа перспектива и последващи действия след предишния доклад

2.1 Преглед

С въвеждането на ЕНМ през 2014 г. настъпи значителна промяна в начина, по който се осъществява банковият надзор в еврозоната. След приемането на Регламента за ЕНМ през 2013 г. и прегледа на качеството на активите на значимите банки в еврозоната ЕЦБ се зае през 2014 г. с надзора върху установените в рамките на банковия съюз кредитни институции. Тя упражнява пряк надзор върху значимите институции (ЗИ): към 1 януари 2023 г. тук спадат 111 банки в държавите, участващи в банковия съюз. Тези пряко поднадзорни банки представляват 82 % от общите банкови активи в участващите държави⁴. Надзорът върху по-малко значимите институции (ПЗИ) се осъществява от НКО, под наблюдението на ЕЦБ. Освен това ЕЦБ е единственият компетентен орган по отношение на всички решения, които трябва да се вземат относно общите процедури, приложими както за ЗИ, така и за ПЗИ (като например лицензиране и квалифицирано дялово участие). ЕЦБ също така си запазва правомощието да упражнява пряк надзор върху всяка от ПЗИ, за да гарантира, че в рамките на банковия съюз се прилагат последователно високи надзорни стандарти⁵. Тази нормативна уредба се подпомага от силен централен орган — банковия надзор на ЕЦБ, както и от добрата координация и сътрудничество между ЕЦБ и НКО.

Създаването на ЕНМ наложи нова управленска структура и нови процеси и инструменти, както и цялостно преосмисляне на концепцията за банков надзор. През

⁴ Списъкът на поднадзорните субекти (последна версия от януари 2023 г.) може да бъде намерен тук: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/list/html/index.en.html>.

⁵ Член 6 от [Регламента за ЕНМ](#).

първите няколко години ЕЦБ трябваше да разработи свой собствен набор от правила за надзор с цел налагане на висококачествени надзорни практики.

През октомври 2020 г. ЕЦБ въведе промени във вътрешната организация на банковия надзор на ЕЦБ. Както НКО, така и други заинтересовани страни посочиха, че реорганизацията е подобрила начина, по който ЕНМ осъществява надзорните си дейности, и способността му да се усъвършенства и адаптира към предизвикателствата.

Тези промени бележат прехода към засилен надзор, основан на риска, и укрепване на надзорната стратегия, функцията за управление на риска и ролята на тематичните надзорни прегледи, които се координират на централно равнище. Целта беше да се гарантира по-ефективен надзор и по-голяма съгласуваност на резултатите от надзора, както и да се подобри прозрачността и предвидимостта на надзорните действия.

2.2 Последващи действия във връзка с предишни констатации

След като прегледа действията, предприети от ЕЦБ в отговор на констатациите, посочени в Доклада относно прегледа на ЕНМ от 2017 г., екипът на Комисията ги намира за като цяло ефективни. Най-важните от тях са представени и оценени по-долу, а други са включени в специални раздели в доклада (напр. оценка за надеждност и пригодност, сътрудничество в рамките на ЕНМ)⁶.

Що се отнася до **одобряването на вътрешни модели**, Докладът относно прегледа на ЕНМ от 2017 г. включва цялостна оценка на процеса, по който ЕЦБ и НКО одобряват нови модели („процес на одобряване на модели“), както и текущ преглед на съществуващите модели (целов преглед на вътрешните модели — TRIM). В него също така се споменава наличието на изоставане при одобряването на модели поради процедурата по одобряване и функциите по проверка на модела, което потенциално увеличава продължителността на одобренията в началната фаза. Същевременно ЕНМ изрази увереност, че ще бъде в състояние да се справи с изоставането в бъдеще. Оттогава ЕНМ въведе процедури за рационализиране на проучването и одобряването на моделите. Тук спадат: i) нова уредба на подробността на проучване на моделите и олекотена процедура за одобрение на по-малко съществени искания въз основа на програмата на ЕБО за подобряване на вътрешните рейтинги; ii) одобряване на искания, свързани с новото определение за изпълнение чрез външни оценки; iii) включване на някои искания за одобряване на модели в обхвата на проучванията по TRIM; и iv) по отношение на кредитния риск, отдаване от 2021 г. на приоритет на оценката на исканията за одобрение, свързани с прилагането на нови регулаторни продукти на ЕБО, които биха могли да бъдат оценени чрез проучване на вътрешните модели. Тези инициативи спомогнаха за преодоляване на някои от проблемите, свързани с продължителността на одобряването на моделите.

Факт е обаче, че ЕНМ не разполага с достатъчен капацитет за обработване на заявленията за одобряване на модели и исканията за тяхната промяна поради липса на ресурси, а в някои области — и на специфични умения (напр. по отношение на модели за пазарен риск), което продължава да води до забавяния. Този аспект беше изтъкнат

⁶ Някои много специфични констатации са обхванати от констатациите в други раздели: неефективно използване на ресурсите във връзка с процеса на вземане на решения [раздели 3.7 и 4.5], съвместни надзорни екипи, които не разполагат с достатъчно персонал или езикови умения [раздел 3.2].

както от заинтересованите страни от сектора, така и от самата ЕЦБ. За забавянето на одобренията на модели също така през последните години допринесе броят на заявленията, подадени от новосъздадени банки от трети държави, след излизането на Обединеното кралство от ЕС.

Освен това в някои случаи банките, подали заявление за одобрение на модела, са уведомили органа — малко преди той да започне прегледа на модела или дори в самото начало на прегледа — че не са приключили по план с въвеждането на модела. В резултат на това бяха отменени командировки, като ЕНМ не беше в състояние да преразпредели в последния момент ресурси за други командировки.

Тази област продължава да бъде от критично значение, тъй като забавянето на процеса на одобрение може да доведе до използване на неподходящи модели или до подценяване на риска. При все това за надзорен орган е трудно постижимо да разполага с достатъчно ресурси, за да отговори незабавно на многото различни искания от страна на банките във връзка със заявленията за модели, включително промени в модела.

В областта на **мерките за ранна намеса и обявяването на институция за проблемна или за институция, която има вероятност да стане проблемна**, ЕНМ сключи преразгледан меморандум за разбирателство с ЕСП. Това даде възможност за по-тясно сътрудничество в областта на управлението на банкови кризи. Обсъждат се някои допълнителни стъпки, за да се гарантира, че сътрудничеството функционира още по-гладко, което въз основа на натрупания опит показва, че сътрудничеството между ЕЦБ и ЕСП се задълбочава с течение на времето. Един от елементите, заслужаващи внимание, е асиметрията между участието на ЕЦБ и ЕСП в съответните им управителни органи. Въпреки че ЕЦБ участва като постоянен наблюдател в изпълнителните и пленарните сесии на ЕСП (съгласно предвиденото в член 43, параграф 3 от Регламента за единния механизъм за реструктуриране), ЕСП може да бъде поканен в Надзорния съвет на ЕНМ само като наблюдател по конкретни точки от дневния ред. За да гарантира, че ЕСП участва във всички обсъждания, имащи отношение към неговите задачи, на практика ЕЦБ кани ЕСП при обсъждането на отделни банки, както и на хоризонтални въпроси и въпроси в областта на политиката. Това редовно участие на представител на ЕСП в Надзорния съвет на ЕНМ допринася за доброто сътрудничество между двата органа.

При първия преглед бяха отчетени постиженията на ЕНМ при прилагането на **процеса на надзорен преглед и оценка (ПНПО)** за последователното и бързо включване на регулаторните тенденции в неговата методология. Допълнителен напредък бе постигнат в няколко области, по-специално по отношение на подобряването на комуникацията с НКО относно методите, използвани на хоризонтално равнище за адаптиране на решенията по ПНПО, предложени от съвместните надзорни екипи (СНЕ), и включването на обратната информация от ЕБО в контекста на работата по оценка на конвергенцията. Настоящото изпитване на пилотната методология за ПНПО, имащо за цел да наложи базов ПНПО като методология по подразбиране, допълнен от всеобхватен ПНПО поне веднъж на всеки 3 години, е пример за по-нататъшния преход към надзорен процес, по-тясно насочен към специфични за банките рискове и допълващ базовата оценка, която се очаква да бъде по-подходяща за банковата специфика на ПНПО. Важно е взетите по време на ПНПО решения, в т.ч. свързаните със сравнителния анализ спрямо други банки, да се съобщават на съответните заинтересовани страни по прозрачен начин, за да се

гарантира качеството на обмена с банките и разбирането от тяхна страна на очакванията и желаните от надзорните органи резултати.

В областта на **кредитния риск**, и по-специално във връзка с необслужваните кредити, в първия доклад за преглед на ЕНМ се посочва, че ЕЦБ може да увеличи равнището на провизиране от страна на банките, като използва своите надзорни инструменти⁷ според ограниченията на приложимата счетоводна рамка. Прегледът показва, че ЕЦБ използва предимно „морален натиск“, за да насърчава банките да прилагат политики за разумно провизиране по отношение на кредитния риск, и определя надзорни очаквания като инструмент за съобщаване на желания резултат. Например, в началото на пандемията от COVID-19 ЕЦБ изпрати до главните изпълнителни директори на банки писма⁸, в които представи допълнителни насоки и надзорни очаквания относно управлението на кредитния риск.

Що се отнася до обмена на информация с **Европейската сметна палата (ЕСП)**, при първия преглед на ЕНМ бе предложено въвеждането от ЕЦБ на по-ефективна система за обмен на информация с ЕСП. В отговор на това ЕЦБ сключи междуинституционално споразумение с ЕСП относно обмена на информация⁹.

По отношение на **Административния съвет за преглед (АСП)**, в първия преглед бяха подчертани потенциалните предимства от подобряването на прозрачността на решенията, например чрез публикуване на резюмета на решенията на уебсайта на ЕЦБ при надлежно спазване на правилата за поверителност. В действителност прозрачността като цяло се е увеличила, отчасти поради по-голямото обяснение относно функционирането на АСП, публикувани на уебсайта за банков надзор на ЕЦБ през последните няколко години, в т.ч. разгледани въпроси и елементи от собствената му съдебна практика.

И накрая, при първия преглед беше установено, че ЕЦБ би могла да застъпи по-силно принципа на пропорционалност в своята **методология за определяне на таксите**. Това беше до голяма степен постигнато чрез прегледа на Регламента относно надзорните такси¹⁰, който се прилага за периодите на таксуване от 2020 г. нататък. С новия процес, наред с други методологични подобрения, беше въведена отстъпка за по-малките ПЗИ от минималния компонент на таксата за надзора на ЕЦБ.

3. Аспекти на сътрудничеството

3.1 Преглед

Доброто функциониране на ЕНМ и успехът в ролята му на водеща надзорна институция над банките в ЕС зависят в значителна степен от сътрудничеството и координацията

⁷ Компетентните органи за банков надзор съгласно рамката на ЕНМ не са оправомощени да налагат специфични провизии въз основа на счетоводни стандарти. Пруденциалната рамка обаче предоставя списък на наличните инструменти за оказване на влияние върху равнището на провизиране на банките, когато счетоводното третиране не е достатъчно предпазливо и потенциално би могло да породи пруденциални рискове за поднадзорните банки.

⁸ [Писмо до главните изпълнителни директори](#).

⁹ Междуинституционално споразумение между ЕЦБ и ЕСП относно обмена на информация: [MOU ECA-ESB.pdf](#).

¹⁰ [Регламент относно надзорните такси](#).

между ЕЦБ и НКО, както и от непрекъснатия обмен на информация. В прегледа се констатира, че през последните години ЕЦБ е успяла да подобри сътрудничеството с НКО и да насърчи, доколкото позволяват наличните ѝ човешки ресурси, редица организационни и оперативни инициативи, насочени към засилване на координацията и комуникацията в повечето надзорни области.

Повишаването на качеството на сътрудничеството с ЕЦБ беше широко приветствано по време на обсъжданията с НКО. Наред с другото, в тях бяха изтъкнати подкрепата и обученията, които са на разположение на НКО, конструктивният и прагматичен обмен на информация между мрежите и достъпът до разработени от ЕНМ ИТ инструменти в услуга на последователността при докладването и надзорните прегледи. Също така беше отчетено, че нарасналата сложност на надзорната дейност, за която свидетелства и увеличаването на броя на новите надзорни инициативи, изисква значителни ресурси както на равнище ЕЦБ, така и на равнище НКО. Ако тези ресурси не са налични, трябва да се приложат решения за оптимизиране на надзорните процеси.

Увеличаването на надзорните отговорности също така накара ЕЦБ да съсредоточи усилията си в по-голяма степен върху аспекти, които пораждаат по-големи рискове за финансовата стабилност в световен мащаб. В резултат на това някои инициативи, които НКО биха могли да считат за приоритетни (напр. актуализиране на надзорните насоки за ПЗИ), претърпяха в някои случаи забавяне.

В обратната информация, получена от браншовите асоциации, бяха изтъкнати някои области, които ЕНМ би могъл да разгледа, за да се подобри обменът с институциите, които са обект на надзор, и да се повиши осведомеността за неговата стратегия и цели на индивидуално равнище и в целия сектор. Една от областите, за които секторът желае подобрение, е по-добрата комуникация, по-специално по отношение на обхвата и целите на тематичните прегледи и проучвания, които понякога могат да изискват големи ресурси от банките и спазването на кратки срокове. Някои заинтересовани страни от сектора също биха желали резултатите от сравнителния анализ, извършен по време на ПНПО, и от тематичните прегледи да се съобщават по-систематично.

3.2 Пряк надзор върху значимите институции

Упражняваният от ЕНМ пряк надзор върху ЗИ беше — дори при извънредни обстоятелства (прагматичния ПНПО по време на пандемията от COVID-19), **ефективен и своевременен, обхващайки нови видове рискове** (изпиране на пари и финансиране на тероризма, киберрискове, екологични, социални и управленски рискове).

Основният стълб на надзора върху ЗИ са **съвместните надзорни екипи (СНЕ)**, съставени от служители на ЕЦБ и НКО. Според обратната информация, получена от НКО и заинтересованите страни от сектора, настоящата структура на упражнявания чрез СНЕ надзор е ефективна, с ясни йерархични линии и отговорности. В някои специфични случаи се наблюдава недостиг на специфични умения при СНЕ (напр. езикови умения, технически експертен опит). ЕНМ редовно оценява какви видове умения не достигат в тези екипи, за да може служителите да бъдат обучени, когато това е възможно, или да бъде назначен нов персонал.

От задълбочен и изчерпателен **настоящият ПНПО се превръща** все повече в основан на риска процес. Това осигурява повече време на СНЕ да се съсредоточат върху основните специфични рискове на всяка ЗИ. Сравнителният анализ, извършван от хоризонталните функции на ЕЦБ в рамките на ПНПО, дава възможност за последователно и съгласувано прилагане на решенията по ПНПО. След последния преглед НКО се ангажираха по-активно в процеса, особено по отношение на методите, използвани на хоризонтално равнище за адаптиране на предложените от СНЕ решения по ПНПО.

Освен това, за да следва хармонизиран подход в своя надзор, ЕНМ е в процес на разработване на надзорни методологии и процеси, особено по отношение на прилагането на **изискванията и насоките по стълб 2**. Това хармонизиране на надзорните процеси се прилага и по отношение на резултатите от проверките на място.

Преди и по време на пандемията ЕЦБ посочи като основно слабо място на ЗИ кредитирането при високо равнище на задлъжнялост на заемополучателя, за което е необходим засилен контрол и последващи действия¹¹. Високият ръст на тези заеми и свързаните с тях значителни рискове, дължащи се също така на липсата на установени правила и на по-ниските рейтинги, както и на недостатъци в управлението на риска от страна на банките, накараха ЕЦБ да определи финансирането при високо равнище на задлъжнялост като надзорен приоритет (2022—2024 г.).

В отговор на промените в лихвената среда, считано от втората половина на 2021 г ЕЦБ насочи повече ресурси към проверките на управлението на лихвения риск и риска, свързан с кредитния спред¹². През 2022 г. ЕЦБ включи тези рискове в своите надзорни приоритети.

3.3 Непряк надзор върху по-малко значимите институции

По време на двустранния обмен НКО дадоха положителни отзиви за качеството на сътрудничеството с ЕЦБ в областта на надзора върху ПЗИ, надграждайки добрите резултати в тази област, констатирани по време на прегледа от 2017 г. НКО посочиха области, в които е постигнато значително подобрене:

- постоянно повишаване на качеството и честотата на дискусиите между НКО и звената на ЕЦБ, отговарящи за отделните държави (на практика благодарение и на виртуалната работна среда);
- създаване на мрежи за обсъждане на изпълнението на политиката от страна на висшето ръководство;
- приноса на новите хоризонтални функции на ЕНМ за повишаване на хармонизацията на надзорните практики;

¹¹ ЕЦБ публикува писмо, изпратено до изпълнителните директори на значими институции, в което се очертават надзорните очаквания по отношение на трансакциите при високо равнище на задлъжнялост ([Трансакции при високо равнище на задлъжнялост](#)), въз основа на публикуваните през 2017 г. насоки.

¹² Акцентирането върху управлението на лихвения риск е особено актуално в контекста на трудностите, които някои средни банки в САЩ срещнаха през март/април 2023 г.

- използването на доброволна основа на портала на Системата за управление на информацията (IMAS) по отношение на ПЗИ.

Договорените на равнище ЕНМ надзорни методологии за ПЗИ обикновено се приемат от НКО, като се спазва до известна степен принципът на пропорционалност. НКО отбелязаха, че методологията за ПЗИ, която е от решаващо значение за осигуряването на съгласуваност на надзора, не се актуализира изцяло всяка година (последният цялостен преглед е от 2020 г.). В същото време неотдавна бяха преразгледани конкретни елементи на методологията за ПЗИ, като например включването към операционния риск на риска в областта на информационните технологии. През 2023 г. в методологията за ПЗИ ще бъдат включени надзорните насоки за включване на рисковете от изпиране на пари и финансиране на тероризма. Освен това при двустранния обмен с НКО бе потвърдена различната честота на надзорните прегледи на ПЗИ, по-специално на малките и несложни институции.

Някои от инициативите, въведени на доброволна основа, също биха могли да бъдат допълнително разпространени, като например използването на IMAS за всички високорискови ПЗИ с голямо въздействие, както и за някои други елементи на текущия надзор върху ПЗИ, чийто рисков профил оправдава тясното сътрудничество с ЕЦБ. Обхватът на IMAS би могло да бъде разширен, така че да бъдат включени малките банки с високорисков бизнес модел, тъй като тази предпазна мярка би позволила на ЕЦБ да упражнява по-строг надзор и при нужда да поеме прекия надзор върху конкретни институции.

По отношение на надзора както върху ЗИ, така и върху ПЗИ, някои НКО отбелязаха, че значителният обем работа, извършвана от ЕНМ, може в някои случаи да окаже натиск върху НКО с по-малко човешки ресурси, например поради участието в различни инициативи, работни групи и курсове за обучение. За да реши този въпрос, ЕНМ отскоро насочи усилията си върху създаването на регионални експертни центрове. Тяхната цел е да развият широки и задълбочени познания за конкретен вид риск, да намерят решения за неговото намаляване и след това да споделят тези знания в рамките на ЕНМ. Един от пилотните примери е създаването на експертен център по въпросите на секюритизацията, ръководен от френския надзорен орган (ACPR). Тези центрове илюстрират не само тясното сътрудничество между ЕЦБ и НКО, но и целта за оптимизиране на наличните ресурси, като същевременно се постигат последователни резултати в рамките на ЕНМ.

3.4 Споразумения за тясно сътрудничество

След като през 2017 г. премина преглед, ЕНМ сключи две споразумения за тясно сътрудничество — с България и с Хърватия, чиито надзорни органи понастоящем участват в ЕНМ¹³. Тези споразумения имат една специфична особеност, тъй като съответният НКО се присъединява към ЕНМ на малко по-различно основание в

¹³ Хърватия се присъедини към еврозоната на 1 януари 2023 г. Освен това тя стана пълноправен член на ЕНМ.

сравнение с НКО на участващите държави членки от еврозоната. Основната разлика е, че НКО на държавите членки, сключили споразумение за тясно сътрудничество, участват в ЕНМ, но по отношение на вземането на решения те действат въз основа на предоставени им от ЕНМ указания, които НКО превръщат в решения на национално равнище.

Опитът по включването на България и Хърватия е положителен. Споразуменията за тясно сътрудничество бяха предшествани от задълбочен обмен и внимателна подготовка. Това спомогна за гладкото протичане на процеса, по-специално като предостави на българските и хърватските органи достатъчно време да адаптират своите политики и практики към новосъздадената рамка за сътрудничество.

Поради спецификата на споразуменията за тясно сътрудничество процесът на вземане на решения въз основа на указания отнема повече време в сравнение с вземането на решения в рамките на ЕНМ. Например, националните органи обикновено получават указанията на английски език, които след това трябва да бъдат преведени на националните езици и прилагани чрез национални правни инструменти. Освен това организирането на съвместни проверки на място е тромаво, тъй като Регламентът за ЕНМ отрежда на ЕЦБ единствено ролята на „наблюдател“ по отношение на проверките в държавите, сключили споразумения за тясно сътрудничество.

Въпреки това споразуменията за тясно сътрудничество действат като цяло добре, като след тяхното сключване се постигат бързи резултати в няколко области. Тук спадат съвременното създаване на канали за пряка комуникация между поднадзорните лица и СНЕ, безпроблемното включване на поднадзорните лица в централизирания ПНПО и добавена стойност за ЕНМ на българския и хърватския надзорен експертен опит по местни въпроси и опит с националните ЗИ.

3.5 Сътрудничество с надзорни органи от трети държави и въздействие на излизането на Обединеното кралство от ЕС

Много ЗИ, върху които ЕНМ извършва надзор, играят важна роля на международно равнище. В тази връзка трансграничното сътрудничество и координация са от съществено значение при установяването и редуцирането на рисковете за финансовата стабилност.

През последните години ЕНМ положи усилия за задълбочаване на стратегическото си сътрудничество по надзорни въпроси с органите на трети държави, като бяха подписани над 15 меморандума за разбирателство с установени извън ЕС банкови и пазарни надзорни органи, които се публикуват на уебсайта на ЕЦБ със съгласието на партньорския орган. Този вид споразумения спомагат за гладкото сътрудничество в областта на надзора и обмена на информация.

От 2016 г. насам международните банки са в процес на реорганизация, за да запазят своето присъствие на пазара в ЕС след Брексит. За ЕНМ това означаваше около 25 свързани с Брексит процедури по лицензиране, в т.ч. както на новосъздадени кредитни институции, така и реструктуриране на вече съществуващи такива. ЕНМ трябваше да се справи с това предизвикателство в сравнително кратък период от време, като тази

задача беше допълнително усложнена при дъщерните дружества на големи международни банки с многообразни бизнес модели.

През август 2018 г. ЕЦБ публикува своите надзорни очаквания по отношение на счетоводните модели на банките. Тяхната цел бе да се гарантира, че новосъздадените субекти под надзора на ЕНМ разполагат с надеждни рамки за управление и контрол на риска и са оперативно устойчиви в условията на криза.

В този контекст и като част от надзорните си задачи да гарантира, че дъщерните предприятия от трети държави разполагат с подходяща ръководна структура и механизми за управление на риска, ЕНМ е в процес на извършване на преглед на практиките за осчетоводяване и управление на риска в бюрата за търгуване („преглед на структурата“). Прегледът е насочен към практиките за осчетоводяване и управление на риска в бюрата за търгуване, които извършват например дейности по поддържане на пазара, управление на касовите наличности и търговия с деривати¹⁴ в рамките на „банки, встъпващи на пазара след Брексит“.

Прегледът е ключов надзорен инструмент, който позволява на ЕНМ да провери дали прилаганите в сектора практики се доближават до надзорните очаквания на ЕЦБ към всички поднадзорни на ЕНМ субекти, включително дъщерните дружества в ЕС на групи от трети държави. Той показва, че повечето встъпващи на пазара банки не са отговаряли на определените от ЕНМ изисквания, като е имало и фиктивни институции. За да бъде по-добре отразена значимостта на извършваната от тях дейност и всички свързани с това рискове, ЕНМ определи различни показатели за риска за всяко бюро за търгуване. През второто тримесечие на 2023 г. ЕЦБ ще започне процедура за своевременно отстраняване на тези недостатъци чрез издаване на заповеди към съответните банки.

3.6 Сътрудничество с небанкови надзорни органи

ЕНМ въведе редица механизми за сътрудничество с органи, осъществяващи надзор върху други субекти от финансовия сектор, като например застрахователни дружества и инвестиционни посредници („небанкови надзорни органи“). Тази форма на сътрудничество е особено важна, тъй като редица банкови групи контролират застрахователни дружества, инвестиционни посредници и други субекти от финансовия сектор, върху които финансов надзор упражняват други надзорни органи. Освен това, поради значителния брой кредитни институции, които са обект на надзор в рамките на ЕНМ и емитират ценни книжа на регулираните пазари в ЕС, ЕНМ създаде канали за комуникация с органи, осъществяващи надзор върху ценни книжа и пазари.

Основната цел на ЕНМ в тази област е да обменя информация, за да се гарантира, че при необходимост могат да се предприемат координирани действия. Обикновено СНЕ са тези, които гарантират в рамките на ЕНМ подходящия обмен на информация с небанковите надзорни органи.

От основно значение за ефективния обмен на информация между ЕНМ и небанковите надзорни органи в този случай е начинът, по който надзорът на финансовите пазари е

¹⁴ [Преглед на структурата на бюрата за търгуване — включване в европейския банков надзор на засегнатите от Брексит банки \(The desks mapping review – integrating Brexit banks into European banking supervision\)](#).

организиран на национално равнище. Докато задачите на ЕНМ обхващат само пруденциалния надзор върху кредитните институции, в някои държави членки съответните национални органи, отговарящи за надзора на финансовите сектори (банково дело, застраховане, ценни книжа), са включени в един надзорен орган или са разделени между орган за пруденциален надзор и орган за контрол върху финансовата дейност. Също така може би е целесъобразно да се установи механизъм за обмен на информация между ЕНМ и органите за надзор на пазара на трети държави. В това отношение като пример би могъл да послужи новият меморандум за разбирателство, сключен през 2021 г. между Комисията по ценните книжа и фондовите борси на САЩ и ЕЦБ.

Освен това на ЕНМ е поверена една от основните роли в допълнителния надзор върху финансовите конгломерати. Това са състоящи се от банково, застрахователно и инвестиционно подразделение групи, за които се прилагат предвидените в Директивата за финансовите конгломерати допълнителни надзорни правила. По-специално в директивата се предвижда определянето на координатор¹⁵ измежду секторните надзорни органи, отговарящи за различните подразделения на конгломерата. Като се има предвид, че надзорът върху ЗИ се упражнява от ЕНМ, последният често изпълнява функцията на координиращ надзорен орган за някои от най-големите финансови конгломерати, действащи в ЕС. Доскоро фокусът в рамките на ЕНМ в тази област попадеше върху ежедневния надзор, т.е. върху идентифицирането на приоритетни надзорни проблеми. Впоследствие ЕЦБ сключи споразумения за сътрудничество със застрахователните надзорни органи с цел насърчаване на сътрудничеството и обмена на информация относно банковите и застрахователните конгломерати. Освен това понастоящем ЕЦБ си сътрудничи по-активно с Европейския орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване с оглед обмен на експертен опит и информация за по-добро отразяване на специфичните за финансовите конгломерати рискове и установяване на формализирана вътрешна работна процедура за тях.

3.7 Напредък при сътрудничеството в други области на текущия надзор

Надеждност и пригодност

Както се посочва в първия доклад за ЕНМ, оценките за надеждност и пригодност представляват по-голямата част от решенията, приети от Управителния съвет по предложение на Надзорния съвет на ЕЦБ.

След последния преглед на ЕНМ бе постигнат значителен напредък в засилването на сътрудничеството с НКО в областта на оценките за надеждност и пригодност. Това беше потвърдено от множество НКО по време на проведените в рамките на прегледа обсъждания. Като цяло те приветстват постигнатото от ЕНМ, по-специално по

¹⁵ С Директивата за финансовите конгломерати се установява рамка за сътрудничество в областта на надзора между всички надзорни органи, участващи в надзора върху субектите, принадлежащи към един финансов конгломерат. Освен това в директивата се определят критериите за определяне на „координатор“, т.е. надзорния орган, под чието ръководство се упражняват допълнителните надзорни правомощия.

отношение на системата за вземане на решения въз основа на риска и прилагането на нови ИТ инструменти.

ЕЦБ, заедно с НКО, образуват мрежата за надеждност и пригодност, която работи по разработването и актуализирането на съответните ръководства и образци с оглед постигане на по-голяма съгласуваност, рационализация и ефективност на оценките за надеждност и пригодност и процеса на одобрение на процедурите по тях. Тези документи обхващат основни елементи, като например i) образци за провеждане на интервюта за различни ръководни длъжности, включително за лица, заемащи ключови позиции; ii) изготвяне на насоки, за да се гарантира, че се използват последователни формулировки във всички процедури и решения за надеждност и пригодност; iii) ръководство за оценките за надеждност и пригодност, съдържащо описание на приложимите политики, практики и процеси на ЕНМ при оценката на пригодността на членовете на управителните органи на значимите кредитни институции; и iv) наръчник за подпомагане на СНЕ и работещите по тези случаи служители на НКИ в ежедневно прилагане на позициите на ЕНМ при изготвянето на проекти на оценки за надеждност и пригодност.

След предишния преглед на ЕНМ бяха положени допълнителни усилия за по-ефективно вземане на решенията за надеждност и пригодност в рамките на ЕНМ. Това стана чрез опростяване на процеса на вземане на решения, като се прилагат както процедури по делегиране, така и ускорени процедури за по-малко сложните решения, и съсредоточаване на усилията върху разработването на подходящи ИТ инструменти с оглед на големия брой оценки за надеждност и пригодност, като същевременно се гарантира ефективен надзор. В някои конкретни случаи бяха разгледани *ad hoc* решения по специфични за някои държави членки въпроси, свързани с оценките за надеждност и пригодност, като ЕНМ е в процес на проучване на прилагането на успешни подходи към подобни случаи.

Освен това през 2018 г. ЕНМ въведе алтернативен подход за оценките за надеждност и пригодност. Това е ускорена процедура за вземане на решения, целяща да се повиши ефективността, да се съкрати времето за обработване на решенията за надеждност и пригодност и да се даде възможност за отчитане в по-голяма степен на риска. Съгласно тази процедура, вместо да работи по предварително предложение на равнище НКО и по съвместна оценка на НКО/ЕЦБ, НКО отговаря за изготвянето на предложението заедно със СНЕ. След това предложението се представя директно на секретариата на ЕНМ за проверка на качеството и на висшето ръководство на ЕЦБ за приемане¹⁶.

ЕНМ работи по подобряване на своите ИТ инструменти с оглед рационализиране на оценките за надеждност и пригодност и по-добро управление на големия обем информация. ЕНМ започна да използва въведения в началото на 2021 г. в подкрепа на надзорния процес портал IMAS, за да даде възможност на банките да прехвърлят пряко и по сигурен начин всички необходими документи по заявленията за надеждност и пригодност. Съответната информация относно процеса на оценка за надеждност и пригодност, като например актуализирани процедури и образци, се качва във

¹⁶ Първоначално приложима за 11 държави членки и за институции с общ размер на активите под 3 милиарда евро, през 2022 г. тази процедура беше разширена, така че да обхване всички държави членки в ЕНМ и институциите с общ размер на активите до 10 милиарда евро.

вътрешната мрежа, за да се осигури лесен достъп на НКО до най-актуалната документация.

Що се отнася до инструментите, изготвени специално в подкрепа на оценките за надеждност и пригодност, ЕНМ разработва съвместно с два НКО пилотен инструмент за машинно самообучение с цел улесняване на прочита и оценката на въпросниците за надеждност и пригодност и сигнализиране за потенциални проблеми на ранен етап от процеса. Целта е до първата половина на 2023 г. инструментът да бъде широко внедрен.

Въпреки постигнатия заедно с НКО напредък¹⁷ остават още предизвикателства, по-специално поради липсата на хармонизация между националните нормативни уредби и съществуващите национални особености. Това беше подчертано от някои НКО, които изтъкнаха, че без допълнителна хармонизация усилията на ЕНМ няма да разгърнат пълния си потенциал. Пакетът за банковия сектор, предложен от Комисията през октомври 2021 г., включва предложение за допълнително хармонизиране на нормативната уредба на оценките за надеждност и пригодност. Понастоящем това предложение е в процес на обсъждане в Европейския парламент и Съвета.

Правомощия за правоприлагане и налагане на санкции

В Доклада относно прегледа на ЕНМ от 2017 г. се посочва, че е необходим повече практически опит, за да се оценят правомощията на ЕЦБ за правоприлагане и налагане на санкции. Около 8 години по-късно ЕНМ доказва, че постепенно е придобил този опит. Според последния доклад на ЕНМ относно налагането на санкции¹⁸ правоприлагането е било насочено главно към нарушения на пруденциалните изисквания в областта на вътрешното управление (в съответствие с надзорните приоритети на ЕНМ за 2021 г.). Освен това докладът показва повече наложени санкции във връзка с нарушения на задълженията за надзорна отчетност. Що се отнася до методологията, с публикуваното от ЕЦБ през март 2021 г. ръководство за определяне на административни санкции бе подобрена прозрачността.

Според правомощията си за правоприлагане ЕЦБ може да налага периодични парични санкции¹⁹ при продължаващо нарушение на регламент или надзорно решение на ЕЦБ. Досега ЕЦБ е използвала този инструмент за правоприлагане в ограничен брой случаи.

ЕНМ прилага правомощията си за налагане на санкции в рамките на транспонираната в националното законодателство на участващите държави членки ДКИ. При все това различията в прилагането от страна на държавите членки на важни елементи от режима за санкциониране подкопават способността на ЕЦБ да налага последователно подходящите санкции.

Предложеният пакет за банковия сектор има за цел да хармонизира някои надзорни правомощия и правомощия за налагане на санкции в ЕС, като първо, разшири обхвата на правомощията за налагане на санкции, като списъкът на нарушенията, подлежащи на

¹⁷ Средното време за обработка на оценките за надеждност и пригодност на членовете на ръководния орган е намаляло с 33 % — от 164 дни през 2017 г. на 110 дни през 2021 г. Общото време за обработка на приключените през 2021 г. процедури за надеждност и пригодност е средно 3,7 месеца.

¹⁸ [Доклад за налагането на санкции за 2021 г. \(2021 Sanctioning report\)](#).

¹⁹ Член 129 от [Рамковия регламент за ЕНМ](#) позволява на ЕНМ да използва периодични парични санкции.

административни наказания и санкции, се допълва с допълнителни пруденциални изисквания. Второ, той има за цел да предостави на НКО по-големи правомощия за прилагане на правилата чрез въвеждане в законодателството на периодични парични санкции, с цел кредитните институции бързо да спазят пруденциалните разпоредби. Следователно предложението за ДКИ VI ще предостави на надзорните органи ефективни, пропорционални и възпиращи инструменти за правоприлагане и налагане на санкции.

4. Адаптиране на банковия надзор към новите предизвикателства

4.1 Преглед

Предизвикателствата, пред които е изправен банковият сектор след световната финансова криза, подчертаха колко е важно укрепването на надзорните практики за икономиката като цяло. Ефективният висококачествен банков надзор и трансграничната и междусекторната надзорна комуникация и сътрудничество са от съществено значение, за да се гарантира бързото установяване и преодоляване на рисковете за сигурността и стабилността на кредитните институции и за финансовата стабилност. За да се постигне това, надзорните органи трябва внимателно да определят своите цели, да разработват и поддържат прогнозна оценка на рисковете за финансовата стабилност и да следват проактивен интегриран подход към банковия надзор и способността си да екстраполират своята дейност в рамките на финансовия сектор, за да постигнат желаните резултати.

При прегледа бяха оценени надзорните предизвикателства в четири области:

- мерки в отговор на кризата във връзка с COVID-19;
- надзор на рисковете в областта на информационните технологии и киберпространството;
- предизвикателствата пред надзора, свързани с климатичните рискове;
- предизвикателствата пред надзора, свързани с изпирането на пари.

Реакцията на ЕНМ на войната в Украйна беше оценена единствено косвено в рамките на този преглед — през призмата на въздействието на повишения геополитически риск върху финансовата стабилност и надзора на банките, особено кибер- и кредитните рискове. Може да се отбележи, че както при пандемията от COVID-19 ЕНМ реагира бързо и всеобхватно²⁰ за редуциране на основните рискове. Тези рискове включваха експозициите на редица поднадзорни банки към Русия, въздействието на санкциите, кибератаките и влошаващите се макроикономически перспективи в резултат на разразилата се енергийна криза. Сред основните проблемни области в своите надзорни приоритети за периода 2023—2025 г.²¹ ЕНМ определи войната в Украйна и нововъзникващите рискове. ЕНМ доказа малко след пандемията от COVID-19, че може

²⁰ [Реакция на надзорните органи на войната в Украйна \(Supervisors' reaction to the war in Ukraine\) \(europa.eu\)](https://www.europra.eu)

²¹ [Банков надзор в ЕЦБ: надзорни приоритети на ЕНМ за периода 2023—2025 г. \(ECB Banking Supervision: SSM supervisory priorities for 2023-2025\)](#)

да се адаптира към нови видове кризи, въпреки че все още е твърде рано да се оцени дългосрочното въздействие на предприетите мерки.

4.2 Действия в отговор на пандемията от COVID-19

От гледна точка на банковия надзор избухването на пандемията от COVID-19 представлява важен тест за способността на ЕНМ да се адаптира бързо към надзорните предизвикателства. По мнение на НКО и заинтересовани страни от сектора действията на ЕНМ в отговор на пандемията се считат за бързи и гъвкави. Инструментите, с които надзорните органи разполагаха, бяха достатъчни и послужиха за справяне с въздействието на кризата като част от по-широката обществена политика в отговор на пандемията. Сътрудничеството между ЕЦБ, НКО и европейските надзорни органи също функционираше добре по време на кризата.

Въпреки че точното въздействие на отделните мерки за облекчаване на капитала и ликвидността може трудно да се измери, тъй като едновременно на равнище ЕС и на национално равнище бяха предприети мерки на фискалната и паричната политика за подкрепа — следните мерки на ЕНМ за справяне с последиците от пандемията доказаха своята ефективност:

- *Мерки за облекчаване на оперативната дейност:* тези — особено полезни според сектора — мерки, като например по-дълги срокове за спазване на надзорните задължения (напр. за изпълнение на корективни мерки, произтичащи от неотдавнашни проверки на място и проучвания на вътрешни модели), бяха предприети своевременно и осигуриха възможност на банките да се справят с непосредствените последици от кризата.
- *Текущ мониторинг на рисковете на банките:* избухването на пандемията подчерта необходимостта от засилване и задълбочаване на надзора върху управлението на кредитния риск. Информацията, получена от отговорите на банките на писмото до главните изпълнителни директори, бе оценена високо от мнозинството НКО.
- *Препоръката за разпределяне на дивидентите:* препоръката на ЕЦБ относно дивидентите беше ефективна за значимите институции и осигури запазването на 28 милиарда евро капитал в банките, действащ като допълнителен капиталов буфер по време на пандемията. Практическото прилагане на препоръката за ПЗИ, макар и следвано от всички НКО, бе по-малко ефективно, като значителен брой ПЗИ продължават да изплащат дивиденди²² — въпрос, повдигнат от заинтересованите страни по отношение на еднаквите условия на конкуренция.
- *Използваемост на буфера:* по време на пандемията от COVID-19 ЕЦБ позволи на банките да черпят от своите средства, заделяни съгласно насоките за капитала по стълб 2, и да използват капиталови и ликвидни буфери за противодействие при потенциално влошаване на техните балансови показатели и ликвидни позиции. Като се има предвид мащабът на предприетите мерки за подкрепа в рамките на

²² Между март 2020 г. и септември 2021 г. 925 ПЗИ са изплатили дивиденди на обща стойност 2,9 млрд. евро.

публичната и паричната политика, банките не понесоха големи загуби и не използваха своите буфери поради ограниченията на максималната сума за разпределяне²³ и очакваните пазарни ограничения (напр. потенциалните пазарни ефекти на заклеяването/*market stigma effects*).

Пандемията от COVID-19 откри в кои от областите на банковия надзор могат да бъдат внесени подобрения. В тази връзка опитът, натрупан във връзка с „прагматичния“ ПНПО, предостави ценна информация за възможностите за опростяване на редовния ПНПО при обичайни обстоятелства. В областта на кредитния риск пандемията от COVID-19 разкри значителни недостатъци в управлението на кредитния риск на банките, които преди пандемията бяха по-трудно забелязвани от надзорните органи поради ниските съотношения на необслужваните кредити²⁴ (напр. различия в политиките относно кредитния риск по отношение на реструктурирането, определянето на вероятността за непогасяване и политиките за провизиране). Мерките, предприети за преодоляване на тези пропуски, ще продължат да бъдат обект на засилен надзорен контрол в бъдеще.

4.3 Риск в областта на информационните и комуникационните технологии и киберпространството

Подобряването на надзора върху риска при ИКТ и киберриска беше определено като приоритетна задача за надзора на фона на рисковете, възникнали през последните 5—10 години след засилената цифровизация на финансовите услуги и експоненциалното нарастване на обема на използваните от банките данни. Като двете най-важни теми бяха посочени киберрисковете и рисковете, свързани с възлагането на дейности на външни изпълнители. Това бе отчетено в рамките на ЕНМ, като надзорът върху риска при ИКТ/киберриска бе определен като приоритетна област в краткосрочен и средносрочен план.

Прегледът показва, че ЕНМ разполага с необходимите формални надзорни правомощия за справяне с рисковете за ИКТ/киберпространството — особено с оглед на очаквания законодателен акт за оперативната устойчивост на цифровите технологии. Рамката за надзор на риска при ИКТ и киберриска се счита за подходяща с оглед на наблюдаваните досега кибератаки. През 2022/23 г. беше поискано в плана за възстановяване да бъде включен сценарий за кибернетичен риск, а за 2024 г. се обмисля провеждането на стрес тест за киберриск, за да се оцени степента на подготвеност на банките при киберинциденти.

Възлагането на ИТ услуги на външни изпълнители от страна на банките поражда опасения във връзка с рисковете от концентрация (зависимост от малък брой

²³ С Директивата за капиталовите изисквания беше въведена концепцията за максимална сума за разпределяне, която изисква от надзорните органи автоматично да ограничават разпределената печалба, ако общият капитал на дадена банка спадне под сумата на изискваните от нея буфери по стълб 1, стълб 2 и ДКИ.

²⁴ Следва да се отбележи, че преди избухването на пандемията ЕЦБ предприе няколко надзорни инициативи с оглед намаляването на натрупаните необслужвани кредити в банковия сектор на ЕС и тяхното разумно управление. Тя представи надзорни насоки относно подходящата класификация, управление и провизиране на необслужваните кредити. Тя също така предостави специфични за банките надзорни очаквания за провизирането на необслужваните кредити. Като цяло стратегията на ЕЦБ за необслужваните кредити спомогна за намаляването на тяхното равнище в банковия сектор на ЕС.

доставчици), зависимостта от вътрешногрупови субекти в трети държави (поради потенциални геополитически рискове) и риска от появата на вериги от дейности, възложени на външни изпълнители. Поради това ЕЦБ поиска от ЗИ да представят ежегодно регистър на всички свои споразумения за възлагане на дейности на външни изпълнители. В резултат ЕЦБ следва да получи необходимата информация за оценка на рисковете, произтичащи от споразуменията за възлагане на дейности на външни изпълнители, като крайната цел е повишаване на устойчивостта на споразуменията за възлагане на дейности на външни изпълнители във всички ЗИ. Освен това ЕЦБ и НКО биха могли да извършват хоризонтални анализи на рисковете, свързани с възлагането на дейности на външни изпълнители. Това дава възможност на СНЕ да сравняват рисковете, свързани с възлагането на дейности на външни изпълнители, на поднадзорните им банки спрямо тези на сходни институции и да оценяват като цяло взаимовръзките между финансовия сектор и трети страни доставчици на услуги и потенциалния риск от концентрация на равнище институция и сектор. Регистрите бяха представени за първи път през юли 2022 г. и ЕЦБ вече приключи първия си хоризонтален анализ. Резултатите от него ще послужат във връзка с бъдещите надзорни дейности.

Що се отнася до сътрудничеството между ЕЦБ и НКО, при прегледа бе установено, че то функционира добре. Много НКО оцениха високо работата на мрежата на ЕНМ относно киберриска, в която редовно се обменя информация между НКО и ЕЦБ. Някои НКО посочиха, че ролята на ЕЦБ при упражнявания върху ПЗИ надзор в тази област може да бъде засилена, например чрез разработване на най-добри практики за ПЗИ. ЕЦБ би могла също така да внесе допълнителна яснота при започването на нова инициатива за ЗИ, ако НКО очакват тя да бъде разширена и за надзора върху ПЗИ.

Основна тема, която възникна в резултат на прегледа, беше липсата на ресурси в областта на ИКТ, ресурси в областта на киберриска и експертен опит в надзорните органи както на равнище НКО, така и на равнище ЕЦБ. Като се има предвид конкуренцията от страна на други участници на пазара за привличане на таланти в тази област, наемането на специалисти може да се окаже трудна задача. Макар и важно, обучението на персонала както на ЕЦБ, така и на НКО, ще доведе само до частично решение на проблема.

4.4 Изменение на климата

Значението на рисковете, свързани с изменението на климата, за стабилността на финансовата система, а следователно и за пруденциалния надзор, накара ЕНМ значително да увеличи усилията си в тази област, като бяха предприети няколко надзорни инициативи. Тези инициативи, осъществени доста преди подобни мерки да бъдат предприети от надзорните органи в повечето други юрисдикции извън ЕС, са пример за способността на ЕНМ да се приспособява и да предприема изпреварващи действия спрямо възникващите предизвикателства в областта на надзора. Това допринася ЕНМ да бъде широко възприеман като пионер в сферата на този нововъзникващ риск.

Заемането на водеща позиция в надзорната дейност по отношение на риска от изменението на климата означава намиране на подходящи решения на редица глобални проблеми, които обикновено не се срещат при справянето с традиционните рискове. Тук

спадат евентуалното бъдещо проявление на свързаните с климата рискове и липсата на леснодостъпни, подробни и съпоставими данни.

С оглед подобряването на тази ситуация, през 2020 г. ЕНМ представи надзорни очаквания под формата на ръководство за това как банките следва да управляват и оповестяват по прозрачен начин рисковете, свързани с климата. ЕЦБ оцени доколко тези очаквания се съблюдават, като същевременно банките трябваше да си направят самооценка. Освен тези насочени към конкретния момент инициативи ЕЦБ редовно публикува актуална информация за напредъка, постигнат от банките по отношение на оповестяването на рисковете, свързани с климата и околната среда, като предоставя на участниците на пазара примери за най-добри практики. Освен това през 2022 г. ЕЦБ проведе стрес тест за климатичен риск, за да оцени доколко банките са подготвени да се справят с произтичащи от климатичния риск финансови и икономически сътресения. Същевременно това насърчи банките активно да събират данни и да изготвят представителни данни за своите експозиции. Резултатите показват, че понастоящем банките нямат надеждна рамки за провеждане на стрес тестове за климатичен риск и не разполагат със съответните данни. През 2022 г. ЕЦБ проведе и първите проверки на място във връзка с климатичния риск.

Прегледът на ЕНМ разкри доброто сътрудничество между ЕЦБ и НКО по отношение на рисковете, свързани с изменението на климата. ЕЦБ структурира двустранния обмен на информация и сътрудничество по отношение на рисковете, свързани с климата, по примера на съответните надзорни практики, които вече са въведени в някои НКО, като ги разшири, така че да обхванат целия ЕНМ. С това се насърчава по-нататъшният диалог, а отгук и постигането на консенсус относно най-добрите практики. Качеството и степента на сътрудничество по тези въпроси бяха широко признати от НКО по време на прегледа. Като цяло НКО са силно удовлетворени от възприетия надзорен подход, като съществува консенсус относно необходимостта от поетапен подход към рисковете, свързани с климата, с оглед на трайното повишаване на осведомеността за тези рискове в сектора и въвеждането на необходимите промени.

ЕЦБ подпомогна НКО, осигурявайки програми за обучение. Създадени бяха още хоризонтални екипи и обща мрежа, посветена на свързаните с климата рискове. НКО ги използваха, за да предоставят обратна информация за свързаните с климата продукти на ЕЦБ, като например нейното ръководство за надзорните очаквания и за характеристиките на стрес теста за климатичния риск от 2022 г. ЕЦБ също така предостави на НКО възможност да допуснат ПЗИ до участие в някои от своите инициативи, например тематичния преглед от 2022 г. на рисковете, свързани с климата и околната среда.

В същото време някои НКО разработиха и публикуваха за поднадзорните си ПЗИ собствени насоки относно екологичните, социалните и управленските рискове, които допълват разработените от ЕЦБ насоки за ЗИ. Въпреки че при прегледа не бе изрично подчертано, че това води до крайно различни очаквания към ПЗИ, беше установено, че въпреки редицата действия, предприети от ЕЦБ в ръководството относно рисковете, свързани с климата, на кръглите маси относно надзора на риска, свързан с климата, и при прегледа и сравнителния анализ на подходите на НКО към надзора на риска, свързан с климата, преобладава усещането, че координацията между НКО по отношение на техния подход към ПЗИ в тази област може да бъде допълнително подобрена; липсата

на координация на равнище ПЗИ може да доведе до различни надзорни очаквания и практики за ПЗИ. За да осигури допълнително хармонизиране на надзорните подходи в областта на този нововъзникващ риск, ЕЦБ би могла да извърши сравнителен анализ на надзорните практики. След това резултатът от този сравнителен анализ би могъл да бъде включен в надзорната методика за ПЗИ за гарантиране на последователен подход към надзорните практики.

През 2022 г. СНЕ проведе тематичен преглед на рисковете, свързани с климата и околната среда, като оцениха високо подкрепата, получена от хоризонталните функции в ЕЦБ, особено с оглед на паралелното провеждане на прегледа и ПНПО. Важна следваща стъпка ще бъде интегрирането на свързания с климата риск в редовния ПНПО, за да се гарантира, че надзорът върху този риск ще стане част от редовния надзорен процес. За тази цел ЕНМ работи по актуализирането на своята надзорна методика.

4.5 Борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма (БИП/БФТ)

Освен прякото отрицателно въздействие, което изпирането на пари и финансирането на тероризма (ИП/ФТ) оказват върху обществото, тези действия може също така да подкопаят доверието в отделни банки и финансовия сектор като цяло, накърнявайки неговата репутация и потенциално засягайки неговата стабилност и нормално функциониране. Нарушенията на изискванията за БИП/БФТ често са свързани с недостатъци във вътрешния контрол на управлението на риска в рамките на банките. Наборът от доклади²⁵, публикувани през 2019 г. от Комисията относно БИП/БФТ, ясно описват няколко надзорни казуса, при които рисковете от ИП/ФТ не са били успешно предотвратени.

Поради това е от съществено значение органите за пруденциален надзор да вземат предвид пруденциалните последици от рисковете от ИП/ФТ и да си сътрудничат по ефективен начин с органите за БИП/БФТ. При изпълнението на своите задачи по пруденциален надзор ЕЦБ трябва да вземе предвид рисковете от ИП/ФТ от гледна точка на пруденциалната стабилност на поднадзорния субект, тъй като нейният мандат е ограничен от факта, че ЕЦБ не е надзорният орган за БИП/БФТ.

След последния преглед на ЕНМ взаимодействието между пруденциалния надзор и надзора в областта на БИП/БФТ бе допълнително пояснено чрез няколко изменения на законодателството на ЕС, с които на органите за пруденциален надзор бе възложено да предприемат действия при получаване на информацията, свързана с БИП/БФТ, в области като ПНПО, издаването на лицензи и оценките за надеждност и пригодност²⁶.

От 2019 г. насам и в резултат на законодателните промени ЕЦБ започна в рамките на ПНПО²⁷ да проучва систематично пруденциалните последици от рисковете от ИП/ФТ. ЕЦБ сключи многостранно споразумение с редица органи, осъществяващи надзор върху кредитни и финансови институции от държавите — членки на ЕИП, в областта на

²⁵ [Доклад за оценка на неотдавнашните случаи на предполагаемо изпиране на пари с участието на кредитни институции от ЕС](#)

²⁶ Вж. по-специално членове 91 и 97 от изменената ДКИ 5.

²⁷ Начинът, по който ЕЦБ приложи насоките за ПНПО през 2019 г., отразява бдителността ѝ по отношение на рисковете от ИП/ФТ.

БИП/БФТ, което спомогна за увеличаване на обмена на информация. От 2019 г. над 50 надзорни органи за БИП/БФТ са подписали многостранното споразумение с ЕЦБ.

Освен това ЕЦБ подобри собствения си процес на вземане на решения за споделяне на информация от значение за ИП/ФТ с надзорните органи в областта на БИП/БФТ след последния доклад на Европейската сметна палата относно БИП²⁸, в който се посочват някои забавяния при съобщаването на тази информация. През 2019 г. ЕЦБ създаде хоризонтален отдел, анализиращ темите за БИП/БФТ от пруденциална гледна точка и действащ като централно звено за контакт за различни органи²⁹. Отделът предоставя техническа подкрепа и обща методология по въпросите на БИП/БФТ в услуга на СНЕ, като гарантира по-добра координация и последователен надзорен подход³⁰. Например този отдел предоставя списък с пруденциални предупредителни сигнали, които СНЕ интегрират в ПНПО, като така пруденциалните последици от потенциалните рискове от ИП/ФТ биват предварително отразявани в рамките на пруденциалния надзор. Той също така подпомага надзора на ПЗИ в контекста на надзорната функция на ЕЦБ.

ЕЦБ участва също като наблюдател в надзорните колегии за БИП/БФТ. Както се посочва в доклад на ЕБО²⁶, това участие осигурява допълнителен канал за обмен на информация между ЕЦБ и надзорните органи за БИП/БФТ по отношение на значимите институции, за които такива колегии са създадени. Освен това, в качеството си на орган за пруденциален надзор, ЕЦБ захранва базата данни на ЕБО за БИП/БФТ (EURECA).

Необходимо е обаче да бъде постигнат и напредък в тази област по отношение на хармонизирането на надзорните подходи във връзка с рисковете от ИП/ФТ. ЕЦБ трябва да ползва различни методологии за оценка на рисковете от ИП/ФТ, тъй като всеки орган за БИП/БФТ има своя собствена методология. Това може да увеличи риска от несъответствия в начина, по който се преодоляват рисковете от ИП/ФТ и се отразяват техните пруденциални последици при поднадзорните субекти.

За да се преодолеят тези недостатъци, Комисията предложи³¹ да се създаде орган на ЕС за БИП/БФТ (ОБИП), който да играе централна роля за засилване на сътрудничеството и при нужда да подпомага обмена на информация между всички участващи надзорни органи, което ще подобри допълнително начина, по който пруденциалните последици от рисковете от ИП/ФТ биват отразени при пруденциалния надзор.

5. Въздействие на ЕНМ върху функционирането на вътрешния пазар

²⁸ След одита на ЕСП ЕЦБ въведе опростена процедура за обмен на информация в рамките на споразумението за БИП (вж. [Усилията на ЕС за борба с изпирането на пари в банковия сектор са разпокъсани и недостатъчни](#)).

²⁹ Органите за БИП/БФТ и звената за финансово разузнаване.

³⁰ Новите насоки на ЕЦБ за ПНПО също гарантират последователен и хармонизиран надзорен подход по отношение на рисковете от ИП/ФТ ([Насоки относно общите процедури и методики за процеса на надзорен преглед и оценка \(ПНПО\), както и за тестовете за устойчивост за надзорни цели | Европейски банков орган](#))

³¹ [Предложение на Комисията за създаване на орган за борба с изпирането на пари и противодействие на финансирането на тероризма](#)

Завършването на банковия съюз остава един от приоритетите на политиката на ЕС. Чрез изграждането на ЕНМ и Единния механизъм за реструктуриране бе постигнат значителен напредък към постигането на по-единен банков пазар. Те бяха създадени с цел преодоляване на установените при предишни финансови кризи проблеми, които в някои случаи - поради управлението на банкови кризи с национални ресурси - доведоха до разпадане на интегрирани трансгранични банкови групи на отделни национални субекти. С ЕНМ бе въведен надежден банков надзор за целия банков съюз, което спомага за преодоляване на разпокъсаността на банковия пазар и за преследване на действителните европейски интереси. Съществуващите нормативни и политически предизвикателства пред завършването на банковия съюз обаче продължават да затрудняват постигането на напълно ефективен вътрешен банков пазар.

В този контекст въздействието, което ЕНМ може да окаже върху вътрешния пазар единствено чрез ефективността на своята дейност, е ограничено. Може да се счита, че дейностите по централизиран банков надзор, които ЕНМ извършва от създаването си, включително тези в отговор на кризите от последните години, допринасят значително за изграждането на доверие между държавите членки, като гарантират по-високата устойчивост на банковия сектор в ЕС и подобряват сътрудничеството в областта на банковия надзор в целия ЕС³². Обменът с НКО подчерта в действителност яския напредък в интегрирането им в процеса на вземане на решения по въпроси, свързани с надзора, по-добрата комуникация и участие в определянето на надзорните приоритети и стратегия, както и по-доброто обединяване на надзорните ресурси при трансгранични проверки. Освен това ЕНМ допринесе за ефективното намаляване на риска в банковия сектор на ЕС, като постигна значителен напредък в подобряването на управлението от страна на банките на риска при необслужваните кредити³³. Макар ЕНМ да продължи да функционира добре през последните години, като се утвърди и разви като институция, неговото въздействие по отношение на гладкото функциониране на вътрешния пазар продължава да бъде ограничено от политическите предизвикателства пред банковия съюз. На практика последните водят до известно сегментиране на пазара по националните граници, както и до ограничена консолидация между банки, установени в различни държави членки.

Едно от опасенията, изразени при създаването на ЕНМ, беше по отношение на опасността, че той може да доведе до различни модели на интеграция между банките в участващите държави членки и банките в неучастващите държави членки, като по този начин се фрагментира вътрешният пазар. Това на практика не стана, от една страна, поради все още недостатъчната интеграция в банковата система в участващите държави членки, а от друга, тъй като сътрудничеството между ЕЦБ и компетентните органи от неучастващите държави членки протича гладко, по-специално чрез колегии и обмена на информация съгласно стабилни нормативни рамки (меморандуми за разбирателство).

³² В тази връзка ЕЦБ прие наскоро меморандум за разбирателство с шестте НКО на държавите от ЕС извън ЕНМ съгласно предвиденото в член 3, параграф 6 от Регламента за ЕНМ.

³³ По данни на ЕЦБ обемът на необслужваните кредити в банковия сектор на ЕС е намалял от 2015 г. с 64 %. Интернет връзка:

<https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2023/html/ssm.sp230208~4ee762ce05.bg.html>

6. Заключение

Анализът, извършен в рамките на прегледа и представен в настоящия доклад, подкрепя идеята, че ЕНМ се е утвърдил като опитна организация, която функционира добре. Повече от 8 години след създаването си ЕНМ доказва, че е уважаван надзорен орган, способен да изпълнява възложения му с Регламента за ЕНМ мандат.

След последния му преглед ЕНМ продължи да подобрява надзорните си практики и да утвърждава допълнително своя авторитет. През последните години той разработи по-хармонизирани, прозрачни и сравними надзорни практики, например за определяне на изискванията и насоките по стълб 2 към банките, както и за извършените оценки за надеждност и пригодност. Тези подобрения оказаха положително въздействие върху тясното сътрудничество между ЕЦБ и НКО — важен и единствен по рода си елемент на ЕНМ. По време на прегледа бяха получени изключително положителни отзиви относно това сътрудничество и бе подчертано взаимното доверие, което съществува между ЕЦБ и НКО, включително участващите в ЕНМ, благодарение на тясното сътрудничество. Това на свой ред позволява на ЕНМ да доразвие своя основан на риска надзорен подход, за което свидетелства и пилотната фаза на ПНПО. Това води до по-ефективно разпределение на ресурсите.

ЕНМ показва също, че е способен бързо да се адаптира към нововъзникващите предизвикателства, свързани с надзора, както и към неочаквани неблагоприятни събития. Прегледът разкри като цяло високата оценка, включително от заинтересованите страни от сектора, на бързия и гъвкав подход, приложен от ЕНМ за справяне с предизвикателствата, породени от кризата с COVID-19. В същото време ЕНМ доказва, че е способен да изпреварва събитията и да възприема ориентиран към бъдещето подход към банковия надзор, както се вижда от усилията му в областта на рисковете, свързани с климата.

При прегледа бяха също така установени някои области, върху които трябва да бъде обърнато специално внимание. Първо, ЕНМ е изправен пред предизвикателства, свързани с наличието на необходимите умения за осъществяване на надзор във високоспециализирани области. Това ограничава възможността за акцентирание върху работата в области като рисковете за ИКТ/киберпространството и оценките на вътрешните модели. Второ, констатациите от прегледа подчертават значението на външната комуникация и сътрудничество. Надзорните инициативи станаха по-прозрачни за поднадзорните субекти, но комуникацията със съответните заинтересовани страни продължава да играе важна роля, за да се гарантира, че те разбират очакванията и желаните от надзорните органи резултати. През последните години ЕНМ положи много усилия в сътрудничеството си с други надзорни органи, като например Единния механизъм за реструктуриране, Европейския банков орган, органите за борба с изпирането на пари, небанковите надзорни органи и надзорните органи от трети държави. За целта ЕНМ сключи с много от тях меморандуми за разбирателство. През следващите години е важно да се гарантира, че те се използват ефективно, по-специално по отношение на сътрудничеството с небанковите надзорни органи, което води до подобри резултати от надзора. Трето, последната област, на която трябва да се обърне допълнително внимание, но е извън контрола на самия ЕНМ, е хармонизирането в някои

законодателни области. Прегледът подчерта трудностите, пред които е изправен ЕНМ в областта на оценките за надеждност и пригодност, правомощията за налагане на санкции и борбата с изпирането на пари, където действията на ЕНМ зависят до голяма степен от националното право. Допълнителното хармонизиране на нормативната уредба би било полезно за надзора, тъй като така ще се отговори на опасенията относно неравностойните условия на конкуренция в рамките на ЕНМ.

Като цяло при прегледа не бяха установени области, които на този етап биха изисквали значителни промени в Регламента за ЕНМ. Въз основа на информацията, получена по време на прегледа, Комисията стига до заключението, че надзорният стълб на банковия съюз вече е утвърден и функционира ефективно. От своя страна това следва да вдъхне доверие във възможностите, които завършването на банковия съюз би могло да предостави, не на последно място за вътрешния пазар.