



Брюксел, 11.10.2017 г.
COM(2017) 591 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

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

{SWD(2017) 336 final}

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

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

I. Въведение

В речта си за състоянието на Съюза, която председателят Юнкер произнесе на 13 септември 2017 г.¹, той подчерта, че банковият съюз трябва да бъде завършен, за да разгърне пълния си потенциал като част от един стабилен икономически и паричен съюз. Заедно със съюза на капиталовите пазари завършеният банков съюз ще допринесе за изграждането на стабилна и интегрирана финансова система в ЕС. Той ще подобри устойчивостта на икономическия и паричен съюз към неблагоприятни сътресения чрез значителните улеснения за трансгранично споделяне на риска между частни инвеститори, като същевременно се намалява необходимостта от поделянето му от страна на публичния сектор.

Финансовата и дълговата криза в ЕС през последното десетилетие показаха, че незавършената икономическа и финансова рамка на ЕС не е достатъчна, за да предотврати появата на неустойчиви политики в периодите на разцвет, нито за да даде възможност за ефективно преодоляване на отрицателните сътресения през последващите фази на макроикономическа корекция. По-конкретно, кризите разкриха наличието на нежелана обвързаност между националните банкови сектори и държавните сектори — т.нар. „омагьосан кръг“. Затова бе създаден банковият съюз, за да прекъсне тази връзка и да се предотврати използването на националните бюджети за спасяване на банки в затруднение.

За тази цел въз основа на единната нормативна уредба пътната карта на Комисията предвижда три стълба за банковия съюз: единен надзорен механизъм, единен механизъм за реструктуриране на банките и обща система за гарантиране на депозитите.

В съответствие със заключенията на Европейския съвет от 19 октомври 2012 г. бе създаден единен надзорен механизъм, за да се гарантира, че се осъществява надзор по най-високи стандарти, че политиката на Съюза, свързана с пруденциалния надзор над кредитните институции, се прилага по съгласуван и ефективен начин, и че единната нормативна уредба се прилага последователно. Единният надзорен механизъм (ЕНМ) бе проектиран като система, съставена от националните компетентни органи (НКО) в участващите държави членки (държавите членки, които са част от еврозоната, и всяка друга държава членка, която влиза в тясно сътрудничество с ЕНМ) и Европейската централна банка (ЕЦБ). За тази цел на ЕЦБ бяха възложени конкретни задачи относно пруденциалния надзор над кредитните институции посредством Регламент (ЕС) № 1024/2013 на Съвета (наричан по-нататък „Регламентът за ЕНМ“).

¹ https://ec.europa.eu/commission/state-union-2017_bg

В настоящия доклад се прави оценка на създаването и функционирането на ЕНМ по отношение на неговата ефективност като първи стълб на банковия съюз. Оценяването е част от по-широка оценка на напредъка в областта на банковия съюз, която е заложена в Съобщението на Комисията относно завършването на банковия съюз. Докладът представлява и първият преглед, който Комисията прави на прилагането на Регламента за ЕНМ съгласно член 32 от него.

Регламентът за ЕНМ изисква от Комисията да предприеме обширен преглед на цялостното му прилагане с акцент върху определяне на възможното въздействие върху гладкото функциониране на вътрешния пазар. В настоящия доклад накратко се анализират основните аспекти на Регламента за ЕНМ и неговото прилагане, като са посочени основните констатации. В съпътстващия го работен документ на Комисията се съдържат повече пояснения във връзка с обсъжданите теми. Предвид ранния етап на развитие на ЕНМ не бе възможно оценяването с еднаква степен на детайлност на всички аспекти, изброени в правомощията за преглед, дадени на Комисията съгласно член 32 от Регламента за ЕНМ. Поради обхвата на правомощията за преглед в Регламента за ЕНМ настоящият доклад е съсредоточен върху законодателната, институционалната и процедурната рамка на ЕНМ. Комисията приветства други оценки, които се извършват понастоящем, като текущата Програма за оценка на финансовия сектор (ПОФС) на Международния валутен фонд, проверките за конвергенция, осъществявани от Европейския банков орган (ЕБО), както и различните прегледи, извършвани от Европейската сметна палата, които допълват настоящия доклад и ще допринесат за всеобхватно оценяване на ЕНМ по различни аспекти и от различни гледни точки.

Въз основа на анализ на документи и събеседвания със съответните заинтересовани страни Комисията като цяло оценява положително прилагането на Регламента за ЕНМ и първите години от дейността на ЕЦБ в качеството ѝ на надзорен орган. Първият стълб на банковия съюз вече е внедрен изцяло и функционира, като води до ясни ползи във връзка с равнопоставените условия и доверието вследствие на интегрирания надзор над кредитните институции.

В някои области могат да се внесат допълнителни подобрения във функционирането на системата за надзор. За да се отстранят някои от идентифицираните трудности, в доклада се предоставят тълкувания на правната уредба, посочват се текущи обсъждания на изменения в приложимото право на Съюза или се предлагат начини за отразяване на този аспект в работата на ЕЦБ. Към настоящия момент Комисията не счита за необходимо да предлага изменения в Регламента за ЕНМ.

В настоящия доклад се потвърждава, че надзорният стълб на банковия съюз успешно е приведен в действие и функционира, носейки всички безспорни ползи за финансовата стабилност и пазарната интеграция. Това е важна предпоставка за завършването на банковия съюз преди края на 2019 г., както бе определено в Съобщението на Комисията относно завършването на банковия съюз, прието едновременно с настоящия доклад, и в съответствие с призивите, отправени в доклада на петимата председатели² от 2015 г. и в

² https://ec.europa.eu/commission/publications/five-presidents-report-completing-europes-economic-and-monetary-union_bg.

Документа за размисъл относно задълбочаването на икономическия и паричен съюз (наричан по-нататък „Документът за размисъл относно ИПС“).

II. Оценка на прилагането на Регламента за ЕНМ

Прегледът е съсредоточен върху най-важните аспекти от функционирането на ЕНМ като единен надзорен механизъм за банките. Анализът е структуриран около пет обширни теми, които обхващат ключовите въпроси, изброени в предвидените в Регламента за ЕНМ правомощия за преглед:

- управлението на ЕНМ;
- основните инструменти, разработени от ЕЦБ за изпълнение на надзорните ѝ задачи;
- изпълнението на надзорните задачи от ЕЦБ;
- взаимодействието с съответните европейски и международни органи; и
- ефективността на разходите на ЕНМ.

Няколко основни въпроса имат отношение към тези пет теми и следователно са взети под внимание в целия доклад, за да се даде цялостна представа за функционирането на ЕНМ. Те се отнасят по-конкретно до:

- жизнеспособността на устройството на ЕНМ и ефективността на гаранциите, включени в Регламента за ЕНМ;
- баланса между задачите и отговорностите, възложени на различните страни в рамките на ЕНМ;
- въздействието на ЕНМ върху вътрешния пазар; и
- адекватността на инструментите и правомощията, дадени на ЕЦБ за изпълнение на задачите ѝ.

Подробното оценяване на няколко аспекта от правомощията, дадени на Комисията по силата на член 32 от Регламента за ЕНМ, не бе възможно, тъй като на този етап няма достатъчно налична информация за извеждане на заключения по същество. Тъй като например не са сключени договорености за тясно сътрудничество с държави членки извън еврозоната, не е възможно да се оцени въздействието на тези разпоредби. Освен това във връзка с потенциалното въздействие върху националните банкови системи, въпреки че могат да се забележат някои оформящи се тенденции, все още е твърде рано те да бъдат приписвани на възможното въздействие на ЕНМ и да се идентифицират други възможни въздействия върху структурите на националните банкови системи. В заключение, правомощието за оценяване на фискалните последици от решенията в областта на надзора за участващите държави членки и въздействието от евентуално развитие във връзка с оздравителни финансови договорености е засегнато значително от последвалото създаване на единния механизъм за реструктуриране (ЕМП) и следователно би било по-целесъобразно да се разглежда, щом бъде направен преглед на ЕМП.

A. Управление на ЕНМ

За да постигне общите си цели за гарантиране на сигурността и стабилността на банковата система на ЕС, ЕНМ трябва да има ефективно управление и вътрешни процедури, балансирани с надлежна отчетност, законосъобразни процедури и разпоредби във връзка с независимостта, при ясно разделение между паричните и

надзорните функции, както и ефективно разпределение на отговорностите между ЕЦБ и НКО в рамките на ЕНМ. В тази точка са обобщени констатациите на Комисията във връзка с управлението на ЕНМ.

Отчетност, законосъобразни процедури и разпоредби във връзка с независимостта

Комисията оцени отчетността на ЕЦБ, като взе под внимание нейното политическо, съдебно и административно измерение. Въз основа на анализираната информация в прегледа се достига до оценката, че разпоредбите във връзка с отчетността, приложими спрямо ЕЦБ, като цяло са ефективни.

По-специално в практиката често се използват различните налични процеси и процедури за осигуряване на отчетност пред политическите органи, като Европейския парламент, Съвета, Еврогрупата и националните парламенти.

Адресатите на надзорните решения на ЕЦБ относително често я призовават да се отчита пред Съда на Европейския съюз (СЕС), което показва, че разпоредбите за отчетност по съдебен ред се използват на практика. Предвид режима на отговорност, приложим спрямо ЕЦБ, и правомощията на СЕС да контролира законосъобразността на решенията ѝ, ЕЦБ предоставя по-обширни възможности за съдебен контрол в сравнение с много НКО.

По отношение на административната отчетност ЕЦБ е обект на обширни допълващи прегледи от страна на различни административни органи в ЕС, по-специално Комисията, Европейската сметна палата, Европейския банков орган (ЕБО) и европейския омбудсман. ЕЦБ е доказала, че приема сериозно препоръките, направени вследствие на такива прегледи, като често ги отразява под формата на адаптации в собствените си правила или поведение. Освен това ЕЦБ допринася активно за осъществяването от Международния валутен фонд (МВФ) наблюдение в държавите членки от еврозоната и играе ключова роля в текущата Програма за оценка на финансовия сектор в ЕС/Еврозоната. В настоящия преглед бе анализирана и ефективността на външния одит, приложим спрямо ЕЦБ, предвид факта, че обхватът на одитните правомощия на Европейската сметна палата над ЕЦБ следва да се разглежда в контекста на цялостните разпоредби за отчетност, приложими спрямо ЕЦБ в качеството ѝ на надзорен орган, и с оглед на факта, че правомощията на националните сметни палати над НКО се различават в голяма степен помежду си. Същевременно следва да се отбележи, че съгласно ДФЕС ЕЦБ е задължена да предостави на Европейската сметна палата всички документи или информация, които са необходими за изпълнението на нейната задача в съответствие с дадените ѝ правомощия. Полезно би било ЕЦБ и Европейската сметна палата да сключат междуинституционално споразумение, в което да се определят редът и условията за обмена на информация, така че Европейската сметна палата да получи достъп до цялата необходима за изпълнението на одитните ѝ правомощия информация.

Изготвяните от ЕБО доклади за конвергенцията, изглежда, представляват друг ефективен инструмент за преглед с цел гарантиране на съответствието на ЕЦБ с единната нормативна уредба. От друга страна обаче, въз основа на неофициални сведения правомощията на ЕБО да предприема действия в случай на нарушения на правото на Съюза изглеждат недотам ефективни по отношение на ЕЦБ, тъй като процедурата за вземане на решения в ЕБО изисква двойно мнозинство от НКО в участващите и НКО в неучастващите държави членки, при положение че мнозинство от

НКО от участващите държави членки вече е подкрепило съответното решение на ЕЦБ, когато то е било прието от Надзорния съвет и Управителния съвет на банката.

Прегледът показва също така, че са налице подходящи разпоредби във връзка с независимостта, и че не са установени никакви доказателства, които да поставят под въпрос тяхната ефективност.

ЕЦБ е създала механизми за консултации, законосъобразни процедури и вътрешно обжалване въз основа на подробни рамки. Приветства се фактът, че ЕЦБ развива култура на консултации, което излиза извън официалните ѝ задължения, и ЕЦБ се насърчава да използва консултации винаги, когато възнамерява да допринесе допълнително към хармонизирането на правилата и практиките. Правилата за законосъобразни процедури изглеждат подплатени със стабилна рамка. Важно е ЕЦБ да се стреми към правилния баланс, когато определя срокове или определя документи като поверителни, за да се избегнат всякакви неправомерни ограничения на процесуалните права на страните, засегнати от решенията ѝ.

Наличният механизъм за обжалване на решенията на ЕЦБ — Административният съвет за преглед (АСП), се използва активно от засегнатите страни и ЕЦБ твърди, че становищата му са оказвали влияние върху нейната надзорна практика, което се е простирало по-широко от отделните случаи, по които са били изготвяни тези становища. В настоящия доклад не са установени доказателства за недостатъци. Би било полезно да се използва все по-богатата практика по вземане на решения на АСП, като се осигури по-голяма прозрачност на неговата работа, например посредством публикуване на резюмета на неговите решения на уебсайта на ЕЦБ при надлежно съблюдаване на правилата за поверителност.

Вземане на решения

Комисията разглежда подробно разпоредбите за управление, които стоят в основата на процеса за вземане на решения на ЕЦБ във връзка с надзорната ѝ дейност.

Органите за вземане на решения на ЕЦБ са Управителният съвет и Изпълнителният съвет. Управителният съвет носи отговорността за решенията, взети от ЕНМ. Обстоятелството, че ЕНМ изпълнява специфични по своето естество задачи, е отразено посредством създаването на специализирани надзорни структури (например Надзорният съвет) и установяването на процедури (например процедурата при липса на възражения), с които Управителният съвет да се подпомага при изпълнението на задачи, възложени на ЕЦБ по силата на Регламента за ЕНМ.

Предвид големия брой решения и разнообразното им естество участието на Надзорния съвет и Управителния съвет във всяко решение, изглежда, представлява значително натоварване върху ресурсите на тези два органа, в които участват всички НКО и национални централни банки. Съществуват големи различия сред надзорните решения що се отнася до тяхната сложност, въздействие и връзка с поднадзорните лица. Такова разнообразие се наблюдава както между видовете решения (например решения от процеса на надзорен преглед и оценка (ПНПО) спрямо одобрения на инструменти на базовия собствен капитал от първи ред), така и в рамките на една и съща категория решения (например решение относно надеждността и пригодността за управителния съвет на голямо дружество майка спрямо решение относно надеждността и пригодността за ръководството на интегрирано дъщерно предприятие). Тези разлики не

са били взети под внимание в процеса на вземане на решения, което е довело до непропорционално използване на ресурсите на ЕЦБ при рутинни решения или решения с по-малко цялостно въздействие. Това положение е пречило на органите за вземане на решения на ЕЦБ да се съсредоточат върху важните надзорни въпроси и често е изисквало непропорционални усилия и ресурси както от ЕЦБ, така и от НКО при подготовката на официалната процедура за вземане на решения³. За да отстрани тези проблеми, ЕЦБ е рационализирила процеса на вземане на решения, като е въвела образци на документи, писмени процедури, групиране на решения и е приела рамка за делегиране на определени рутинни решения или решения с намалено потенциално въздействие⁴. Тепърва предстои да се провери дали рамката за делегиране ще доведе до подходящ баланс между делегираните и недегираните решения и в крайна сметка до по-добро използване на ресурсите.

Разделение между надзорните и паричните функции

Регламентът за ЕНМ изисква разделение между паричните и надзорните функции, за да се избегнат конфликти на интереси между надзорните задачи на ЕЦБ, от една страна, и задачите, свързани с паричната политика, и всички останали задачи на ЕЦБ, от друга.

ЕЦБ приложи това изискване посредством набор от процедурни правила, които гарантират организационното разделение на персонала, разграничени заседания и процедури за вземане на решения за Управителния съвет, разграничени йерархични линии, правила за поверителност и посредничество за решаване на конфликти на интереси. По-голямата част от персонала, изпълняващ надзорни задачи, се намира в организационно отделени звена, има ясни йерархични линии към Надзорния съвет и е задължен да спазва строги правила за поверителност. Определени услуги, като правната, вътрешният одит или човешки ресурси, са „споделени“ между двете функции. Това не подкопава принципа на разделение, доколкото тези услуги изпълняват единствено помощни функции. Когато обаче такива споделени услуги предоставят консултации, които са ключови за вземането на решения във връзка с политиката на ЕЦБ, следва да се обмислят засилени гаранции.

Подготвителната работа за макропруденциалните задачи, възложени на ЕЦБ с Регламента за ЕНМ, се осъществява от звеното на ЕЦБ, отговарящо за финансовата стабилност, което участва както в надзорните, така и в други задачи на ЕЦБ.

³ От НКО са постъпвали оплаквания относно ресурсите, които трябва да заделят за изготвяне на позицията си за Надзорния и Управителния съвет по въпроси, които според тях нямат никакво отношение по темата и които в миналото са били решавани на средно управленско равнище в рамките на техните организации.

⁴ Решение (ЕС) 2017/933 на Европейската централна банка от 16 ноември 2016 г. относно общата рамка за делегиране на правомощия за вземане на решения по отношение на правните инструменти във връзка с надзорните задачи (ЕЦБ/2016/40); Решение (ЕС) 2017/934 на Европейската централна банка от 16 ноември 2016 г. за делегирането на решения относно значимостта на поднадзорните лица (ЕЦБ/2016/41); Решение (ЕС) 2017/935 на Европейската централна банка от 16 ноември 2016 г. за делегирането на правомощието за приемане на решения относно надеждността и пригодността и оценката на изискванията за надеждност и пригодност (ЕЦБ/2016/42); Решение (ЕС) 2017/936 на Европейската централна банка от 23 май 2017 г. за определяне на ръководителите на работни звена, които приемат делегирани решения относно надеждността и пригодността (ЕЦБ/2017/16); Решение (ЕС) 2017/937 на Европейската централна банка от 23 май 2017 г. за определяне на ръководителите на работни звена, които приемат делегирани решения относно значимостта на поднадзорните лица (ЕЦБ/2017/17).

Същевременно специалната процедура за приемане на решения във връзка с макропруденциалните задачи на основание член 5 от Регламента за ЕНМ предвижда по-изразена роля на Управителния съвет в процеса на вземане на решения, отколкото при приемането на микропруденциални надзорни решения. Макар да е разбираемо решението на ЕЦБ да мобилизира експертните познания и капацитет на съществуващото си звено с цел стабилно осъществяване на новите си надзорни задачи, свързани с макропруденциалните правомощия, е важно ЕЦБ да гарантира, че Надзорният съвет участва надлежно в процеса на вземане на решения и че всички решения съгласно член 5 от Регламента за ЕНМ се основават на цялостен проект, предложен от Надзорния съвет.

Разделение на задачите и отговорностите между ЕЦБ и НКО

Като система ЕНМ се състои от ЕЦБ, на която на централно равнище е възложено да осигурява цялостното функциониране и ефикасност на системата, и НКО, които съставляват децентрализиран сегмент. В Регламента за ЕНМ се съдържа ясно разпределение на отговорностите. Според него НКО подпомагат ЕЦБ във всичките ѝ надзорни действия и са основните отговорници за надзора над по-малко значимите институции. ЕЦБ, подпомагана от НКО, осъществява пряк надзор над значимите институции, приема решения, свързани с общи процедури, следи за последователността на надзора над по-малко значимите институции, осъществяван от НКО, дава инструкции на НКО и може да поеме прекия надзор над по-малко значими институции.

Изглежда, че това разпределение на задачите и отговорностите работи добре на практика, като ЕЦБ натрупва познания и експертен опит в постоянното си взаимодействие с НКО, а НКО укрепват своето ноу-хау въз основа на по-интензивното взаимодействие с други НКО и с ЕЦБ. На този етап на развитие на ЕНМ разпределението на ролите между ЕЦБ и НКО като цяло изглежда балансирано.

Макар да няма доказателства за каквито и да било съществуващи конфликти или намерения за вмешателство от страна на ЕЦБ, някои НКО изразяват загриженост относно ролята на ЕЦБ във връзка с по-малко значимите институции. Тези НКО призовават за предсказуемост относно степента, до която ЕЦБ може да влияе върху надзора над по-малко значимите институции или в крайна сметка да го поема. По правило надзорът над по-малко значимите институции е възложен на НКО и ЕЦБ би могла да упражни правото си да го поеме само ако е налице необходима и достатъчна обосновка за отклоняване от правилото. Въпреки това разпоредбите в Регламента за ЕНМ, с които на ЕЦБ се възлагат отговорности във връзка с по-малко значимите институции, следва да се тълкуват в смисъл, че на ЕЦБ се предоставя достатъчна гъвкавост да се намесва, когато това се налага с оглед на изпълнението на задачите ѝ⁵.

⁵ Това тълкуване бе потвърдено неотдавна от СЕС, който подчертава, че упражняването на пряк пруденциален надзор над по-малко значими институции от страна на НКО „е ограничено от ЕЦБ, която разполага, съгласно член 6, параграф 5, букви а) и б) от основния регламент [Регламента за ЕНМ], с правомощия, от една страна, да издава за посочените органи „регламенти, насоки или общи инструкции, насочени към националните компетентни органи, съгласно които националните компетентни органи изпълняват задачите по член 4 [от посочения регламент]“, и от друга страна, да десезира национален орган, „[като] реши да упражни пряко всички съответни правомощия по отношение на една или повече кредитни институции“. Вж. Решение на Общия съд (четвърти разширен състав) от 16 май 2017 г., T-122/15, Landeskreditbank Baden-Württemberg — Förderbank/Европейска централна банка, ECLI:EU:T:2017:337, т. 24.

В тази връзка възможността за даване на насоки и инструкции на НКО е ключов инструмент за ЕЦБ, чрез който тя гарантира съгласувано и ефективно прилагане на пруденциалния надзор в целия банков съюз. Също толкова важна е и способността на ЕЦБ да поема надзора над по-малко значимите институции, когато това е необходимо, за да се гарантира последователното прилагане на високи стандарти на надзор. Гъвкавостта, с която ЕЦБ разполага за използване на тези инструменти, не бива да бъде подлагана на допълнителни ограничения.

Възникват някои въпроси относно останалите правомощия на НКО и начина, по който те могат да бъдат използвани за заобикаляне на разпределението на отговорностите в рамките на ЕНМ. Неотдавнашните структурни пазарни промени показват тенденция, при която групи, установени в трети държави, създават все по-сложни структури в Съюза и осъществяват дейността си посредством субекти, които не попадат в обхвата на надзора на ЕЦБ. ЕЦБ например не би имала правомощия по отношение на инвестиционни посредници или клонове в ЕС на институции с адрес на управление в трети държави, което може да представлява пропуск в цялостните правомощия на ЕЦБ и да отваря вратата за регулаторен и надзорен арбитраж. По-конкретно, има опасения във връзка с по-големите инвестиционни посредници, предоставящи ключови услуги на дружествата и услуги за инвестиционно банкиране в рамките на ЕС, които по своята същност са подобни на банки. Така този вид посредници са източник на риск за финансовата стабилност поради големия си мащаб и своята взаимносвързаност. Затова за тях важат на практика същите изисквания, които се прилагат и за кредитните институции. Лицензирането и надзорът върху тези инвестиционни посредници обаче не се осъществяват непременно от същите органи като тези за кредитните институции, което може да породи неравнопоставеност при прилагането на Директивата за капиталовите изисквания и Регламента за капиталовите изисквания. Текущият преглед на Директивата за капиталовите изисквания, Регламента за капиталовите изисквания и пруденциалното третиране на инвестиционните посредници би могъл да бъде добра възможност за намирането на решение по този въпрос.

В оценката на Комисията се признава специфичното задължение на ЕЦБ да прилага националното законодателство, с което се транспонират съответните директиви, и способността ѝ да получава конкретни правомощия по силата на това национално законодателство. Необходими са ясни принципи, които да залегнат в основата на подобно безпрецедентно положение. В тази връзка се подчертава, че надзорните правомощия на ЕЦБ по силата на Регламента за ЕНМ следва да се тълкуват достатъчно обширно, за да включват правомощия, дадени на националните органи по силата на националното право с цел осъществяване на надзорни функции съгласно Директивата за капиталовите изисквания и Регламента за капиталовите изисквания във връзка с кредитните институции. Тъй като ЕЦБ може да упражнява правомощията си само в границите на възложените ѝ задачи, за всеки отделен случай трябва да се установи дали конкретно правомощие, дадено по силата на националното право, е в обхвата на конкретните задачи, възложени на ЕЦБ, или не. Тъй като подобен анализ за всеки отделен случай е тромава и невинаги предсказуема задача, се предлага надзорните правомощия да бъдат формулирани изрично в бъдещо приложимо законодателство на ЕС и то в пряко приложими разпоредби.

Б. Инструменти за надзор

С цел изпълнение на надзорните си задачи ЕЦБ е разработила и прилага редица ключови инструменти за надзор въз основа на правомощията, които са ѝ дадени по

силата на Регламента за ЕНМ. В тази точка са обобщени констатациите на Комисията във връзка с тези инструменти и тяхната полезност при изпълнението на надзорните задачи на ЕЦБ.

Категоризация на поднадзорните лица

За да се определи точната роля на ЕЦБ и НКО във връзка с отделните поднадзорни лица, ЕЦБ трябва да установи съгласно Регламента за ЕНМ дали лицата са значими или по-малко значими институции. Въпреки че отправната точка съгласно Регламента за ЕНМ е класификация въз основа на количествени критерии, ЕЦБ взема под внимание и евентуални „конкретни обстоятелства“, които биха обосновали отклонение от тези критерии. Въпреки че ЕЦБ се е отклонявала от стандартното разпределение само по изключение, би било добре да се осигури повече прозрачност относно обосновката на решенията за промяна на класификацията.

Освен това ЕЦБ често използва по-подробни вторични класове за поднадзорните лица за различни цели, например за определяне на степента на своята ангажираност, за упражняване на ежедневен надзор, за прилагане на пропорционалността, за осигуряване на съпоставимост между подобни лица, за определяне на информацията, която следва да бъде представена от НКО, и т.н. Тези класификации са полезни на ЕЦБ, за да може да осигурява равнопоставени надзорни условия за съпоставимите институции и ефикасна организация на дейностите си. Невинаги обаче е ясно взаимодействието между различните класификации и тяхното отношение към различните надзорни дейности. Затова се препоръчва ЕЦБ да подобри комуникацията си относно методиките, които стоят в основата на тези класификации, както и относно надзорните действия, съотнасящи се към различните категории.

Съвместни надзорни екипи (СНЕ)

Съвместните надзорни екипи (СНЕ) са представителни за ЕНМ като система; те представляват инструмент, чрез който ЕЦБ мобилизира експертния опит на персонала на НКО, за да осъществява преките си надзорни отговорности спрямо значимите институции. Те отговарят за текущия надзор над значимите институции, като им е възложено изпълнението на задачите, изброени в плана за извършване на надзорни проверки, координацията на проверките на място и свързката с НКО.

Разработването на рамката за СНЕ бе процес на учене в движение, който все още търпи адаптации. Предизвикателствата са свързани с факта, че СНЕ представляват истинска форма на сътрудничество в областта на надзора, което изисква интеграция на ресурси в рамките на ново институционално устройство. През първите години на функционирането си СНЕ доказаха, че са работещи и надеждни, като вършеха повечето подготвителна работа за надзорните решения. ЕЦБ е положила значителни усилия да превърне СНЕ в ключов инструмент за хармонизиран надзор в еврозоната. Възникнаха обаче някои опасения във връзка с определени структурни аспекти на рамката, които биха могли да засегнат ефикасността на СНЕ на практика, като например несъгласуваните йерархични линии, езиковите проблеми и недостатъчният зачислен персонал. Препоръчително е ЕЦБ да се справи своевременно с тези опасения, за да гарантира ефикасното функциониране на СНЕ.

Хоризонтални функции

Една от целите на ЕНМ е да гарантира хармонизиран надзор в банковия съюз. За целта специализирана генерална дирекция отговаря за т.нар. „хоризонтални функции“, които определят надзорните политики на ЕЦБ, гарантират сближаване на надзорните подходи между СНЕ и координират изпълнението на други съществено важни специализирани задачи. Създаването на хоризонталните функции се приветства, тъй като е от основно значение за гарантиране на последователното прилагане на високи стандарти на надзор спрямо всички банки в банковия съюз.

За да изпълняват задачите си ефективно, хоризонталните функции трябва да насърчават балансирано сътрудничество с НКО. Този баланс е постигнат до голяма степен в областта на разработването на надзорната политика, по-специално чрез създаването на неформални помощни структури с консултативна роля (например мрежи от експерти). Използването на съществуващите мрежи от страна на ЕЦБ с цел привличане на участието на НКО по въпроси, свързани с политиката, следва да се приветства като гъвкав инструмент за сътрудничество в рамките на ЕНМ. Макар да не е необходимо всички подобни структури да бъдат официализирани, по-ясният статут на стабилните и влиятелни мрежи би могъл да предостави по-добър общ поглед върху техните правомощия, управление и йерархични линии. Освен това следва да се избягва създаването на твърде много мрежи, като се рационализират съществуващите структури и се определят областите, в които би имало най-голяма полза от продукта на работата на подобни структури за сътрудничество.

Някои НКО изразиха критики по отношение на сътрудничеството с хоризонталните функции, по-специално във връзка с начина, по който хоризонталната работа влияе върху резултата от работата на СНЕ. За по-голяма прозрачност към НКО и с цел предотвратяване на затруднения при вземането на решения ЕЦБ би могла да предвиди по-системно и своевременно докладване към съответните координатори и подкоординатори на СНЕ относно промените, предлагани от нейните хоризонтални функции в проекторешенията, изготвяни от СНЕ.

Проверки на място

Проверките на място са основно средство за надзорните органи, чрез което те проверяват съответствието и събират информацията, която им е необходима, за да изпълняват задълженията си, директно на мястото, където се намира поднадзорното лице. ЕЦБ е постигнала добър напредък в изграждането на функцията си за проверки на място. Правилата и процедурите вече осигуряват значително равнище на хармонизация на надзорните практики в тази област. Това ще се укрепи още повече в близкото бъдеще посредством очакваната обща обучителна програма на ЕНМ за проверяващите на място. ЕЦБ следва да си сътрудничи тясно с ЕБО във връзка с тази обучителна програма, за да се избегне дублиране и да се гарантират полезни взаимодействия за проверяващите във всички държави членки.

Въпреки това прилагането на хармонизираните процедури все още се характеризира с различия, по-специално във връзка с количественото изразяване на констатациите от проверките от страна на проверяващите екипи и реакциите на СНЕ спрямо тези констатации. ЕЦБ следва да насърчава последователно прилагане на общите процедури за проверки на място, като гарантира, че и резултатът от тях е надлежно хармонизиран.

Освен това все още е необходимо допълнително подобряване на кадровото обезпечаване на екипите за проверка на място. Това би могло да се постигне чрез

увеличаване на дела на персонала на ЕЦБ и създаване на предсказуемост за ЕЦБ за това доколко персоналът на НКО е на разположение за проверки на място. Приемливо е понякога ЕЦБ да разчита на външни консултанти, особено когато се изискват специализирани технически познания, които невинаги могат да бъдат намерени лесно сред наличните ресурси на ЕНМ. Въпреки това използването на външни експерти при проверките на място следва да се ограничава и да бъде придружено от подходящи гаранции. Външни експерти например не следва да бъдат ръководители на екипи за проверка на място или не бива да са повече от половината от членовете на екипа, тъй като това може да породи потенциален риск, свързан с репутацията, и проблеми с поверителността за ЕНМ.

Колегии

Като цяло колегииите продължават да бъдат форумът, който координира надзора на трансграничните банкови групи с дейности извън еврозоната. Понастоящем те са основният инструмент за взаимодействие с НКО от неучастващите държави членки, които изглежда високо ценят ЕЦБ като техен нов партньор. ЕЦБ се е доказала като надежден и добре организиран председател на колегииите и е имала качествен принос в обсъжданията им. Освен това колегииите са важен инструмент за ЕЦБ при изпълнението на задачите ѝ във връзка със значими клонове на кредитни институции от държави извън еврозоната, спрямо които тя действа като надзорен орган на приемащата държава членка. ЕЦБ заслужава подобаващо признание за договореностите за сътрудничество, които е сключила за кратък период от време, и се насърчава да завърши и оставащите преговори с всички съответни органи.

Права на избор и преценка

В началната си фаза ЕЦБ положи забележителни усилия за хармонизиране на упражняването на правата на избор и преценка. Усилията бяха успешни и заслужават подобаващо признание, тъй като получените в резултат от тях хармонизирани правила за упражняването на правата на избор и преценка от страна на компетентните органи допринесоха за подобряване на равнопоставеността в еврозоната както за значимите, така и за по-малко значимите институции. Приветства се фактът, че ЕЦБ не е възприела генерален подход към хармонизацията, а разглежда всяко право на избор и преценка отделно в контекста на различните отправни точки в участващите държави членки и различните потребности, които характеризират националните банкови сектори. Оценява се също така стремежът на ЕЦБ да постигне равнопоставени условия, като разширява усилията за хармонизация така, че да обхванат и надзора на по-малко значимите институции, като се отчита надлежно въпросът за пропорционалността. Със съжаление обаче трябва да се отбележи, че за някои права на избор и преценка целта за издаване на напълно хармонизиран стандарт не е била постигната, като ЕЦБ приема паралелното съществуване на различни режими⁶.

В. Изпълнение на надзорните задачи

⁶ Такъв е например случаят с преходните разпоредби относно изчисляването на собствения капитал съгласно Регламента за капиталовите изисквания.

С Регламента за ЕНМ на ЕЦБ бяха възложени редица конкретни надзорни задачи, за да се гарантира сигурността и стабилността на банките под неин надзор. В рамките на тази трета тема Комисията оцени изпълнението на основните надзорни задачи, възложени на ЕЦБ.

Общи процедури за лицензите и оценката на придобиванията

На ЕЦБ са възложени три задачи по отношение на всички кредитни институции в банковия съюз (както значимите, така и по-малко значимите институции): предоставяне на лицензи, отнемане на лицензи и оценка на придобивания и квалифицирани дялови участия (наричани по-нататък „общите процедури“). Тези задачи са специални не само поради големия обхват по отношение на обхванатите субекти, но и поради важната роля, която се дава на НКО при извършването на подготвителната работа.

Общите процедури за лицензите и оценката на придобиванията представляват трудна задача за ЕЦБ предвид строгите приложими срокове, големия брой решения и сложността на оценяването на предложенията, изготвяни от НКО въз основа на 19 различни национални правни уредби. Тези процедури разчитат по правило на тясното сътрудничество между ЕЦБ и НКО. Това сътрудничество е задължение в рамките на ЕНМ и всички страни следва да се стремят към него по добросъвестен начин и на всички етапи (т.е. както на етапа на първоначално одобрение, така и при текущата проверка на съответствието). ЕЦБ и НКО са свършили забележителна работа и са успели да създадат процедури, които помагат на ЕЦБ да изпълнява задачите си в рамките на приложимите ограничени срокове. Развитието на общите процедури показва, че взаимното доверие между ЕЦБ и НКО расте, което допринася гравидно за функционирането на ЕНМ.

Текущ надзор над значими институции: оценка за надеждност и пригодност

За да гарантира, че банките управляват квалифицирано своите рискове, ЕЦБ е натоварена със задачата да оценява всеки член на ръководството на значимите институции с цел да провери дали той е надежден и пригоден за изпълнение на задачите си. Това е създадо особено голяма оперативна тежест за Надзорния и Управителния съвет основно поради големия брой производства и разнообразните процесуални срокове, предвидени в националните правни уредби. Поради тази причина именно тази област от дейността бе избрана за първото изпробване на рамката за делегиране, която предстои да бъде въведена и от която се очаква да ускори процеса на вземане на решения и да намали изоставането в работата. Докато обаче подробните материални правила продължават да се развиват по нехармонизиран начин, тя няма да успее да намали сложността на извършвания от ЕЦБ анализ.

ЕЦБ участва активно в разработването на консултативния документ на ЕБО във връзка с преработените насоки относно оценките за надеждност и пригодност. Успоредно с това ЕЦБ осъществи собствена консултация във връзка с ръководство относно оценките за надеждност и пригодност, което бе изготвено и публикувано преди насоките на ЕБО. Приветства се ясният ангажимент от страна на ЕЦБ да актуализира своето ръководство с оглед евентуални промени в окончателните насоки на ЕБО, за да се гарантира пълен синхрон в съдържанието.

Текущ надзор над значими институции: одобрявания на собствен капитал и освобождавания от третирането

Одобряванията на капиталови инструменти отразяват същински надзорни отговорности, които следва да се прилагат последователно в целия Европейски съюз. Тази област се наблюдава особено внимателно от ЕБО, който има общи правомощия да проверява качеството на собствения капитал. Важно е компетентните органи да си сътрудничат тясно с ЕБО в тази сфера, тъй като той притежава богат експертен опит в контрола на съвместимостта на емитираните в Съюза капиталови инструменти с предвидените в Регламента за капиталовите изисквания критерии за допустимост за целите на собствения капитал. В тази връзка ЕЦБ се насърчава да създаде рамка, която да гарантира, от една страна, вътрешния хоризонтален контрол върху всички инструменти на собствения капитал, емитирани от поднадзорните институции на ЕЦБ, и от друга страна, ефективното и последователно сътрудничество с ЕБО по отношение на оценката за качество на тези инструменти на собствения капитал в съответствие с възложените на ЕБО задачи.

По отношение на използването на освобождаване от третирането се наблюдава, че ЕЦБ е прилагала някои освобождавания относително често след определянето на условията за тях в Ръководството на ЕЦБ относно правата на избор и преценка. Предпазливото прилагане на освобождавания, предвидени в законодателството, се приветства и следва да продължи да се използва от ЕЦБ, в това число чрез допълнително улесняване на условията за упражняването на такива освобождавания⁷ в рамките на ограниченията, определени в Регламента за капиталовите изисквания. Разработените от ЕЦБ хармонизирани условия за прилагане на освобождавания биха могли да се доразвият в контекста на текущите усилия за по-нататъшно развитие на банковия съюз, свързани с възможността за прилагане на освобождавания на трансгранична основа, когато това води до по-ефективно управление на капитала или ликвидността, без да поражда пруденциални опасения.

Текущ надзор над значими институции: вътрешни модели

ЕЦБ успешно е създала надеждна процедура за оценка на вътрешните модели. Като цяло от наличната информация е видно, че процесът на ЕЦБ за одобряване на вътрешните модели е строг и добре управляван. Той ще подобри доверието във вътрешните модели, използвани от банките под надзор в рамките на ЕНМ, а оттам и доверието на инвеститорите в адекватността на капиталовите изисквания на банките и в крайна сметка в тяхната устойчивост. Проектът „Targeted Review of Internal Models“ („Целеви преглед на вътрешните модели“ или проект „TRIM“) също се разглежда като добра инвестиция в областта на надзора, която ще доведе до по-равнопоставени условия и по-висока степен на хармонизация на надзорните практики.

Изграждането на функциите за одобряване и преглед на модели бе времеемко и доведе до известно натрупване на изостанала работа в тази област, като това потенциално е удължило времето за одобрение на модели в първоначалната фаза. Доказателствата, предоставени от ЕЦБ обаче предполагат, че в близко бъдеще това вече няма да е така. Освен това трябва да се отбележи, че ЕЦБ предоставя реална добавена стойност по отношение на качеството на надзора над моделите предвид задълбочения си експертен опит, по-специално в сравнение с някои по-малки НКО. ЕЦБ може да предостави по-

⁷ Особено в случаите на освобождаване за трансгранична ликвидност.

добър надзор и в сравнение с по-големите НКО благодарение на по-голямата си група сходни субекти, което позволява по-подробен сравнителен анализ на моделите.

От съществено значение е, че ЕНМ взаимодейства с ЕБО с цел споделяне на добри практики с компетентните органи извън еврозоната, което способства за сближаване на надзорните практики не само в еврозоната, но и в целия единен пазар на ЕС.

Текущ надзор над значими институции: процес на надзорен преглед и оценка (ПНПО)

ЕЦБ успя да приложи в много кратки срокове единен ПНПО спрямо всички значими институции въз основа на обща методика, включваща най-добри практики. Осъществените през 2015 и 2016 г. ПНПО способстваха за повишаване на нивата на капитала в банките, като укрепиха в още по-голяма степен стабилността и устойчивостта на банковата система в еврозоната. Освен това ЕЦБ доказа, че е приспособяваща се и учеща се организация, като отстрани недостатъците и в кратки срокове въведе регулаторните развития в методиката си. В този смисъл постиженията на ЕЦБ във връзка с ПНПО са забележителни и усилията ѝ се приветстват.

ЕЦБ следва да продължи да взаимодейства градивно с Комисията и ЕБО при по-нататъшното развитие на методиките и процесите си, по-специално във връзка с прилагането на насоките по втория стълб. Освен това ЕЦБ се приканва да включи в методиката си за ПНПО отзивите на ЕБО в контекста на неговата работа по оценка на конвергенцията.

Прегледът на решенията от ПНПО, осъществяван от хоризонталните функции на ЕЦБ, дава възможност за последователно прилагане на ПНПО и допринася за постигане на сходни резултати от ПНПО при сходни институции. Важно е да се поддържа правилен баланс и стремежът към последователност да не доведе до ограничаване на резултатите в много тесен диапазон, така че на практика да се пренебрегне специфичното за всяка банка естество на ПНПО. Освен това ЕЦБ се насърчава да подобри комуникацията с НКО относно използваните методи за коригиране на хоризонтално равнище на предложените от СНЕ решения от ПНПО.

Конкретна възможност за въздействие върху провизирането на банките при необслужвани кредити

Накрая, ЕЦБ се насърчава да прилага цялото разнообразие от надзорни правомощия, за да даде възможност за отстраняване на рисковете посредством най-подходящите надзорни инструменти. Съществуващите правомощия включват възможността на компетентния орган да повлияе върху нивото на провизиране на дадена банка в границите на приложимата счетоводна рамка и да приложи необходимите корекции (приспадания и други подобни третираня), в случай че например счетоводното начисляване на провизии не е достатъчно от надзорна гледна точка⁸. Това е от особена

⁸ Такива правомощия са предвидени в разпоредбата на член 16, параграф 2, буква г) от Регламента за ЕНМ, чийто текст е същият като в член 104, параграф 1, буква г) от Директивата за капиталовите изисквания. Тези правомощия не са счетоводни и не позволяват на ЕЦБ да налага конкретна провизия, но ѝ дават възможност да влияе върху политиката за провизиране на дадена банка в границите на счетоводните стандарти, когато например такава рамка допуска гъвкавост при избора на политики или изисква субективни преценки и конкретното прилагане, избрано от институцията,

важност в контекста на решаването на проблема с необслужваните кредити, както бе подчертано в Плана за действие на ЕС за справяне с необслужваните кредити⁹.

Текущ надзор над значими институции: принудително прилагане и санкции

По време на началния етап ЕЦБ се съсредоточи върху опознаване на състоянието на поднадзорните лица от гледна точка на пруденциалните изисквания, като в сравнително малко случаи е упражнила правомощията си за налагане на санкции и принудително прилагане на изискванията. Затова ефективността на рамката за налагане на санкции и принудително прилагане на изискванията ще трябва да бъде оценена по-подробно, след като се натрупа по-богат практически опит. За ефективното прилагане на рамката за налагане на санкции е съществено важно да продължи добросъвестното съдействие от страна както на ЕЦБ, така и на НКО.

Още на настоящия етап обаче могат да бъдат отбелязани някои очевидни асиметрии (като различният обхват на правомощията за налагане на санкции в сравнение с надзорните правомощия), липсата на общ набор от мерки за налагане на санкции и принудително прилагане на изискванията, както и широката свобода на тълкуване на съществуващите правила на ЕС в областта на санкционирането. Тези фактори биха могли да накърнят еднаквите условия на конкуренция и трябва да бъдат наблюдавани внимателно с оглед на евентуални техни последици за ефективността на изпълнението на надзорните задачи на ЕЦБ.

Контрол върху упражнявания от НКО надзор над по-малко значимите институции

Секторът на по-малко значимите институции е много разнообразен и умишлено бе поставен под директния надзор на НКО, а ЕЦБ носи отговорност за контрола върху осъществяването на този надзор с цел гарантиране на последователност на резултатите от надзора и последователно прилагане на високи стандарти на надзор. Контролната роля на ЕЦБ е определяща за оформянето на тази дейност така, че тя да гарантира съгласувано и последователно прилагане на пруденциалните правила. ЕЦБ може да поеме прекия надзор над по-малко значими институции, когато това е необходимо за гарантиране на последователното прилагане на високи стандарти на надзор. Предвид тази рамка ЕЦБ трябва да постигне баланс между хармонизацията, от една страна, и гъвкавостта и пропорционалността, от друга. Хармонизацията означава осигуряване на достатъчно равнище на сближаване по отношение на надзорния подход, прилаган спрямо по-малко значимите институции сред участващите държави членки и спрямо по-малко значимите и значимите институции на територията на една и съща участваща държава членка. Това предполага разработването на общи подходи за надзора над по-

не е адекватно или достатъчно предпазливо от надзорна гледна точка. Освен това те позволяват на ЕЦБ да изисква от кредитните институции да прилагат конкретни корекции (приспадания, филтри или други подобни мерки) към изчисленията на собствения капитал, когато приложеното от дадената банка счетоводно третиране се счита за непредпазливо от надзорна гледна точка.

⁹ План за действие за справяне с необслужваните кредити в Европа — Заклучения на Съвета (11 юли 2017 г.), http://www.consilium.europa.eu/register/en/content/out/?&typ=ENTRY&i=ADV&DOC_ID=ST-11173-2017-INIT

малко значимите институции, които да бъдат приложени спрямо същинските правомощия на НКО.

Гъвкавостта и пропорционалността означават, че НКО могат да приспособяват надзорните си дейности спрямо големината, сложността и нивото на риск на съответните институции. В тази връзка се приветстват по-специално усилията на ЕЦБ да разработи методика за ПНПО за по-малко значимите институции, която се основава на съответната методика за значимите институции, но са включени елементи, които дават възможност за пропорционалност и гъвкавост при надзора.

Изпълнение на макропруденциални функции

Макропруденциалните правомощия и инструменти в Директивата за капиталовите изисквания и Регламента за капиталовите изисквания са сравнително нови и опитът, придобит от НКО и определените органи при прилагането им, е ограничен. Допълнителните макропруденциални правомощия на ЕЦБ могат да бъдат оценени надлежно единствено в контекста на по-обширен анализ на прилагането на макропруденциалните правомощия от страна на националните органи. Към настоящия момент не се наблюдават съществени препятствия пред участието на ЕЦБ в координирането на макропруденциалните мерки в рамките на банковия съюз, нито пред упражняването на правомощията ѝ да налага по-високи изисквания и по-строги мерки. Сроковете за процедурите, както и в други случаи, са особено ограничени, но могат да бъдат спазвани посредством целесъобразно и своевременно сътрудничество.

Съществуват обаче някои нерешени въпроси във връзка с обхвата на макропруденциалните инструменти, както и с взаимодействието между различните инструменти, които могат да се използват за макропруденциални цели, и съответните правомощия на съответните органи. Един от аспектите, а именно използването за макропруденциални цели на мерките по втори стълб, в момента се обсъжда от съзаконодателите въз основа на предложението на Комисията от ноември 2016 г. относно прегледа на Директивата за капиталовите изисквания, в което предлаганите промени предвиждат да се забрани използването на изисквания по втори стълб за отстраняване на макропруденциални и системни рискове.

Г. Връзки с други съответни органи

При изпълнението на надзорните си отговорности ЕЦБ взаимодейства тясно с други европейски и международни органи. Ефективното сътрудничество е необходимо, за да се гарантира изпълнение на мандата на ЕНМ, като същевременно това допринася за ефективното управление на банкови кризи и по-мощното сближаване на надзорните практики на равнището на ЕС и на международно равнище. Четвъртата тема в прегледа на Комисията е съсредоточена върху взаимодействието между ЕЦБ и ЕБО, Европейския съвет за системен риск (ЕССР), Единния съвет за реструктуриране (ЕСП), институции, определящи международни стандарти (Съвета за финансова стабилност — FSB, и Базелския комитет по банков надзор — BCBS), както и Европейската комисия от гледна точка на нейната роля в областите на дейност на ЕНМ и на останалите изброени органи.

Взаимодействие с Европейския банков орган — сближаване на надзорните практики и стрес тестове

С Регламента за ЕНМ не се изменят ролята и правомощията на ЕБО, който остава регулаторната агенция, отговаряща за завършването и управлението на единната нормативна уредба за банковия сектор в ЕС, както и за гарантиране на последователното ѝ прилагане. ЕЦБ е задължена да спазва правилата на ЕБО. Следва обаче да се посочи, че ЕЦБ трябва да прилага правилата на ЕБО посредством собствените си инструменти, което може да се отрази на ЕБО предвид разширеното прилагане на инструментите на ЕЦБ спрямо 19 държави членки. Препоръчително е ЕЦБ редовно да се позовава в собствените си правила, включително тези, които са приети под формата на регламенти, на съответстващите им правила на ЕБО или на съответните текущи работни процеси на ЕБО. Препоръчително е също така ЕЦБ да съгласува тясно съдържанието и сроковете на собствените си инициативи за прилагане с тези на ЕБО. Освен това с цел избягване на дублирания и разминавания в тълкуването на единната нормативна уредба ЕЦБ се приканва да си сътрудничи тясно с ЕБО и да положи всички усилия за избягване на ситуации, в които собственият ѝ инструмент за въпроси и отговори разглежда теми, които следва да се разглеждат от ЕБО, или дава отговори, които са в противоречие с тези, които ЕБО вече е дал.

Приветства се намерението на ЕЦБ да гарантира пълно съответствие на ЕНМ с насоките и препоръките на ЕБО. ЕЦБ се призовава да продължи да се стреми към пълно съответствие с насоките и препоръките на ЕБО, в това число с отзивите вследствие на работата на ЕБО в областта на конвергенцията.

В същото време въвеждането на ЕНМ даде възможност за постигане на по-бърз напредък към сближаване на надзорните практики. ЕЦБ често улеснява координирането на позициите между НКО, участващи в ЕНМ, при разработването на регулаторните продукти на ЕБО и предоставя ценни експертни познания на всички равнища в процеса на вземане на решения. ЕЦБ се насърчава да продължи активното си участие във всички работни процеси на ЕБО, по-специално в онези, в които самият ЕБО изрично е поискал това.

ЕЦБ участва активно и в стрес теста за целия ЕС. Тъй като стрес тестът е съвместно начинание, в което отговорностите са ясно разпределени, е необходимо всички участващи компетентни органи (в това число ЕЦБ) и ЕБО да си сътрудничат тясно.

Сътрудничество с Европейския съвет за системен риск — макропруденциално сближаване

Сътрудничеството между ЕЦБ в качеството ѝ на надзорен орган и ЕССР е необходимо за осигуряване на съгласуваност между задачите на ЕЦБ и цялостната макропруденциална координация на ЕС, осъществявана в рамките на ЕССР. Взаимодействието и сътрудничеството между ЕССР и техническите комитети на ЕНМ са се подобрили с времето, по-специално по отношение на споделянето на информация и избягването на дублиране на работата, но техният обхват и основни задачи остават различни. В прегледа на регламентите за ЕССР¹⁰ се предлага да се придаде официална

¹⁰ Регламент (ЕС) № 1092/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 г. за пруденциалния надзор върху финансовата система на Европейския съюз на макроравнище и за създаване на Европейски съвет за системен риск (регламент за ЕССР) и Регламент (ЕС) № 1096/2010 на Съвета от 17 ноември 2010 г. за възлагане на Европейската централна банка на специфични задачи, свързани с дейността на Европейския съвет за системен риск (регламент за ЕЦБ/ЕССР).

форма на институционалното представителство на ЕЦБ в качеството ѝ на надзорен орган в управленската структура на ЕССР и допълнително да се подобри координацията на дейностите на двата органа.

Сътрудничество с Единния съвет за реструктуриране — ранна намеса и започване на реструктуриране

ЕНМ и ЕСП трябва да си сътрудничат тясно от създаването на ЕСП през януари 2016 г. в качеството му на органа за реструктуриране в рамките на банковия съюз. Подписан е меморандум за разбирателство, който дава възможност за обмен на информация, необходима на ЕСП, за да подготви и започне действия за реструктуриране. Действията през 2017 г. засягат няколко проблемни банки и показват, че сътрудничеството е успешно. Опитът от последните случаи ще помогне на всички участници да подобрят практическото прилагане на правилата и функционирането на системата. Що се отнася до ЕССР, то засяга например практическия ред и условия за осъществяване на сътрудничеството и обмена на информация между всички европейски и национални органи, участващи в действията по ранна намеса и реструктуриране, процедурите за определяне на това дали дадена банка е проблемна или има вероятност да стане проблемна, както и използването на прегледите на качеството на активите с цел да се определи дали условията за превантивна рекапитализация са изпълнени. Тъй като в практиката се натрупва значителен опит, е от съществена важност рамката за сътрудничеството непрекъснато да се подлага на оценка и при необходимост да се подобрява. За целта Комисията ще продължи координацията с ЕНМ и ЕСП с оглед на цялостното функциониране на механизма за реструктуриране, включително от гледна точка на нормативната уредба на ЕС за държавната помощ.

Когато ЕЦБ планира да предприеме мерки за ранна намеса спрямо нейна поднадзорна институция, за която ЕСП се явява органът за реструктуриране, тя трябва да уведоми ЕСП за тези мерки, като ЕСП може да се подготви за реструктурирането на съответната институция и заедно с ЕЦБ трябва да следи отблизо спазването на мерките за ранна намеса. Наблюдават се някои разминавания в правната уредба относно мерките за ранна намеса, които биха могли да се отстранят посредством изясняване на използването на правомощията за ранна намеса там, където се застъпват с надзорните правомощия. Освен това би могло да се предвиди включване на правомощията за ранна намеса директно в Регламента за създаване на единния механизъм за реструктуриране, за да може ЕЦБ да използва правомощия, предвидени в пряко приложимо право на Съюза. Докато обаче тези разяснения не бъдат включени в законодателството, в това число относно случаите, в които се задейства ранната намеса, на ЕЦБ се препоръчва да развие стратегията си за управление на кризи, в която по-специално се определят обстоятелствата, налагащи мерки за ранна намеса, и да уведомява ясно ЕСП за всички мерки, насочени към институции, чието финансово положение се влошава, за да може да се осъществява по-ефективно сътрудничество.

В качеството си на компетентен орган ЕЦБ е оправомощена да определи кога нейна поднадзорна институция е проблемна или има вероятност да стане проблемна. Това определяне е предпоставка за започване на реструктурирането и начинът, по който се упражнява правото на това определяне, следва да се провери в рамките на бъдещите прегледи на ЕМП.

Участие в Базелския комитет по банков надзор и в Съвета за финансова стабилност — международно регулаторно сближаване

Приветства се фактът, че ЕЦБ е получила и използва активно статута си на член в съответните международни органи, които определят стандартите, а именно FSB и BCBS. В това си качество ЕЦБ може да допринася активно за определянето на международните стандарти, които се отнасят за банковия сектор, и да оказва по-голямо влияние, отколкото ЕБО и Комисията, които имат статут само на наблюдатели в BCBS. Пълното синхронизиране на приноса на всички европейски членове в Базелския комитет остава предизвикателство, но ЕЦБ полага значителни усилия в тази област в сътрудничество с Комисията и следователно те трябва да бъдат насърчени.

Д. Ефективност на разходите на ЕНМ

В тази точка се разглежда ефективността на разходите на ЕНМ, като се оценяват развитията в ефективността на надзорния процес и в разходите за надзор през първите години от съществуването на ЕНМ.

За да се направи по-фундаментален анализ на приноса на ЕНМ към гладкото функциониране на единния пазар, ще е необходим по-дълъг период на наблюдение. Въпреки това, независимо от предизвикателствата, присъщи за първите години от функционирането на ЕНМ, голямата част от банките под прекия надзор на ЕЦБ забелязаха подобрене в качеството на надзора през 2015 г., по-специално що се отнася до последователността в надзорните практики, прилагани спрямо субектите от една и съща банкова група. Това положително развитие бе потвърдено и от НКО, които отбелязаха, че е налице значително подобрене във функционирането на надзорните колегии благодарение на ефективното ръководство от страна на ЕЦБ. Освен това значимите институции посочват по-доброто взаимодействие с ЕЦБ през 2016 г.

Същевременно таксите за надзор са се увеличили от началото на съществуването на ЕНМ, тъй като вноските за ресурси за изграждане на равнището на ЕЦБ не се компенсират от намаление на вноските за ресурси и разходи в НКО. Освен това таксите през 2016 г. са малко по-високи, отколкото през 2015 г., поради нарасналата численост на персонала на ЕЦБ.

Настоящата рамка за таксите за надзор предвижда ясна, прозрачна и опростена процедура за разпределението им сред поднадзорните институции. Използването на средноаритметичната стойност на рисково претеглените активи на съответната банка и нейните общи активи като коефициент на разпределение на таксите сред поднадзорните банки е правилният начин и в бъдеще предвид все още съществуващата неопределеност относно степента, до която прилаганите от банките рискови тегла отразяват действителната рискованост. Настоящата методика за таксите на ЕЦБ предвижда пропорционалност, като разделя бюджета за значимите и за по-малко значимите институции в зависимост от разпределението на разходите. Това разделяне на бюджета е гарантирало, че таксите, като дял от общите платени активи, са приблизително два пъти по-ниски за по-малко значимите институции в сравнение с таксите за значимите институции.

В предстоящия преглед на методиката за таксите ЕЦБ следва да обмисли въпроса дали да не бъде въведен още по-силен елемент на пропорционалност, като например се

направи разграничение между високоприоритетни по-малко значими институции, надзорът над които изисква повече ресурси, и останалите по-малко значими институции.

Следва да се отбележи, че ЕЦБ е въвела функционираща система за измерване на изпълнението, която позволява да се следи напредъкът, постигнат в различните надзорни и други вътрешни процеси, и осигурява нужната основа за оценка на ефективността на разходите и рентабилността. Това е похвална инициатива, която би могла да се доразвие така, че да обхване всички аспекти на надзорната дейност на ЕЦБ, а в крайна сметка и НКО.

III. Заключение

Въз основа на анализа в настоящия доклад и придружаващия го работен документ на службите на Комисията прегледът на Комисията показва, че като цяло създаването на единния надзорен механизъм е успешно. В началния етап са възникнали някои организационни предизвикателства, но ЕЦБ и НКО са се справили успешно с тях, като са показали много добри умения за реагиране и приспособяване.

Със съдействието на НКО ЕЦБ е въвела необходимите процедури и инструменти, които са способствали за безпроблемното прехвърляне на надзорните правомощия над значимите институции и за упражняването на координационните и контролните ѝ функции. На основата на тази рамка ЕЦБ е поела изцяло надзорната си роля и за две години е успяла да изгради добра репутация на ефективен и строг надзорен орган. Това е забележително постижение особено предвид изключително ограничените срокове и голямото разнообразие от надзорни среди в 19-те участващи държави членки.

Надграждайки предвидената в Договора управленска структура на ЕЦБ, стремежът на Регламента за ЕНМ е бил да се въведат осъществими на практика процедури за вземане на решения, които отразяват характеристиките на ЕНМ. Очаква се този аспект да претърпи значително подобрене с въвеждането на новата рамка за делегиране, която ще даде възможност на средните управленски нива в ЕЦБ да приемат рутинни решения или надзорни решения с по-слабо въздействие.

Не са установени съществени проблеми във връзка с независимостта на ЕЦБ. Относно принципа на разделение ЕЦБ следва да осигури, че всички гаранции са налице и се прилагат, особено във връзка с услугите, които стоят в основата както на надзорната функция на ЕЦБ, така и на всички останали функции, изпълнявани от банката. ЕЦБ се приканва също така да осигури надлежно участие на Надзорния съвет в процеса на вземане на решения във връзка с макропруденциалните задачи.

Тази първоначална фаза от съществуването на ЕНМ бе важна за спечелване на доверието на всичките съответни заинтересовани страни. За да изгради това доверие, ЕЦБ в качеството си на надзорен орган многократно бе оценявана и приканвана да се отчита пред политически, съдебни и административни органи. Механизмите за ангажиране на отчетността на ЕЦБ са използвани интензивно и редовно, като в резултат от това не са констатирани съществени недостатъци в начина, по който ЕЦБ осъществява надзорните си задачи. Възникнаха някои несъгласия относно обхвата на правомощията на Европейската сметна палата да проверява ЕЦБ, но този въпрос се очаква да бъде решен чрез заявения ангажимент за по-добро сътрудничество при втората проверка, която ще бъде извършена от Европейската сметна палата.

Взаимодействието между ЕЦБ и НКО представлява фундаментално измерение на ЕНМ. С изключение на някои първоначални неясноти относно предвидените в националното право надзорни правомощия, не са установени съществени проблеми, засягащи разпределението на задачите и отговорностите в Регламента за ЕНМ. На практика имаше постепенно развитие на сътрудничеството и изграждане на доверие между страните, съпътствано с все по-голям споделен опит. НКО в участващите държави членки показаха желанието си да си сътрудничат ефективно с ЕЦБ и да я подпомагат при разработването на надзорните политики и прилагането на надзорните актове. Добросъвестното сътрудничество между ЕЦБ и НКО е от съществено значение и всички страни се приканват да продължат да си сътрудничат лоялно.

Взаимоотношението между ЕЦБ и ЕБО представлява друг важен аспект от функционирането на ЕНМ в контекста на вътрешния пазар. В настоящия преглед се наблюдава положителна динамика във взаимодействието, която е от взаимна полза, и ЕЦБ се насърчава да продължи да си сътрудничи и да съгласува работата си с ЕБО, по-специално във връзка с прилагането на единната нормативна уредба.

Ефективността на надзора над банките в еврозоната се подобри още през първите години от функционирането на ЕНМ. Що се отнася до значимите институции правната уредба е по-хармонизирана и надзорът се основава на общи последователно прилагани методики. Счита се, че качеството на надзора се е повишило в няколко основни надзорни области, по-специално ПНПО, вътрешните модели, оценките за надеждност и пригодност и функционирането на колегиите. ЕЦБ предприе също така важни стъпки за хармонизиране на надзорните практики за по-малко значимите институции, но е необходимо още време за повишаване на нивото на хармонизация и насърчаване на използването на общи най-добри практики при този надзор. Като цяло е налице положително въздействие във връзка с равнопоставеността между значимите институции в участващите държави членки и между значимите и по-малко значимите институции в рамките на тези държави. Освен това предвид особено положителната оценка за ролята на ЕЦБ в колегиите от надзорни органи и значителния ѝ принос към обсъжданията в ЕБО са налице положителни странични ефекти в рамките на вътрешния пазар.

Като цяло прилагането на Регламента за ЕНМ изглежда протича добре на практика, без да се налагат съществени промени в правната уредба на този етап. Отбелязаните в настоящия доклад недостатъци могат да бъдат отстранени основно чрез действия на ЕЦБ или изменения в приложимото законодателство на Съюза, които понастоящем се обсъждат в Европейския парламент и Съвета във връзка с предложенията, внесени от Комисията през ноември 2016 г. Определени аспекти от прилагането на Регламента за ЕНМ ще трябва да се наблюдават и оценят по-подробно на по-късен етап, щом бъде натрупан повече опит във връзка с ЕНМ.

Комисията стига до заключението, че надзорният стълб на банковия съюз е успешно изграден, функционира добре и е ефективен. ЕНМ представлява солиден и надежден елемент от банковия съюз, който може да разгърне пълния си потенциал в контекста на завършения банков съюз.