

Специален доклад

Надзор от ЕС върху кредитния риск на банките

ЕЦБ засилва тази функция, но трябва да се направи повече за постигане на по-големи гаранции за добро управление и покритие на кредитния риск



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

Съдържание

	Точки
Кратко изложение	I—XII
Въведение	01—15
Пруденциален надзор върху банките от страна на Европейската централна банка	01—09
Кредитен риск и необслужвани кредити в ЕС	10—15
Обхват и подход на одита	16—22
Констатации и оценки	23—104
Оценките на ЕЦБ на кредитния риск са с добро качество, но тя не използва ефективно инструментите си, за да се осигури добро управление и покритие на кредитния риск	23—76
Надзорните оценки на ЕЦБ на кредитния риск на банките имат някои недостатъци, но като цяло са с добро качество	26—36
Разпределението на служителите съответства на установените рискове, но все още не са взети мерки във връзка с недостига на персонал	37—47
Процедурите на ЕЦБ за консултации и одобрение са задълбочени, но възпрепятстват своевременното уведомяване на банките относно решението по ПНПО	48—52
ЕЦБ не използва ефективно инструментите си, за да се осигури пълно покритие на кредитния риск с допълнителен капитал	53—70
ЕЦБ не използва ефективно надзорните си правомощия, за да изисква от банките да управляват по-добре кредитния риск	71—76
ЕЦБ е засилила дейността си по преодоляване на трудностите от пруденциален характер, свързани с наследените НОК, но не използва своите инструменти по най-ефективния начин	77—104
Заклучения и препоръки	105—121

Приложение

**Приложение I — Последващи действия във връзка със
Специален доклад № 29/2016 „Единен надзорен механизъм
— добър старт, но са необходими допълнителни
подобрения“**

Съкращения

Речник на термините

Отговори на Европейската централна банка

Хронология

Одитен екип

Кратко изложение

I Европейската централна банка (ЕЦБ), в тясно сътрудничество с националните надзорни органи, упражнява пряк надзор върху близо 110 значими банки от участващите в Банковия съюз 21 държави членки. Тази дейност се осъществява в контекста на т.нар. Единен надзорен механизъм, създаден през 2014 г.

II Надзорните органи оценяват рисковете, на които са изложени банките (като например кредитния риск и рисковете, свързани с вътрешното управление, ликвидността и бизнес модела), в рамките на провеждан ежегоден процес и проверяват дали те разполагат с подходящи механизми, за да управляват добре тези рискове. Резултатът от този процес е изготвянето на официална оценка на риска и годишни надзорни решения. Надзорните органи налагат на банките или допълнителни капиталови изисквания (наричани изисквания по стълб 2), надхвърлящи регулаторния минимум (изисквания по стълб 1) за покриване на рискове, които не са обхванати от стълб 1, или надзорни мерки, осигуряващи предприемането на корективни действия от страна на банките за подобряване на управлението и контрола на техните рискове. Може да бъде наложена и комбинация от капиталови изисквания и надзорни мерки.

III Основен компонент на пруденциалния риск за банките е кредитният риск, по-специално свързан с кредитополучатели, които не погасяват своите заеми, вследствие на което те стават необслужвани. Както показват предишни кризи, недостатъчното провизиране може да застраши жизнеспособността на банките. Неотдавна ЕЦБ алармира, че прогнозите за банките се влошават на фона на отслабващите икономически перспективи и нарастващия кредитен риск.

IV От решаващо значение за жизнеспособността на банките е ЕЦБ да следи не само за стабилно управление и покритие на кредитните рискове, но и за своевременно установяване и провизиране на необслужваните кредити от банките. Европейската сметна палата (ЕСП) реши да извърши настоящия одит предвид значението на доверието в банковия сектор, както и за да предостави информация на заинтересованите страни. Тя разгледа оперативната ефективност на подхода на ЕЦБ за надзор върху кредитните рискове в банките и за справяне с наследените необслужвани кредити (класифицирани като такива преди април 2018 г.). ЕСП се съсредоточи върху действията на ЕЦБ в рамките на надзорния цикъл за 2021 г., като разгледа извадка от 10 банки, за които е установено, че срещат предизвикателства по отношение на необслужваните кредити.

V Общото заключение на ЕСП е, че ЕЦБ е засилила дейността си във връзка с надзора върху кредитния риск на банките, и по-специално върху необслужваните кредити. Необходимо е обаче да се направи повече, за да може ЕЦБ да постигне по-голяма увереност, че кредитният риск се управлява правилно и се покрива адекватно.

VI С изключение на някои недостатъци, **оценките на нивото на кредитния риск и контролната среда на банките** в извадката на ЕСП са направени добре и са използвани подходящи инструменти за сравнителен анализ. В контекста на процеса на надзорен преглед и оценка обаче ЕЦБ не е използвала ефективно съществуващите инструменти и надзорните си правомощия за осигуряване на подходящо покритие на кредитния риск.

VII Приложената за пръв път през 2021 г. методология за определяне на допълнителните капиталови изисквания (стълб 2), налагани от ЕЦБ в качеството ѝ на надзорен орган, не дава увереност, че различните, индивидуални за всяка банка рискове са адекватно покрити. Освен това ЕЦБ не е прилагала тази методология последователно, тъй като не е наложила пропорционално по-високи изисквания по стълб 2 на банките, изложени на по-големи рискове. Европейският банков орган не е извършил оценка на прилагането на новата методология на ЕЦБ.

VIII ЕЦБ също така не е засилила надзорните си мерки за някои банки въпреки наличието на висок и устойчив кредитен риск и трайни слабости в контрола. През 2021 г. надзорният цикъл продължава много дълго (13 месеца). Окончателните решения са издадени на банките едва през февруари 2022 г. главно поради дългия етап на диалог и одобрение. Голямата продължителност на този процес създава риск оценките на ЕЦБ да не отразяват актуалните рискови профили на банките.

IX На последно място, надзорът до известна степен е бил повлиян отрицателно от това, че няколко национални надзорни органа не са изпълнили своите ангажименти за осигуряване на човешки ресурси. ЕЦБ също така е взела решение да не увеличава броя на служителите за надзорната си функция от 2023 г. нататък.

X По отношение на **наследените необслужвани кредити**, техният общ размер е започнал да намалява от 2015 г. насам и продължава да спада в резултат на редица фактори, сред които са и действията на ЕЦБ. ЕЦБ не е използвала систематично специфичните си надзорни правомощия (например да изисква прилагане на определена политика за провизиране или корекции при изчисляването на собствения капитал), за да наложи на банките мерки във връзка със случаите, в които счетоводното третиране не е било оценено като разумно от надзорна гледна точка. През 2018 г. ЕЦБ взема решение да уведоми банките, че ще им наложи допълнително капиталово изискване (добавка по стълб 2), ако не бъдат предприети действия във връзка с необслужваните кредити. Нейният подход, който се прилага за всички банки, е бил съсредоточен върху своевременното реструктуриране на наследените необслужвани кредити.

XI ЕЦБ се стреми да насърчи смяна на възприетия от много банки подход на изчакване и да ги стимулира да действат проактивно, без да се налага по-енергична намеса от нейна страна (т.е. прилагане на допълнителна капиталова добавка по стълб 2). Подходът на ЕЦБ по своя замисъл не е имал за цел да разреши проблема веднага, тъй като на банките е даден срок от няколко години да изпълнят съответните изисквания. Освен това не всички банки действат толкова проактивно, колкото очаква ЕЦБ. Избраният от ЕЦБ подход води също така до неравно третиране на банките, тъй като на онези от тях с по-висок дял на необслужваните кредити е предоставено повече време отколкото на останалите, като се дава възможност на банките да възприемат подход на покритие, който е най-благоприятен за тях. ЕСП установи, че процесът е довел до известна неефективност, тъй като неговото администриране е ресурсоемко както за банките, така и за ЕЦБ.

XII С цел да се повиши оперативната ефективност, одиторите препоръчват на ЕЦБ:

- да засили дейността по оценка на риска на банките;
- да оптимизира процеса на надзорен преглед и оценка;
- да прилага надзорни мерки, с които се осигурява по-стабилно покритие и управление на рисковете от страна на банките.

Въведение

Пруденциален надзор върху банките от страна на Европейската централна банка

01 Надзорът върху банките в ЕС се осъществява в рамките на създадения през 2014 г. Единен надзорен механизъм (ЕНМ). ЕНМ, един от стълбовете на Банковия съюз, включва Европейската централна банка (ЕЦБ) в ролята ѝ на надзорен орган и националните компетентни органи (НКО) на участващите държави членки. Това са 20-те държави членки от еврозоната, а от 2020 г. — и България. Към септември 2022 г. ЕЦБ упражнява пряк надзор върху 110 значими институции (наричани по-долу „банки“), които държат почти 82 % от банковите активи в Банковия съюз¹. ЕНМ се урежда основно от [Регламента за ЕНМ](#) и [Рамковия регламент за ЕНМ](#).

02 Банковият надзор в ЕС следва общ годишен процес, известен като процес на надзорен преглед и оценка (ПНПО), предназначен да следи за спазването на пруденциалните изисквания на ЕС от страна на банките. В насоките, издадени от Европейския банков орган (ЕБО), се прецизира как да се провежда ПНПО. В съответствие с принципа „изпълнение или обяснение“² ЕЦБ, както и НКО трябва да информират ЕБО дали спазват насоките, като в противен случай следва да се посочат причините. Изискванията имат за цел да гарантират сигурността и стабилността на европейската банкова система и да засилят финансовата интеграция и стабилност. Текущият надзор се извършва от съвместни надзорни екипи (СНЕ). Те включват служители както от ЕЦБ, така и от НКО, и тяхната работа се координира и подпомага от ЕЦБ, включително от нейните хоризонтални функции. През 2021 г. административните разходи за надзорните дейности на ЕЦБ възлизат на 577,5 млн. евро³.

03 Целта на ПНПО е да се гарантира, че доверието в банките е оправдано. Без доверие в стабилността на банковата система банките не могат да изпълняват функцията си, свързана с кредитиране на реалната икономика, тъй като не биха разполагали с необходимите средства. Тази роля е особено важна в ЕС, където повечето малки и средни предприятия, формиращи гръбнака на икономиката, нямат достъп до капиталовите пазари. Създаването на увереност у гражданите на

¹ Уебсайт на Европейската централна банка, Банков надзор.

² Регламент (ЕС) № 1093/2010 (член 16).

³ Годишен доклад на ЕЦБ за надзорната дейност 2021 г., раздел 6.1.

ЕС, че могат да имат доверие в банките, също е един от двигателите на Банковия съюз и създаването на ЕНМ.

04 Концепцията за ПНПО е въведена за първи път със споразумението Базел II през 2004 г. ЕЦБ провежда първия си ПНПО през 2014 г. въз основа на националните подходи. Първите решения по ПНПО се допълват от резултатите от проверката на финансовото състояние на банките, извършена от ЕЦБ през 2014 г., известна като „цялостна оценка“. Всяка банка, която се присъединява към надзора на ЕЦБ, трябва да премине през тази оценка. Тя включва преглед на качеството на активите с цел повишаване на прозрачността по отношение на експозициите на банките, включително по отношение на адекватността на оценките на активите и обезпеченията и свързаните с тях провизии, по-специално във връзка с необслужваните кредити (НОК). Вторият ПНПО, проведен през 2015 г., за първи път се основава на общ подход. Това представлява важна стъпка към постигането на еднакви условия на конкуренция в рамките на Банковия съюз.

05 Надзорните органи провеждат ПНПО, за да проверят дали рисковете, на които са изложени банките, се управляват добре и са покрити с достатъчни капиталови буфери, в случай че се реализират. В рамките на този процес надзорните органи разглеждат рисковия профил на банката въз основа на четири различни елемента: i) бизнес модел, ii) вътрешно управление, iii) рискове за капитала и iv) рискове за ликвидността. Кредитният риск е един от рисковете, които надзорните органи анализират като част от своята оценка на рисковете за капитала.

06 Надзорните органи присъждат оценки за отделните рискове, които формират общ резултат от ПНПО от 1 до 4, отразяващ надзорната оценка на нивото на риска и качеството на контрола на риска на банката. Колкото по-висок е резултатът, толкова рискът е оценен като по-голям.

07 В резултат на ПНПО се предприемат надзорни действия, за които се взема решение след оценката, включително мерки, свързани с капитала и/или ликвидността, или други видове надзорни мерки (вж. *фигура 1*).

Фигура 1 — Обща оценка в рамките на ПНПО



Източник: ЕСП въз основа на данни на ЕЦБ.

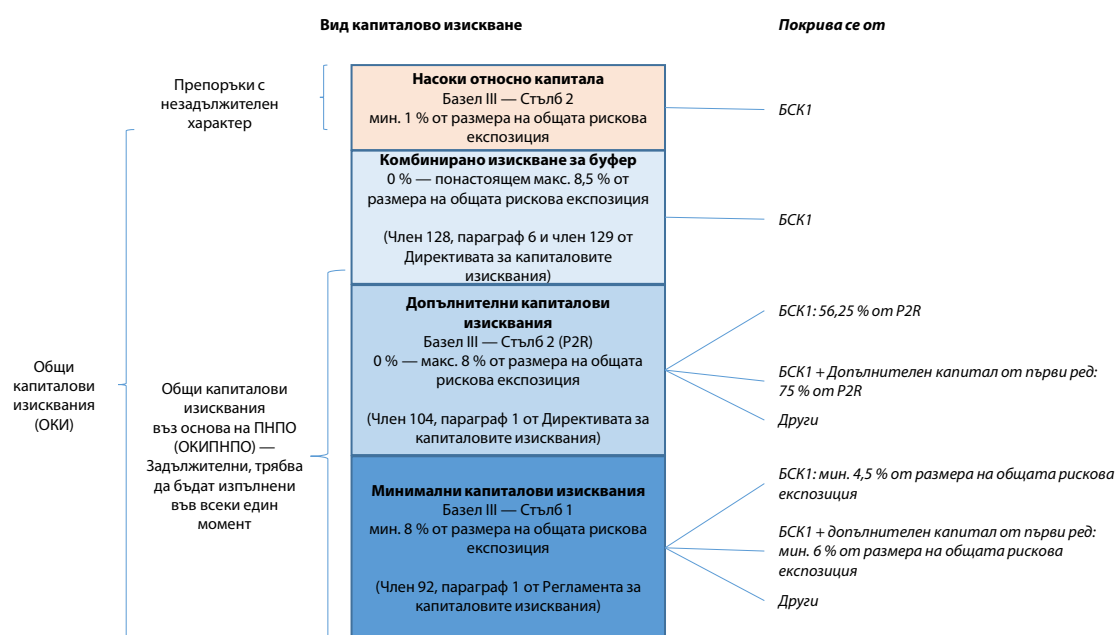
08 Регламентът за ЕНМ, който се прилага за ЕЦБ (като надзорен орган), съдържа неизчерпателен списък на възможните **надзорни мерки**, които ЕЦБ може да предприеме. ЕЦБ може например да изиска от банките да усъвършенстват своите правила, процеси и стратегии или да поддържат допълнителен капитал, по-специално този, който е познат като изискване по стълб 2 (P2R), над регулаторния минимален собствен капитал. Последният е определен в стълб 1 на рамката „Базел III“ (т.е. международната регулаторна рамка за банките) (вж. [фигура 2](#)). Рамката Базел III е транспонирана от ЕС с Регламента за капиталовите изисквания⁴ и Директивата за капиталовите изисквания⁵.

⁴ Регламент за капиталовите изисквания.

⁵ Директива 2013/36/ЕС.

09 Използват се три компонента на капитала за целите на спазването на регулаторните изисквания (вж. *фигура 2*): базов собствен капитал от първи ред (БСК1), допълнителен капитал от първи ред и капитал от втори ред. БСК1 е капиталът с най-високо качество и включва, наред с другото, акции и неразпределена печалба. Неспазването на капиталовите изисквания води до последици за съответната банка, например тя може да подлежи на ограничения по отношение на възможностите да изплаща дивиденди.

Фигура 2 — Регулаторни капиталови изисквания



Източник: ЕСП.

Кредитен риск и необслужвани кредити в ЕС

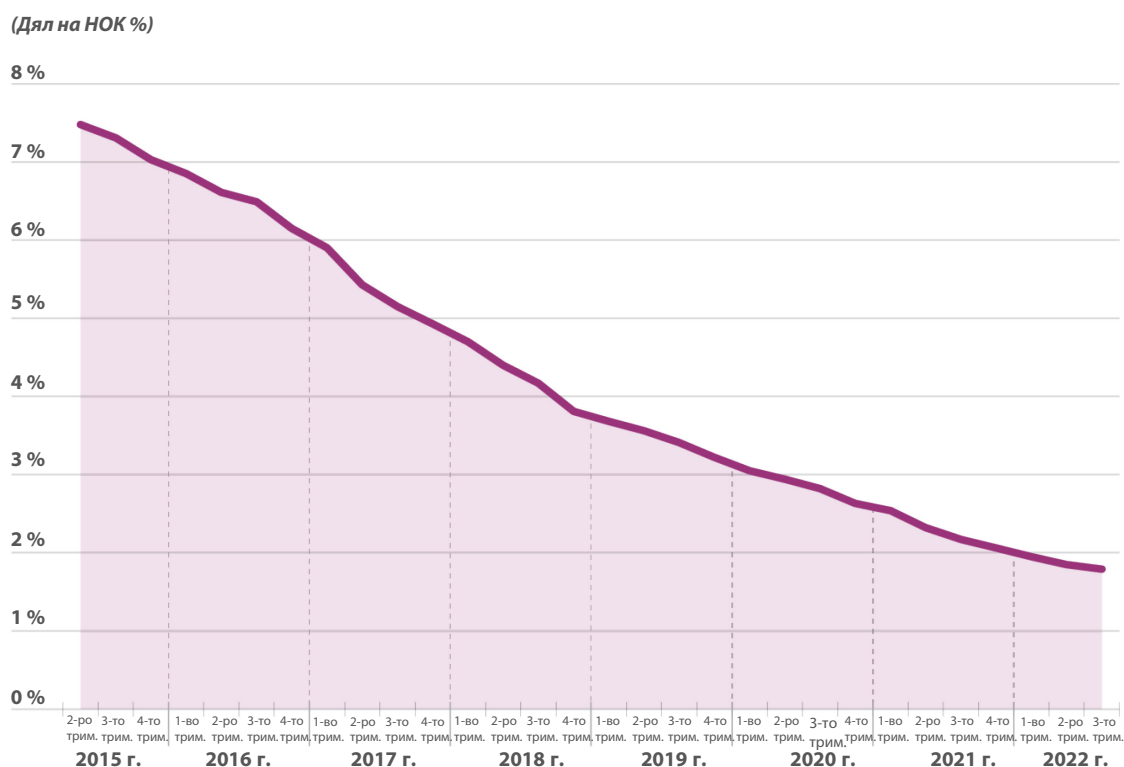
10 Когато банките отпускат заеми, те неизбежно са изправени пред риска кредитополучателите да не са в състояние да ги погасят. Целта на управлението на кредитния риск е да се ограничи този риск чрез надлежна оценка на кредитоспособността на потенциалните кредитополучатели и чрез събиране на лихва, която е достатъчно висока, за да покрие рисковете за банката от неизпълнение от страна на техните кредитополучатели. Когато е малко вероятно кредитополучателят да изплаща кредита си или е в неизпълнение, тъй като планираните плащания са просрочени с повече от 90 дни, кредитът става необслужван. Счетоводните стандарти изискват от банките да отчитат провизии за такива НОК в размер, равен на целия непогасен заем, като от тази сума се приспадат всички плащания, които въз основа на предишен опит може основателно да се очаква да се получат от i) кредитополучателя в неизпълнение или от ii) събирането на обезпечението.

11 Високият процент на НОК в общия размер на кредитите (дял на НОК) може да окаже отрицателно въздействие върху резултатите на дадена банка, т.е. върху нейната рентабилност, и дори да я направи нежизнеспособна, особено ако тя не може да си позволи да задели адекватни провизии за тези кредити.

Управлението на риска в банката трябва да е добро (включително да се прилагат строги кредитни стандарти, достатъчно високи кредитни маржове, за да се покрият разходите, свързани с евентуални загуби, както и стрес тестове), тъй като това е от ключово значение за предотвратяване и намаляване на натрупването на НОК. Действително при влошаващи се икономически условия или внезапен спад на цените на жилищата, след като са достигнали неустойчиви нива, една добре управлявана банка е в по-добра позиция да смекчи като цяло неизбежните последици от покачващите се равнища на НОК.

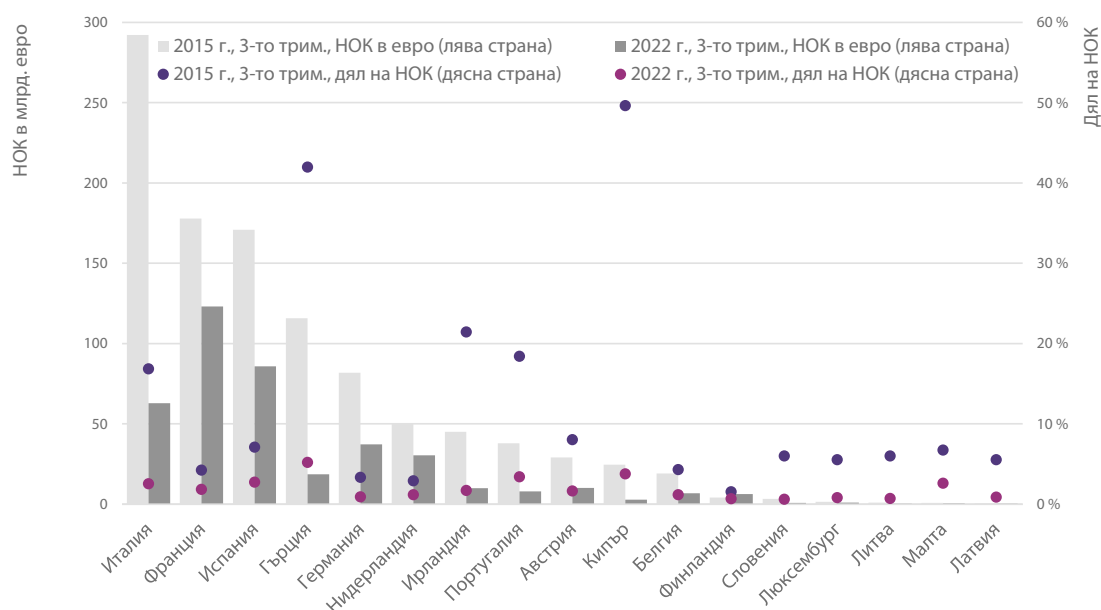
12 Сред последиците от финансовата криза от 2008 г. са високите нива на НОК, които оказват натиск върху някои банки от Банковия съюз: към края на 2015 г. средният дял на НОК все още е висок — над 7 % (вж. [фигура 3](#)), като банковите системи на пет от двадесетте държави членки (вж. [точка 01](#)) са с дял на НОК от над 10 % (вж. [фигура 4](#)).

Фигура 3 — Дял на НОК на членовете на Банковия съюз (21 на брой)



Източник: Надзорна банкова статистика на ЕЦБ (първо тримесечие на 2022 г., дял на НОК на държавите, участващи в ЕНМ).

Фигура 4 — Развитие на НОК (в евро и като дял от общия размер на активите на банките в ЕНМ)



Бележка: Не са налични данни за Естония и Словакия. Първите налични данни са за четвъртото тримесечие на 2015 г. (Люксембург), второто тримесечие на 2016 г. (Малта), първото тримесечие на 2016 г. (Словения). Последните налични данни са за третото тримесечие на 2021 г. (Латвия).

Източник: Надзорна банкова статистика на ЕЦБ.

13 Справянето с необслужваните кредити се превръща в политически приоритет в ЕС и на 11 юли 2017 г. Съветът публикува [Заклучения относно План за действие](#) за справяне с високите равнища на необслужвани кредити. Той подчертава необходимостта от действия в областите, свързани с банковия надзор, реформите при несъстоятелност и рамките за събиране на дългове, развиването на вторични пазари за необслужвани кредити и реструктурирането на банковия сектор. Една от основните стъпки за постигане на напредък по третия стълб на Банковия съюз — Европейска система за застраховане на депозитите — е решаването на проблема с високите нива на НОК. Завършването на Банковия съюз има за цел да намали разпокъсаността на банковия сектор в ЕС и да осигури справедлива конкурентна среда за банките.

14 ЕЦБ има водеща роля в този процес. За да се избегне изпадането на банките в несъстоятелност поради неправилно управление и покритие на кредитния риск, тя трябва да следи за това банките своевременно да отстраняват недостатъците по отношение на управлението на кредитния риск (като например лоши кредитни стандарти) и свързаните с това счетоводни политики (установяване и провизиране на НОК).

15 Към третото тримесечие на 2022 г. делът на НОК в Банковия съюз е намалял до 1,8 %. Това представлява значителен спад в сравнение с 2015 г. Дисперсията между държавите членки (макар и все още висока) е намаляла значително. Низходящата тенденция се дължи отчасти на i) намаляването на НОК поради подобрените икономически условия; ii) кредити по мерки с публично финансиране, чиито срок на действие изтича или приближава своя край; и iii) продажби и секюритизации (прехвърляне към нови собственици) на наследени НОК. Възможно е да възникнат нови НОК, тъй като мерките за подкрепа, свързани с COVID-19, приключват, а икономическите предизвикателства вследствие на войната в Украйна и високата инфлация проявяват своя ефект едновременно. Действително ЕЦБ наскоро отбелязва, че е налице увеличение на кредитния риск и че спадът в цените на акциите на банките означава, че техните перспективи се влошават.

Обхват и подход на одита

16 Предвид факта, че необслужваните кредити (НОК) могат да бъдат сериозна заплаха за жизнеспособността на дадена банка и с оглед на запазването на финансовата стабилност, от решаващо значение е надзорните органи да използват ефективно надзорните си правомощия, особено при настоящите трудни икономически условия. Във връзка конкретно с кредитния риск надзорните органи следва да гарантират неговото стабилно управление и покритие, включително своевременното установяване и провизиране на нови НОК от банките, чрез задълбочен и непосредствен процес на надзорен преглед и оценка (ПНПО).

17 Кредитният риск действително е приоритет на надзорната дейност на ЕЦБ от момента на създаването на Единния надзорен механизъм (ЕНМ). Поради тази причина Европейската сметна палата (ЕСП) реши да извърши този одит, за да разгледа осъществявания от ЕЦБ надзор върху кредитния риск като цяло и по-специално върху НОК.

18 Настоящият доклад допълва публикуваните от ЕСП доклади през 2016 г.⁶ и 2018 г.⁷ относно надзорните дейности на ЕЦБ. Последващите действия във връзка със специалния доклад от 2016 г. са показани в *приложение I*. Правомощията на ЕСП да извършва одит на оперативната ефективност на управлението на ЕЦБ са посочени в съответния правен текст⁸. През 2019 г. ЕСП и ЕЦБ подписаха *меморандум за разбирателство*, в който се прецизират практическите механизми за обмен на документи и информация. На одиторите на ЕСП бе предоставен пълен достъп до поисканите документи, а служителите на ЕЦБ им оказаха цялостно съдействие по време на одитния процес.

⁶ Специален доклад № 29/2016 „Единен надзорен механизъм — добър старт, но са необходими допълнителни подобрения“.

⁷ Специален доклад № 2/2018 „Оперативна ефективност на ЕЦБ при управление на кризи в банките“.

⁸ Член 27, параграф 2 от Протокол (№ 4) за устава на Европейската система на централните банки и на Европейската централна банка и член 20, параграф 7 от Регламента за ЕНМ.

19 Откритият и конструктивен диалог, който одиторите проведоха с ЕЦБ и нейните служители, улесни работата на ЕСП. Публикациите на ЕЦБ относно упражнявания надзор показват, че тя се стреми към по-голяма прозрачност (например през 2020 г. за първи път се публикуват изискванията по стълб 2 за всяка банка). Това засилва пазарната дисциплина, третия стълб на Базелската рамка за надзор, както и отчетността на самата ЕЦБ.

20 По-конкретно, одитът провери дали подходът на ЕЦБ за надзор върху кредитния риск в банките и за справяне с наследените НОК (така се дефинират НОК, които датират от преди 2018 г.) е бил ефективен в оперативен отношение. За тази цел ЕСП разглежда съотношението между използваните ресурси (т.е. служители, инструменти и процеси) и резултатите във връзка със следните въпроси:

- Ефективен ли е подходът на ЕЦБ за надзор върху кредитния риск за осигуряването на стабилно покритие и управление на този риск от страна на банките?
- Ефективно ли преодолява ЕЦБ трудностите от пруденциален характер във връзка с наследените НОК (т.е. тези, които датират от преди 2018 г.)?

21 Одитът беше съсредоточен върху надзорните дейности на ЕЦБ във връзка с кредитния риск главно в рамките на цикъла на ПНПО за 2021 г., но в някои случаи и върху по-ранни действия. ЕСП разглежда дейностите на хоризонталните дирекции на ЕЦБ, отговарящи за надзорната методология и проверките на място, както и на дирекциите, отговарящи пряко за надзора на конкретни банки.

22 Одиторите проведоха интервюта със служители от няколко съвместни надзорни екипа (СНЕ) (които включваха служители както от ЕЦБ, така и от националните компетентни органи (НКО) и от хоризонталните функции на ЕЦБ. ЕСП провери съответната документация на системите на ЕЦБ и извърши анализ на цялата популация от банки. За да отговори на двата одитни въпроса, ЕСП провери и надзорните досиета на извадка от 10 банки с високи равнища на НОК. Подборът на извадката на ЕСП имаше за цел да включи банки с различни бизнес модели — както малки, така и големи — от няколко държави членки. За да получат информация от по-широк спектър заинтересовани страни, одиторите интервюираха една група от този сектор и надзорен орган на ЕС извън Банковия съюз.

Констатации и оценки

Оценките на ЕЦБ на кредитния риск са с добро качество, но тя не използва ефективно инструментите си, за да се осигури добро управление и покритие на кредитния риск

23 Годишният ПНПО е основна дейност на надзорния орган. Оценката на рисковете на всяка банка, обект на надзор (вж. *фигура 1*), се извършва от дистанционно, както и на място, ако бъде сметено за необходимо. Тя се основава на широк спектър от информация от количествен и качествен характер. За да се осигури последователност на оценката на различните банки, СНЕ следва, съгласно съответните стандарти (вж. точки *01—02*), да сравнят банката, обект на оценка, с други банки (сравнителен анализ) и да вземат предвид съответния контекст при изготвянето на своята оценка на кредитния риск.

24 Оценката на дадена банка за определена година се обобщава в решението по ПНПО, което ѝ се изпраща от надзорния орган (вж. точка *07*). Това решение обикновено включва мерки, които банките са длъжни да предприемат за преодоляване на конкретни установени слабости. Специално по отношение на кредитния риск, чрез мерките може да се изиска от банките да заделят допълнителен капитал за покриване на рискове и/или за отстраняване или смекчаване на недостатъци в контрола на кредитния риск и/или управлението му.

25 В настоящия раздел ЕСП оценява ефективността на ЕЦБ при прилагането на този процес във връзка с кредитния риск, т.е. съотношението между използваните ресурси и постигнатите резултати по отношение на количеството, качеството и сроковете. По-конкретно ЕСП разглежда дали:

- а) оценката на ЕЦБ на кредитния риск на банките е обстойна;
- б) разпределените човешки ресурси съответстват на установените рискове;
- в) процесът на вземане на решения по ПНПО е бил навременен;
- г) ЕЦБ е направила необходимото установените от нея рискове да бъдат адекватно покрити с капитал;
- д) ЕЦБ използва ефективно своите инструменти за преодоляване на установените слабости на равнището на съответната банка.

Надзорните оценки на ЕЦБ на кредитния риск на банките имат някои недостатъци, но като цяло са с добро качество

26 Извършваната от СНЕ оценка на кредитния риск (въз основа на която се формира общият резултат) покрива както нивото на кредитния риск, на което е изложена дадена банка, така и начина, по който въпросната банка го контролира, например чрез различни механизми за управление (вж. *фигура 5*). Оценката на нивото на риска започва след събиране на данни, при което за всяка банка се генерира автоматично определен резултат въз основа на показатели за риска. СНЕ могат да се отклоняват до известна степен от този резултат, като го понижат с две степени или го повишат с една степен, отчитайки по този начин спецификата и сложността на институцията. Това представлява така наречената „ограничена преценка“ и се извършва в рамките на етап 3.

Фигура 5 — Етап на оценка в рамките на ПНПО



Източник: ЕСП въз основа на Наръчника на ЕЦБ за ПНПО.

27 Оценките на контрола на риска се изготвят въз основа на контролни листове, с помощта на които СНЕ проверяват спазването на правните изисквания от страна на банките (етап 2), като в допълнение към това се извършва по-подробна оценка (етап 3). Целта е да се даде възможност на СНЕ да вземат предвид спецификата и сложността на дадена банка и същевременно да се осигури съгласуваност между надзорните оценки в рамките на ЕНМ.

28 ЕСП провери оценките на кредитния риск въз основа на извадка от 10 банки (вж. точка **22**). Одиторите анализираха дали:

- ЕЦБ е използвала като основа външните стандарти в тази област при изготвянето на своите насоки за СЧЕ (**Насоки на ЕБО относно ПНПО и Насоки на ЕБО за управление на необслужвани и реструктурирани експозиции**) с цел да се осигури последователен надзор върху кредитния риск дистанционно (включително на управлението на НОК от страна на банките);
- СЧЕ са прилагали правилно тези насоки;
- ЕЦБ е използвала ефективно инструменти за сравнителен анализ на банките.

29 ЕСП установи, че като цяло ЕЦБ е взела под внимание външните стандарти в областта в оперативните насоки за СЧЕ, главно в своя Наръчник за ПНПО. Последният съдържа конкретни указания какви оценки трябва да се извършват за банките по всеки елемент от ПНПО. ЕСП обръща внимание на факта, че надзорните оценки се основават на автоматично генерирани резултати, коригирани от СЧЕ, когато е необходимо. ЕЦБ обаче не е определила обективни критерии за извършване на ограничена преценка от СЧЕ (вж. точка **26**). На практика тя само е изброила факторите, които могат да бъдат взети предвид от СЧЕ, но не е дала указания как при този процес да се осигури съгласуваност между отделните СЧЕ.

30 По-голямата част от изискванията на съответните стандарти са били изпълнени от СЧЕ при изготвянето на техните оценки по ПНПО за извадката от банки на ЕСП. Въпреки това одиторите установиха някои недостатъци в изпълнението на ПНПО, които са изложени в следващите точки.

31 По отношение на оценката на **нивото на кредитния риск** (етап 3) ЕСП констатира, че за 10-те банки в извадката ЕЦБ не е оценила изобщо или изцяло някои елементи съгласно съответните насоки на ЕБО (вж. точка **28**). За някои банки например липсва оценка на качеството на обслужваните кредити и съществеността на необслужваните кредити по портфейли, или тази оценка е непълна. Въпреки че половината от включените в извадката банки така или иначе са получили възможно най-лошия резултат за нивото на риска, който е 4, наличието на непълни оценки означава, че не може да се обезпечи добро управление и покритие на рисковете.

32 По отношение на оценката на **контрола на кредитния риск** ЕСП установи, че:

- насоките на ЕЦБ за СНЕ относно това на кои въпроси следва да се отговори (според контролния списък за етап 2, както е показано на **фигура 5**) са непоследователни. Ясни указания дали трябва да се попълнят важни въпроси (например дали политиките и процедурите за класифициране на НОК са в съответствие с правните изисквания) са предоставени само на СНЕ, покриващи 22 конкретни банки от 110-те, обхванати от ПНПО през 2021 г., две от които са включени в извадката на ЕСП. Това означава, че процесът на оценка на различните поднадзорни банки не е съгласуван в достатъчна степен;
- през 2021 г. въпросите, свързани със стандартната оценка на риска на етап 3, не са били задължителни за СНЕ. Вместо това очакването на ЕЦБ е било банките да извършат самооценка на своите рамки за контрол на кредитния риск. Тези самооценки са анализирани от СНЕ и информацията от тях е използвана за оценките на кредитния риск. Някои въпроси от стандартната оценка на риска на етап 3 обаче не са включени в самооценките на банките. Освен това незадължителният характер на редовния контролен лист, използван в рамките на етап 3, означава, че ЕЦБ не може да провери последователността на оценките.

33 ЕСП установи, че за три от банките (в извадката, състояща се от 10 банки) определеният от СНЕ резултат за контрол на риска е бил 2 или 3 (по-добър от най-лошия резултат 4), въпреки че техните оценки за контролната среда на риска са били непълни (вж. точка **32**). Положителният резултат за контрола на риска може да окаже въздействие надолу по веригата върху надзорните мерки (вж. точка **07**).

34 За да се осигури подходящ **сравнителен анализ** на банките, ЕЦБ поддържа всеобхватен набор от инструменти за визуализация и сравнение. Това позволява на СНЕ да видят как банката, по която работят, се сравнява с други банки по отношение на обширен брой ключови показатели за риска. За проверените от ЕСП оценки по ПНПО на извадката от банки беше установено, че като цяло СНЕ са използвали правилно тези инструменти за сравнителен анализ.

35 Налице са обаче някои недостатъци в начина, по който се калибрират инструментите за сравнителен анализ. По-специално автоматично генерираният на етап 2 резултат за нивото на риска (вж. точка **26**) е калибриран въз основа на прагове, които вече не са актуални, и създава отклонение в положителна посока дори според вътрешния анализ на ЕЦБ. ЕСП установи, че това е довело до системни корекции от страна на СНЕ, с цел да се компенсират тези отклонения, чрез понижаване на съответните резултати на етапа на извършването на ограничена преценка.

36 Повечето инструменти за сравнителен анализ се използват самостоятелно. Те не са добре интегрирани с изискванията към СНЕ, посочени в Наръчника за ПНПО, нито с ИТ инструмента, използван от СНЕ за качествената оценка по ПНПО. Това утежнява работата на СНЕ поради необходимостта от ръчна кръстосана проверка.

Разпределението на служителите съответства на установените рискове, но все още не са взети мерки във връзка с недостига на персонал

37 Одитът имаше за цел да провери дали ЕЦБ ефективно е разпределила ресурси за СНЕ и за надзор на място, така че надзорните усилия да отговарят на съответните рискове.

38 ЕСП установи, че ЕЦБ разпределя ресурсите си в СНЕ в съответствие със своята методология на клъстерите въз основа на размера, сложността и риска на банките. Методологията на клъстерите се използва и за определяне на интензивността на периодичния банков надзор, упражняван от СНЕ. Значителна част от дейностите (42 %) обаче не са планирани, като например продажби на активи или сливания, за които е необходима оценка от СНЕ.

39 За извадката от банки ЕСП установи, че непланираната работа (като например оценка на продажба на кредити или секюритизация) може да окаже въздействие върху планираната дейност по ПНПО. За две от включените в извадката банки анализът на СНЕ на тяхната самооценка (вж. точка **32**, втора подточка) се е забавил поради други непланирани, но неотложни задачи, въпреки че изоставането е било наваксано по-късно в цикъла на ПНПО. В ЕЦБ е въведен процес за покриване на временни нужди от ресурси, но своевременното попълване на работните места, необходимо за да се отговори на изискванията на работата, се счита за трудоемко от СНЕ.

40 Освен това поради промяна в процеса през 2021 г. ЕЦБ вече не извършва оценка на това дали разпределените ресурси са достатъчни за изпълнението на конкретни дейности в съответствие с нейните собствени стандарти. Това означава, че ЕЦБ не може достатъчно добре да определи ресурсите, необходими за посрещане на съответните нужди.

41 ЕСП разгледа също така осигуряването на персонал за дейности на място, т.е. проверки на място и проучвания на вътрешни модели:

- СНЕ могат да поискат, ако е необходимо, да се извърши проверка на място, за да се направи например задълбочен анализ на различните рискове или на системите за вътрешен контрол. Проверките на място се извършват от специализирани екипи за проверки;
- ЕЦБ извършва проучвания на вътрешните модели на банките, използвани за определяне на капиталовите изисквания, за които е необходимо нейното одобрение.

42 При създаването на ЕНМ на ЕЦБ е възложена отговорността за извършване на проверки на място със съдействието на НКО. Към април 2022 г. в генералната дирекция на ЕЦБ, отговорна за дейностите на място, работят по-малък от одобрения брой служители: незаетите длъжности представляват 10 % от 149-те одобрени щатни бройки. Недостигът на персонал вече беше изтъкнат в [доклада на ЕСП от 2016 г. относно създаването на ЕНМ](#)⁹. Това ограничава възможностите на ЕЦБ да извършва дейности на място.

43 ЕСП установи, че през 2021 г. не са могли да бъдат извършени всички приоритетни проверки:

- въпреки че ЕЦБ извършва оценка на исканията за проверки на място от СНЕ и взема решение кои от тях следва да се третират с приоритет, тя не е могла да осигури персонал за 10 % от приоритетните проверки на място през 2021 г.;
- разликата между исканията и капацитета е много по-голяма при проучванията на вътрешни модели. През 2021 г. ЕЦБ не е била в състояние да осигури персонал за 26 % от приоритетните проучвания. По отношение на липсата на ресурси за проучване на вътрешни модели, в началото на 2022 г.

⁹ Специален доклад № 29/2016 „Единен надзорен механизъм — добър старт, но са необходими допълнителни подобрения“, вж. точка 160.

отговорната генерална дирекция на ЕЦБ е отправила предупреждение към Надзорния съвет, в което се посочва, че това представлява значителен репутационен риск. Надзорният съвет все още не е предприел действия във връзка с това предупреждение.

44 ЕЦБ има официално бюджетно разделение между функциите си по централно банкиране и по надзор, като неговата цел е да се гарантира, че и двете функции могат да бъдат изпълнявани самостоятелно и без да се засягат помежду си. Разходите за изпълнение на надзорните функции на ЕЦБ се покриват чрез годишни надзорни такси, които се налагат на поднадзорните институции. Това е в съответствие с приложимия стандарт ([Базелски основен принцип 2](#))¹⁰, който изисква надзорният орган да бъде финансиран по начин, който не накърнява неговата автономия или оперативна независимост.

45 [Управителният съвет](#) на ЕЦБ обаче е взел решение да не увеличава повече числеността на персонала от 2023 г. нататък както на функцията по централно банкиране, така и на надзорната функция. Независимо от това надзорната функция на ЕЦБ (чрез председателя и заместник-председателя на [Надзорния съвет](#)) може да поиска допълнителни ресурси при разширяване на обхвата на функциите или възлагане на нови функции, или при възникването на специфични нужди, свързани с решенията за надзор. В това отношение одиторите отбелязват, че след края на одита на ЕСП ЕЦБ е одобрила допълнителни длъжности, за да намали зависимостта си от външни ресурси за извършването на проверки на място и проучвания на вътрешни модели. Това означава, че разпределението на ресурсите се влияе от бюджетните съображения на ЕЦБ в нейната роля на централна банка, тъй като изслушването в процеса на вземане на решения (консултация с председателя и заместник-председателя на Надзорния съвет на ЕНМ¹¹) е различно от възможността за независимо вземане на решение относно надзорния бюджет. Това не е в съответствие с приложимия стандарт (вж. точка [44](#)), който изисква независимост при определяне на надзорните ресурси. ЕСП изтъкна този факт в своя [доклад от 2016 г. относно създаването на ЕНМ](#)¹².

¹⁰ Базелски комитет по банков надзор, „Базелските основни принципи за ефективен банков надзор“, вж. принцип 2.

¹¹ ЕНМ има един представител в Управителния съвет на ЕЦБ, състоящ се от общо 26 членове.

¹² [Специален доклад № 29/2016](#) „Единен надзорен механизъм — добър старт, но са необходими допълнителни подобрения“, вж. точки 47—52 и 186.

46 Съгласно правната рамка НКО трябва да осигуряват персонал за надзорните дейности на ЕЦБ, извършвани дистанционно и на място. Например около 90 % от инспекторите за извършване на проверки на място и около две трети от персонала на СНЕ се предоставят от НКО. Последното проучване относно персонала на ЕЦБ показва, че 9 от 22-те НКО не изпълняват поетите от тях задължения, като са осигурили 32 служители в еквивалент на пълно работно време (ЕПРВ) или 4 % от общия размер на поетите задължения за предоставяне на персонал. Разликата е най-съществена при СНЕ, работещи по най-големите и най-сложните банки.

47 Въведен е процес на отнасяне към по-горно йерархично ниво в случаите, когато НКО не изпълняват задълженията си за осигуряване на персонал, като последната стъпка в него е официално писмо, което се изпраща от ЕЦБ до НКО. През 2021 г., въпреки че между ЕЦБ и два НКО е проведена среща на високо равнище, към момента на извършване на одита на ЕСП ЕЦБ не беше изпратила официално писмо до нито един НКО. До края на 2021 г. не са били предоставени допълнителни ресурси.

Процедурите на ЕЦБ за консултации и одобрение са задълбочени, но възпрепятстват своевременното уведомяване на банките относно решението по ПНПО

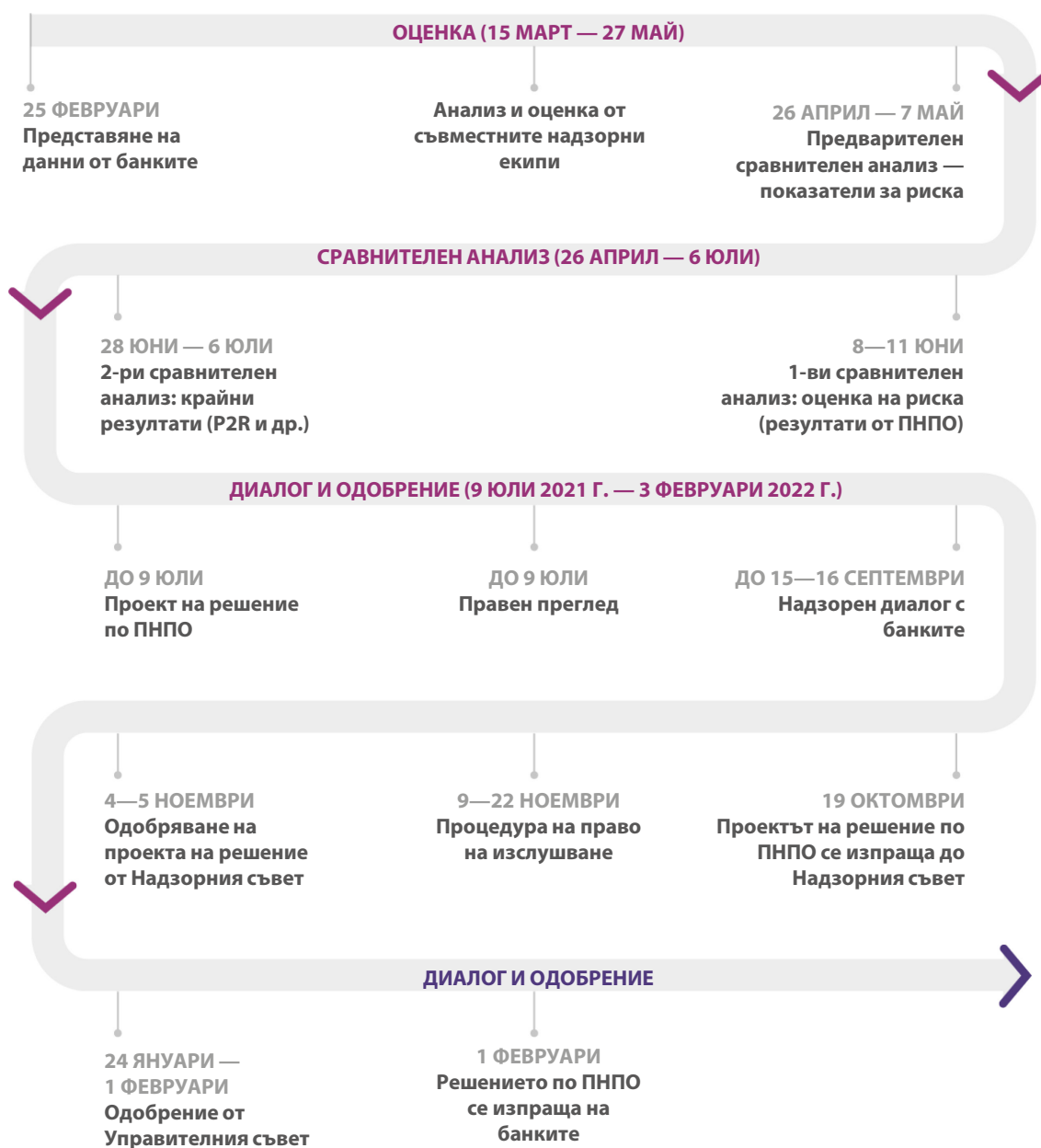
48 Надзорните органи следва да правят необходимото за предоставянето на своевременно надзорни насоки на банките, като същевременно следят за това оценките и мерките за всички банки да бъдат съгласувани. Целта на ЕСП беше да провери дали процесът на ЕЦБ за изпълнение на тези задачи е навременен.

49 Процесът на ЕЦБ за вземане на решения по ПНПО — цикълът на ПНПО — се състои от четири основни етапа:

- оценка от СНЕ;
- сравнителен анализ и преглед от хоризонталните звена на ЕЦБ;
- консултации със съответните банки (етап на диалог);
- процес на одобрение.

50 Етапът на оценка в рамките на цикъла на ПНПО за 2021 г. е започнал в средата на март, след като банките са представили съответните данни, а проекторешенията по ПНПО са финализирани в началото на юли (вж. *фигура 6*). След това е започнал надзорният диалог, по време на който банките са информирани за количествените и качествените мерки и препоръки, които ЕЦБ възнамерява да наложи, както и за основните причини за тях. Надзорният диалог е приключил в средата на септември и следващите пет месеца са преминали в процедурни етапи като например правен преглед, официална процедура на право на изслушване, вътрешни одобрения и евентуално одобрение от [Надзорния съвет](#) и [Управителния съвет](#). Официалната процедура на право на изслушване е била основана на проекторешение по ПНПО, т.е. е включвала количествени и качествени надзорни мерки. На банките е предоставена възможност да направят официални коментари относно проекторешението по ПНПО.

Фигура 6 — График на ПНПО за 2021 г.



Източник: ЕСП въз основа на данни на ЕЦБ.

51 Въпреки че като цяло този процес е задълбочен, той не е ефективен поради факта, че неговата финална част (т.е. етапите на диалог и одобрение) е много времеемка — приблизително два пъти по-продължителна от етапите на оценка и сравнителен анализ. За извадката от 10 банки ЕСП провери до каква степен надзорните мерки са се променили във времето между надзорния диалог през юли 2021 г. и окончателното решение по ПНПО през февруари 2022 г. ЕСП установи, че въпреки отделеното време и преминаването през двете процедури (надзорен диалог и право на изслушване), мерките не са се променили съществено нито по съдържание, нито по брой, като са направени само някои

изменения в сроковете за изпълнението им. Единственото изключение е специфичното допълнително изискване по стълб 2, свързано с недостатъчна степен на покритие на НОК, което е ново за 2021 г. (за подробности относно това изискване вж. точки [77—104](#)).

52 В резултат на това за цикъла на ПНПО за 2021 г. окончателните решения са издадени на банките едва през февруари 2022 г., 13 месеца след референтната дата — края на декември 2020 г. Процесът е продължил колкото цикъла за 2018 г., но е по-дълъг отколкото предишните цикли, като например тези за 2017, 2019 и 2020 г., при които решенията са издадени преди края на годината. Периодът от 13 месеца е значително по-дълъг от времето, необходимо например на шведския орган за пруденциален надзор за изпълнението на подобна задача (9 месеца). По отношение на последствията от това следва да се отбележи, че поради общата продължителност на процеса поднадзорните банки на ЕЦБ не биват уведомявани своевременно относно формалния правен резултат от него. На практика рисковете, пред които е изправена дадена банка (като равнището на НОК и провизиите), могат да се променят, докато са в ход продължителните етапи на диалог и одобрение. Това увеличава риска решението по ПНПО да не е актуално към момента на официалното му издаване.

ЕЦБ не използва ефективно инструментите си, за да се осигури пълно покритие на кредитния риск с допълнителен капитал

53 В края на ПНПО надзорният орган може да наложи допълнителни капиталови изисквания, известни като изисквания по стълб 2 (вж. точка [08](#)). Такъв е случаят, когато надзорният орган прецени, че собственият капитал, притежаван от банката, не осигурява достатъчно покритие на рисковете за капитала, на които банката е или може да бъде изложена, в случай че тези рискове бъдат оценени като съществени за банката¹³. В съответствие с насоките на ЕБО относно ПНПО¹⁴ изискването по стълб 2 следва да се определя **за всеки отделен риск** и да обхваща¹⁵:

¹³ Насоки на ЕБО относно ПНПО от 2018 г., точка 342; Насоки на ЕБО относно ПНПО от 2022 г., точка 360.

¹⁴ ЕЦБ е изпратила уведомление за спазването на Насоките относно ПНПО на 15.2.2019 г.

¹⁵ Насоки на ЕБО относно ПНПО от 2018 г., точки 348 и 349; Насоки на ЕБО относно ПНПО от 2022 г., точки 368 и 371.

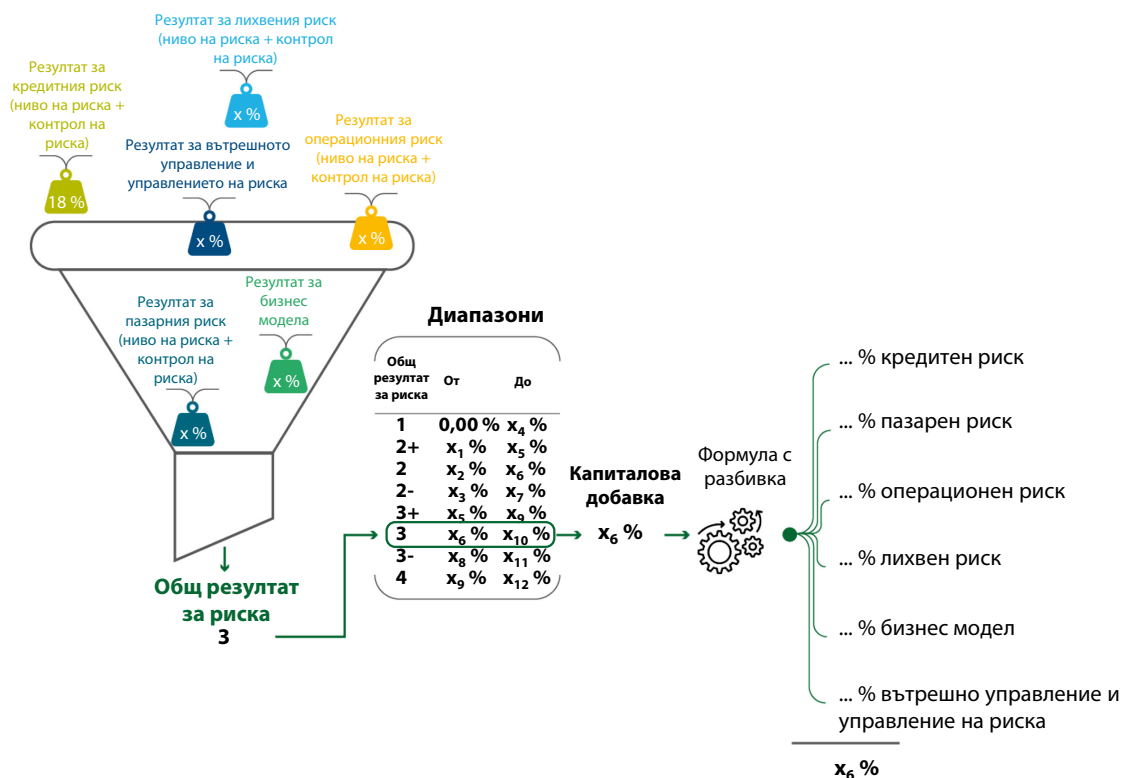
- риска от неочаквани загуби, както и от очаквани загуби, за които заделените провизии не са достатъчни, за период от 12 месеца (освен ако в Регламента за капиталовите изисквания не е посочено друго), известни като „неочаквани загуби“;
- опасността от подценяване на риска поради недостатъци във вътрешните модели на банките (т.е. статистически модели, които могат да се използват от банките за определяне на размера на необходимия им капитал въз основа на техните рискове);
- риска, свързан с недостатъци във вътрешното управление, включително по отношение на механизмите за вътрешен контрол и други недостатъци.

54 За цикъла на ПНПО за 2021 г. ЕЦБ е взела решение да приложи нов подход при определянето на изискванията по стълб 2, който все още се прецизира. Тази стъпка е предприета в отговор на извършен от ЕБО преглед, при който е установено, че предишният подход се нуждае от подобрение. Този нов подход се прилага в рамките на процес от четири етапа:

- отправната точка е общият резултат за риска от стъпка 1, който се получава на етапа на оценка в рамките на ПНПО. Този резултат се изчислява автоматично чрез прилагане на предварително определени тегловни коефициенти към различните рискови елементи (посочени на [фигура 1](#), с изключение на ликвидността). Въз основа на този общ резултат за риска СНЕ определят първоначална добавка (изразена като процент от рисково претеглените активи). В действителност ЕЦБ предварително е определила специфичен диапазон за тази добавка (минимална до максимална стойност) за всеки от възможните общи резултати за риска (от 1 — най-нисък риск, до 4 — най-висок риск). СНЕ могат да коригират автоматично генерирания общ резултат за риска в рамките на определени граници, за да се отчетат особеностите на рисковите профили на банките;
- в стъпка 2 първоначално определената добавка се разбива с помощта на формула на максимум седем на брой отделни добавки за различни рискове (например кредитен риск, операционен риск, пазарен риск и др.). Във формулата се използват входящи данни от процеса за вътрешен анализ на адекватността на капитала (ВААК), т.е. остойносттаване от страна на съответната банка на покритието на нейните рискове, осигурено от капитала по стълб 1 (вж. точка [09](#));

- в стъпка 3 СНЕ извършват повторна оценка на индивидуалните добавки за всеки отделен риск (като също така използват референтни показатели на сходни организации и други стандарти);
- в стъпка 4 изискванията по стълб 2 се преработват, като се сумират индивидуалните добавки за всеки отделен риск. Добавките в последната стъпка 4 могат да бъдат по-големи или по-малки по размер от определените в стъпка 2. Този процес е описан на [фигура 7](#).

Фигура 7 — Процес, при който от първоначална обща добавка се достига до определяне на добавки, свързани със специфични рискове



Източник: ЕСП въз основа на данни от ЕЦБ.

55 Въпреки че през последните години ЕЦБ е предприела стъпки за увеличаване на прозрачността (вж. точка 19), тя все още не е публикувала пълната методология за ПНПО. ЕСП не оповестява информация за тегловните коефициенти и диапазоните, използвани в методологията на ЕЦБ за стълб 2, тъй като ЕЦБ ги счита за поверителни.

56 Одиторите оцениха доколко ЕЦБ прилага ефикасно насоките на ЕБО относно ПНПО при определянето на изискванията по стълб 2. По-специално това включва въпроса как надзорната методология на ЕЦБ и начинът ѝ на прилагане дават увереност, че установените рискове са покрити в достатъчна степен от капитала.

57 В насоките на ЕБО, приложими за цикъла на ПНПО за 2021 г. (вж. също точка 53), се изисква изчисленията в рамките на ВААК, когато се считат за надеждни или частично надеждни, да бъдат отправна точка за определянето на изискванията по стълб 2¹⁶. Когато се прецени, че ВААК не е надежден, изходната точка следва да бъде резултатът от анализа на надзорните референтни показатели. ЕЦБ обаче е взела решение да не използва ВААК като отправна точка. ЕСП отбеляза, че надеждността на ВААК е ниска въпреки осъществявания в продължение на седем години надзор в рамките на ЕНМ, като през 2021 г. по-малко от половината от ВААК на банките са оценени като надеждни от ЕЦБ. ЕБО не е извършил оценка на това как се прилага новата методология на ЕЦБ, използвана за първи път в цикъла на ПНПО за 2021 г.

58 На практика вместо като отправна точка да се използва ВААК, общият резултат за риска се основава на тегловните коефициенти на отделните рискове (както е посочено в точка 54). Тегловните коефициенти се прилагат към резултатите от надзорната оценка за всеки риск. За цикъла за 2021 г., който е предмет на одита, тегловните коефициенти са еднакви за всички банки и следователно не отразяват конкретната им ситуация. ЕСП отбелязва, че тегловните коефициенти са променени за цикъла за 2022 г. и варират в зависимост от бизнес модела на банката. СНЕ могат да коригират автоматично генерирания общ резултат за риска в рамките на определени граници.

59 От предходните точки става ясно, че настоящата методология на ЕЦБ за изчисляване на допълнителните капиталови изисквания **не следва подход, при който се отчита всеки отделен риск**, както се изисква в насоките на ЕБО (вж. точка 53). Общият резултат за риска се основава на надзорна оценка на нивата на риска, както и на слабости на модела и други слабости във вътрешния контрол, т.е. на групирането на отделните резултати за риска,

- което означава, че не е възможно да се направи пряка връзка между отделните рискови фактори и добавките за всеки отделен риск.

¹⁶ Насоки на ЕБО относно ПНПО от 2018 г., точка 350.

- ЕСП също така не откри доказателства, че ЕЦБ е остойностила тези рискове за всяка банка. Съществуващият инструмент за извършване на такива количествени оценки действително не е използван по отношение на цикъла за 2021 г., а за този за 2022 г. вече не е на разположение. Например, вместо даден риск да се остойности¹⁷, се работи с един резултат за всички рискове, който може и да не включва този конкретен риск, и слабости в контрола, които може и да не са свързани с въпросния риск;
- не е направено нито изрично разграничение в методологията, нито при прилагането ѝ е установена връзка между: i) специфичните рискове (по-специално тези, които не са обхванати от капиталовите изисквания по стълб 1, рисковете, които не са добре покрити, и рисковете, които изобщо не са покрити) и ii) изискването по стълб 2.

60 Фактът, че ЕЦБ не е в състояние да представи разбивка на капиталовата добавка за дадена банка по отделни рискови фактори, означава, че тя няма увереност, че изчислените изисквания по стълб 2 осигуряват добро покритие на съответните рискове, нито че недостатъците на модела и слабостите в контрола са отстранени по подходящ начин (вж. точка 53).

61 Предварително определените диапазони, в рамките на които е избрана първоначалната добавка, не са актуализирани от 2017 г. насам и ЕЦБ все още не е извършила анализ, за да провери дали диапазоните отразяват правилно съответните рискове на нивото на отделните банки. Въз основа на публични

¹⁷ [Насоки на ЕБО относно ПНПО](#) от 2018 г., точка 342: „Компетентните органи следва да определят чрез ПНПО капиталова оценка дали собственият капитал, притежаван от институцията, осигурява разумно покритие на рисковете за капитала, на които институцията е или може да бъде изложена, ако тези рискове бъдат оценени като съществени за институцията.“; точка 343: „Компетентните органи следва да направят това чрез определяне и задаване на количеството (размера) и състава (качеството) на допълнителния собствен капитал, който институцията е длъжна да държи за покриване на елементи от рискове и рисковете, които не са обхванати в член 1 от Регламент (ЕС) 575/2013 („допълнителни капиталови изисквания“), включително, при необходимост, изисквания за собствен капитал за покриване на риска, произтичащ от модела, контрола, управлението или други недостатъци.“; [Насоки на ЕБО относно ПНПО](#) от 2022 г., точка 368: „За целите на предходната точка компетентните органи следва да определят за всеки отделен риск размера на капитала, считан за адекватен, като идентифицират, оценят и определят количествено рисковете, на които е изложена институцията, и следва да вземат предвид пълния рисков профил на институцията.“

данни ЕСП отбеляза, че изискванията по стълб 2, наложени на банките под надзора на ЕЦБ в резултат на цикъла на ПНПО за 2019 г., 2020 г. и 2021 г., варират от 0,75 % до 3,90 %. Предварително определените диапазони също се припокриват до голяма степен (вж. [фигура 7](#)), което означава, че на банка с по-нисък общ резултат за риска може да бъде наложено по-високо изискване по стълб 2, отколкото на банка с по-висок общ резултат.

62 ЕСП провери дали ВААК е изиграл роля, когато е трябвало да се направи избор в рамките на даден диапазон. По-специално, когато ЕЦБ оценява ВААК като ненадежден, според Наръчника на ЕЦБ за ПНПО се очаква определеният от СНЕ резултат да бъде в горната част на диапазона. По отношение на цикъла на ПНПО за 2021 г. ЕСП установи, че тези вътрешни насоки често не са следвани:

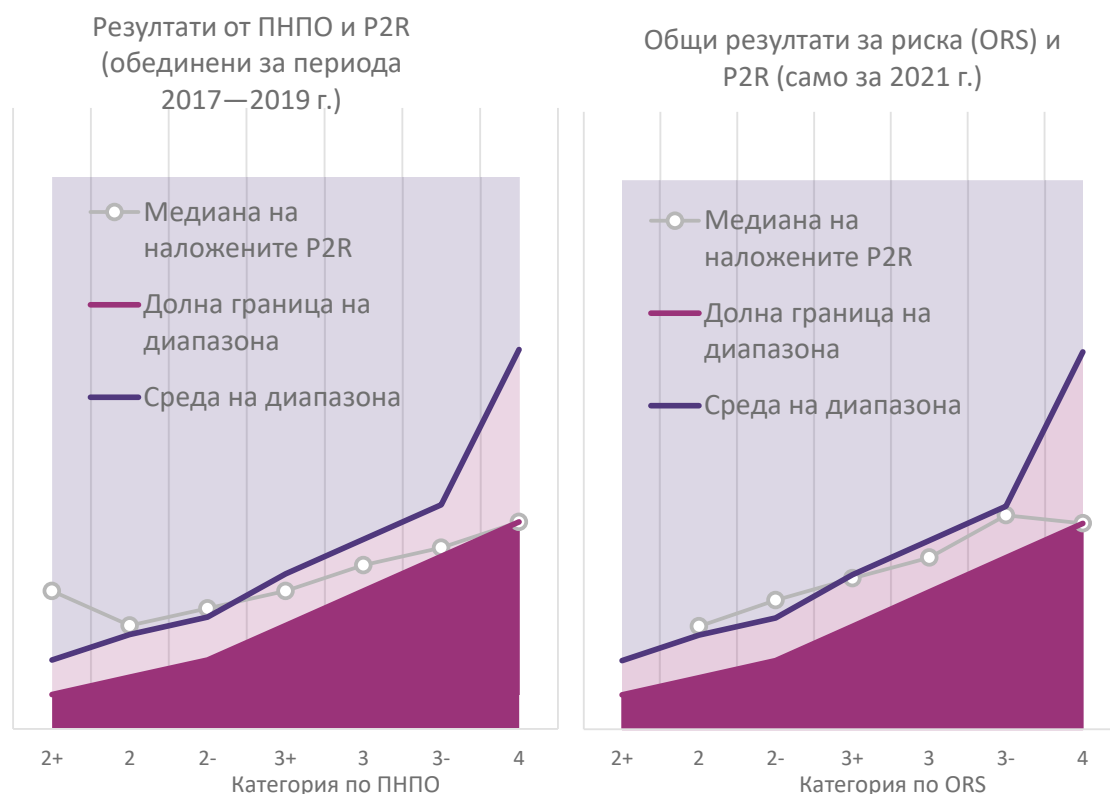
- СНЕ са определили първоначални добавки, които са били равни или по-ниски от средата на съответните диапазони в две трети от случаите, за които ЕЦБ е установила, че ВААК на банката е ненадежден. В повече от половината от банките ВААК е бил ненадежден (вж. [точка 57](#));
- през 2021 г. популацията на ЕНМ включва три банки, които имат възможно най-лошия общ резултат за риска (4) и ненадежден ВААК. На тези три банки са наложени изисквания по стълб 2, чиято стойност е от най-долната част на предложения диапазон.

63 ЕСП също така провери до каква степен ЕЦБ е използвала предварително определените диапазони за **периода 2017—2021 г.** и е осигурила последователност при налагането на изискванията по стълб 2. Одиторите констатираха, че предварително определените диапазони не са използвани последователно за банките с установени съответно по-ниски и по-високи рискове.

64 Според методологията на ЕЦБ при по-висок общ резултат за риска се увеличава размерът на налаганите по стълб 2 изисквания. Съответно, както е посочено на [фигура 8](#), теоретичните минимални изисквания по стълб 2 (т.е. минималните стойности от предварително определените диапазони, вж. [точка 54](#)) нарастват линейно, а теоретичните медианни изисквания по този стълб се увеличават по размер пропорционално по-бързо, тъй като повишаващите се нива на риска и слабостите в контрола означават, че е налице по-голям риск от несъстоятелност на банките. На практика обаче **по-лошите общи резултати за риска не са довели до пропорционално по-високи изисквания по стълб 2.** ЕСП установи, че изискванията по стълб 2 за банките с резултат 4 от ПНПО действително са били по-високи от тези за банките с резултат 2+ от ПНПО (2+ е най-добрият резултат, определен от ЕЦБ). Наблюдава се обаче ясна тенденция:

- колкото по-лош е резултатът от ПНПО, толкова по-малко е съответното увеличение на изискването по стълб 2;
- колкото по-лош е резултатът от ПНПО, толкова по-близо е действителното изискване по стълб 2 до теоретичния минимум и е по-голяма разликата с теоретичната медиана.

Фигура 8 — Резултат от ПНПО и изисквания по стълб 2 за периода 2017—2021 г.



Бележка: За 2020 г. не е проведен пълен цикъл на ПНПО поради пандемията от COVID-19, а за цикъла за 2021 г. резултатът от ПНПО е заменен с общ резултат за риска (ORS).

Източник: ЕСП въз основа на данни на ЕЦБ.

65 По-специално (вж. също *фигура 8*) ЕСП установи, че:

- за банки с по-ниски установени рискове (резултат 1, 2+, 2, 2- от ПНПО) средното изискване по стълб 2, наложено от ЕЦБ, е над средата на предварително определения диапазон;

- за банки с по-високи установени рискове (резултат 3+, 3, 3-, 4 от ПНПО) ЕЦБ е наложила изисквания по стълб 2, чиито размер е под средата на предварително определения диапазон, всъщност по-близо или дори под минимума на диапазона;
- за банките с резултат 4 от ПНПО ЕЦБ не е наложила изискване по стълб 2, по-високо от 3,90 %, през нито една година. В три случая на банки с резултат 4 от ПНПО са наложени изисквания по стълб 2 под предложения минимум на диапазона.

66 ЕСП извърши свой собствен анализ на ВААК за извадката от 10 банки, който показва, че определените от ЕЦБ изисквания по стълб 2 в четири случая са били значително по-ниски, а в два случая — значително по-високи, от непокрытите рискове, които тези банки са установили в рамките на своите ВААК. Освен това, ако ВААК на банките са били взети предвид (независимо от тяхната надеждност), това като цяло е щяло да доведе до много по-разнородни изисквания по стълб 2. До сходни резултати е достигнала извършена от ЕЦБ оценка в контекста на разработването на нейната методология за определяне на изисквания по стълб 2. Това, наред с изложената по-горе информация (вж. точки **59—61**), означава, че ЕЦБ няма увереност, че предварително определените диапазони действително отразяват съответните рискове на нивото на отделната банка.

67 За сравнение ЕСП отбелязва, че докато за цикъла за 2021 г. ЕЦБ е наложила изисквания по стълб 2, вариращи от 0,75 % до 3,90 %, наложените от друг надзорен орган на ЕС изисквания по същия стълб варират от 0,78 % до 76,10 %, което значително надвишава най-високото изискване, наложено от ЕЦБ.

68 И накрая, ограничените възможности за вариации в предварително определените диапазони и систематичното налагане на най-слабите банки на изисквания по стълб 2 от долната част на съответния диапазон помагат на банките, които иначе не биха разполагали с достатъчно капитал (капиталов буфер), да спазят по-високите изисквания.

69 ЕСП също така провери до каква степен ЕЦБ се стреми да следи за **последователността във времето** на изискванията по стълб 2, които налага. Одиторите установиха, че като част от своя процес за осигуряване на качеството ЕЦБ извършва последващ преглед на промените в показателите за риска, резултатите от ПНПО и изискванията по стълб 2 за банките под неин надзор. Този преглед се фокусира главно върху сравнение с други банки през една и съща година и със същата банка през предходната година. ЕЦБ не се съсредоточава в достатъчна степен върху развитието в рамките на по-дълги периоди от време, в които могат да се наблюдават големи промени в базисните нива на риска.

70 Цикълът на ПНПО за 2021 г. е първият, в рамките на който ЕЦБ е съобщила на банките основните фактори, определящи изискването по стълб 2 в качествено отношение. Самото изискване по стълб 2 се съобщава в решението по ПНПО, а свързаните с него ключови фактори — в придружаващо го „обобщаващо писмо“. ЕСП не извърши оценка на законосъобразността на изложението на мотивите, т.е. дали то съответства на стандартите, изисквани от правото на ЕС¹⁸. Въпреки това одиторите установиха, че банките не са получили добавките (в проценти), специфични за всеки отделен риск. За сравнение, друг надзорен орган на ЕС предоставя на банките повече подробности относно компонентите на изискването по стълб 2. В действителност методологията на ЕЦБ не е замислена така, че да позволява да се извлича подробна информация относно това i) кои непокрити рискове са допринесли към изискванията по стълб 2 и в каква степен или ii) каква е причината за промените на годишна база, ако има такива. Насоките на ЕБО¹⁹ (вж. точка 57) обаче изискват от надзорните органи **ясно да обосновават** пред банките всички допълнителни капиталови изисквания **за всеки отделен риск, което не е възможно при настоящия подход**.

¹⁸ Договор за функционирането на Европейския съюз (член 296) и съответната съдебна практика (например Решение на Общия съд по дело T-411/17).

¹⁹ Насоки на ЕБО относно ПНПО от 2018 г., точка 354: „Компетентните органи следва да се убедят, че допълнителните капиталови изисквания, заделени за всеки риск, гарантират надеждно покритие на риска. За тази цел компетентните органи следва: а) **ясно да обосновават** всички изисквания за допълнителен собствен капитал, които се различават значително от резултатите от надеждни ВААК изчисления или сравнителните изчисления [...]“; Насоки на ЕБО относно ПНПО от 2022 г., точка 363: „При определяне на допълнителните капиталови изисквания и, когато е приложимо, на препоръките, компетентните органи следва: [...] б) **да обосновават ясно всички елементи** на допълнителните капиталови изисквания за P2R“ и раздел 7.6.

ЕЦБ не използва ефективно надзорните си правомощия, за да изиска от банките да управляват по-добре кредитния риск

71 ЕЦБ разполага с надзорни правомощия и инструменти да изиска от банките да предприемат корективни действия. Надзорните мерки с качествен характер (вж. [фигура 1](#)) имат за цел да наложат на дадена банка да намали нивото на присъщия риск или да засили механизмите за управление и контрол. Тези мерки, които обикновено се определят в решението по ПНПО, могат да се състоят от изисквания и препоръки. Изискванията с качествен характер обикновено се използват за засилване на строгостта на мерките в случай на неизпълнение на препоръките. В крайни случаи ЕЦБ може дори да изиска освобождаване от длъжност на членове на съвета на директорите или да отнеме лиценз, когато вътрешният контрол на банката не е в съответствие с правните изисквания. ЕСП провери дали ЕЦБ е използвала тези мерки ефективно в отговор на установените от нея рискове, като разгледа цялата популация от поднадзорни банки.

72 Одиторите констатираха, че Наръчникът на ЕЦБ за ПНПО, както и други ръководства не предоставят изчерпателни насоки за това какви мерки следва да се предприемат от СНЕ в отговор на съществени недостатъци, свързани с кредитния риск, като им оставят значителна свобода на действие. На практика ЕЦБ разчита в по-голяма степен на препоръки, отколкото на изисквания към банките.

73 ЕСП установи, че в нейната извадка фигурират няколко банки с повтарящи се препоръки и/или съществени недостатъци, свързани с кредитния риск, за периода 2019—2021 г., за които i) резултатът за контрола на кредитния риск и изискванията по стълб 2 са останали непроменени през този период и ii) не са наложени по-строги мерки. Ситуацията е такава въпреки възможността ЕЦБ да налага изисквания с качествен характер в случай на неизпълнение (вж. точка [71](#)).

74 ЕСП разгледа също така общата тенденция при банките с най-слаби резултати за контрола на кредитния риск (т.е. резултат 4) за периода 2017—2021 г. В поднадзорната популация фигурират шест такива случая. Както е показано в [таблица 1](#), ЕСП установи, че в пет случая трайните недостатъци в управлението на кредитния риск на банките не са отстранени чрез надзорните мерки на ЕЦБ, тъй като техният резултат остава слаб. На практика надзорните мерки са предприети със закъснение и все още не са довели до очакваните подобрения. Освен това за три от тези шест банки изискването по стълб 2 е останало на същото ниво или дори е било занижено.

Таблица 1 — Банки с резултат 4 за контрола на кредитния риск и наложените им надзорни мерки (НМ) (2017—2021 г.)

Банка	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.
A	4	4	4	4 (НМ)	4
B	4	4	4	4	3
C	3	3	4	4 (НМ)	4
D	3	3	4	4 (НМ)	4 (НМ)
E	2	2	3	3 (НМ)	4 (НМ)
F	3	3	3	3 (НМ)	4 (НМ)

Бележки:

- 1) Подобряването на резултата е отбелязано в зелено.
- 2) Влошаването на резултата е отбелязано в оранжево.

Източник: ЕСП въз основа на данни на ЕЦБ.

75 По подобен начин, когато дадена банка не спазва законовото изискване за стабилен и ефективен ВААК, ЕЦБ може да упражни пълните си надзорни правомощия (вж. точка **71**). Въпреки това, както е посочено в точка **57**, седем години след създаването на ЕНМ по-голямата част от банките под пряк надзор все още не са въвели надеждни ВААК.

76 Това показва, че ЕЦБ не дава ефективно указания на банките как да се справят с установените недостатъци, което означава, че тя няма сигурност, че констатираните рискове се отстраняват своевременно и следователно се управляват по подходящ начин на равнището на отделните банки.

ЕЦБ е засилила дейността си по преодоляване на трудностите от пруденциален характер, свързани с наследените НОК, но не използва своите инструменти по най-ефективния начин

77 Международно приетите стандарти, **Базелските основни принципи (по-специално основен принцип 18)**, изискват от надзорните органи да определят дали банките разполагат с подходящи политики и процедури за ранно установяване и управление на проблемни активи (към които спадат НОК) и за поддържане на адекватни провизии и резерви. Предприемането на мерки в отговор на проблемите, свързани с качеството на активите, е един от ключовите

приоритети на ЕЦБ от създаването на ЕНМ през 2014 г. насам. **Кредитният риск, както и повишените равнища на НОК са открити от ЕЦБ като основни рискове**, пред които са изправени банките от еврозоната. ЕЦБ също така е наблюдавала „различни подходи, възприети от банките за установяване, измерване, управление и отписване на НОК“²⁰.

78 Одиторите направиха оценка на оперативната ефективност на ЕЦБ при прилагането на горепосочените стандарти и съответното законодателство на ЕС. Одитът на ЕСП се съсредоточи върху **кредитите, класифицирани като необслужвани преди април 2018 г.**, наричани също **наследени НОК**. За тази цел ЕСП разгледа дали ЕЦБ:

- а) е взела своевременни мерки в отговор на затрудненията от пруденциален характер, свързани с наследените НОК;
- б) е осигурила равностойно третиране;
- в) е използвала ефективно инструментите за надзор.

79 На 20 март 2017 г. ЕЦБ публикува своите **Практически указания относно необслужваните кредити** като „надзорен инструмент, който има за цел да изясни надзорните очаквания във връзка с установяването, оценката, управлението, измерването и отписването на НОК в области, където съществуващите регламенти, директиви или насоки не дават указания или не са конкретни“. В тях ЕЦБ описва подробно:

- какво очаква от банките по отношение на прилагането на **счетоводните стандарти**, по-специално как НОК да се провизират, как да се определя стойността на свързаните с тях обезпечения и как да се оценяват загубите по обезпечени и необезпечени кредити. Предоставят се също така насоки относно отписването на НОК. Освен това в практическите указания относно НОК се посочва, че провизиите играят решаваща роля за гарантиране на сигурността и стабилността на банковата система и че надзорните органи трябва да вземат решения относно **адекватността и своевременното признаване** на провизиите;

²⁰ ЕЦБ, **Практически указания за банките относно необслужваните кредити**, 2017 г., стр. 5.

- какво трябва да бъде включено в **стратегията за намаляване на обема на НОК**, които **банките с високи равнища на НОК** се очаква да представят на ЕЦБ. Банките трябва да определят цели за намаляване на обема на НОК в реалистичен, но достатъчно амбициозен срок (цели за редуциране на НОК). В цикъла на ПНПО за 2021 г. ЕЦБ е третираше 39 банки като такива с „високи равнища на НОК“.

80 ЕЦБ е заявила, че практическите указания са взети предвид в ПНПО и са с „незадължителен характер“. ЕСП отбелязва, че въпреки това ЕЦБ очаква банките „да обяснят и обосноват всички отклонения при поискване от страна на надзорния орган“ и че „неспазването им може да доведе до предприемане на надзорни мерки“. Следователно, макар и да не са правно обвързващи, те фактически налагат нови задължения.

81 Регулаторната рамка на ЕС предоставя на ЕЦБ, в съответствие с нейния мандат за микропруденциален надзор, **правомощието²¹ да изисква следването на специална (i) политика за провизиране или (ii) третиране на активите**. Това означава, че ЕЦБ може да изисква от кредитните институции да извършват специфични корекции (приспадания, филтри или други подобни мерки) при изчисленията на собствения капитал, когато счетоводното третиране, прилагано от дадена банка, не се счита за разумно от надзорна гледна точка. В своя [преглед на ЕНМ от 2017 г.](#) Комисията е изразила становището, че упражняването на това правомощие е особено важно за преодоляване на проблема с НОК. Това е потвърдено от законодателите на ЕС, когато през април 2019 г. те приемат²² „пруденциален предпазен механизъм“, приложим за заемите, отпуснати след 26 април 2019 г., и изрично изключват наследените НОК.

82 В Наръчника на ЕЦБ за ПНПО това конкретно правомощие не се споменава изрично, въпреки че в него по различни поводи се подчертава, че СНЕ са отговорни да определят **дали провизиите на банките са адекватни и се признават своевременно**. Счетоводните стандарти изискват провизиите да се осчетоводяват за размера на очакваните кредитни загуби за целия срок на съответния инструмент²³. Очакваните загуби за целия срок на инструмента следва

²¹ Надзорните правомощия на ЕЦБ са определени в [член 16](#), параграф 2, буква г) от Регламента за ЕНМ.

²² [Регламент \(ЕС\) 2019/630](#), съображение 6.

²³ [Международен стандарт за финансово отчитане 9 Финансови инструменти \(МСФО 9\)](#), раздел 5.5 *Обезценка*.

да се основават на **реалистична** прогнозна оценка на бъдещите плащания, които дадена банка все още има вероятност да получи (като например възстановяване на обезпечение). При определени условия това правомощие позволява също така да бъдат смекчени трудностите от пруденциален характер, когато счетоводните стандарти не гарантират пълно покритие на рисковете, например в случаите, в които банките разчитат в значителна степен на обезпечение, което рядко се реализира. ЕСП обаче **не откри данни, които да сочат, че ЕЦБ сериозно е обмислила систематичното използване на това специфично правомощие за поднадзорните банки**, когато това е необходимо.

83 Във връзка със задачата на СНЕ да следят за i) навременното и адекватно провизиране на необслужваните кредити, ii) прилагането на счетоводните стандарти от банките, както и iii) надеждността на управлението на кредитите от банките (включително стандартите за кредитиране, ценообразуването, управлението на просрочията, управлението на риска) следва да се разгледат точки **71—76** относно използването на надзорни мерки. По-специално, въз основа на извадката от банки, ЕСП установи, че на практика **ЕЦБ не е i)** наложила надзорни мерки, чрез които да поиска от банките да признаят допълнителни провизии, или ii) не е наложила да бъдат извършени приспадания от БСК1 (вж. точка **09**).

84 В практическите указания от 2017 г. се заявява, че като следваща стъпка ЕЦБ „планира да постави по-силен акцент върху това да се подобри своевременността на формирането на провизии и на отписванията“. Действително през 2018 г. и 2019 г. тя допълва тези указания с т.нар. очаквания за покритие (последователността на събитията е показана на **фигура 9**):

- през март 2018 г. ЕЦБ приема **допълнение**, приложимо само за **новите НОК (класифицирани като такива след 1 април 2018 г.)**. За заеми, които са предоставени **след 26 април 2019 г.**, и свързаните с тях НОК, през април 2019 г. законодателите на ЕС приемат „пруденциален предпазен механизъм“ под формата на приспадания от БСК1 в случаите, когато НОК не са покрити в достатъчна степен от провизии или не са обект на други корекции (вж. точка **81**);
- на 11 юли 2018 г. ЕЦБ информира в съобщение за медиите, че очакванията за покритие са приложими и за наследените НОК (**кредити, класифицирани като необслужвани преди април 2018 г.**). Подробности относно този подход са представени в **съобщението** ѝ от август 2019 г.

Фигура 9 — Хронология на приложимите за НОК правила



Източник: ЕСП въз основа на публикации на ЕЦБ и съответното законодателство.

85 Очакванията за покритие са предназначени за **справяне с пруденциалните рискове във връзка с повишеното равнище на НОК**, установено от ЕЦБ (вж. точка **77**). ЕСП приема избора на политика на ЕЦБ. Обосновката и легитимността на тази политика не беше обект на оценка от одиторите. Вместо това одитът на ЕСП се съсредоточи върху нейното изпълнение и въздействие. Заявените цели²⁴ на политиката са следните:

- да се помогне на банките да **преструктурират своите НОК**;
- да се избегне **прекомерно натрупване** на непокрити стари НОК в балансите на банките в бъдеще;
- да се гарантира, че банките няма да **натрупат** стари НОК, за които **липсва достатъчно покритие с провизии**.

86 Тези очаквания **важат за всички банки**, които са под надзора на ЕЦБ. Въпреки че са определени като „незадължителни“ (вж. точка **80**), когато очакванията на ЕЦБ за покритие не са изпълнени, банките подлежат на допълнително изискване по стълб 2 (наречено добавка по стълб 2), **независимо дали равнището им на НОК е високо или не** (вж. точка **79**, втора подточка).

87 С очакванията за покритие за пръв път се въвежда концепцията за **постепенно провизиране („провизиране по график“)** на равнище ЕС. Графикът за достигане на пълния размер на пруденциално провизиране се основава на

²⁴ Тези цели са изложени в [допълнението от 2018 г.](#) и [съобщението от 2019 г.](#)

оценка на ЕЦБ, в която се отчита потенциалното въздействие върху всяка банка, като в резултат на това в края на 2017 г. банките са разделени на три групи въз основа на съответните им дялове на НОК. За всяка от трите групи е определен различен график — от края на 2024 г. до 2026 г. за обезпечените заеми и от края на 2023 г. до 2025 г. за необезпечените заеми. С избора си на подход ЕЦБ цели да постигне баланс между осигуряване на пълно покритие и по-равномерно разпределяне във времето на финансовата тежест за банките.

88 Стремехът към постепенно увеличаване на размера на пруденциалното провизиране в продължение на няколко години, до осигуряването на пълно покритие, има за цел да се насърчи смяна на наблюдавания в миналото подход на изчакване на банките и да изиграе ролята на отключващ фактор за постигане на основната цел — реструктуриране на НОК.

89 Очакванията за покритие се основават на наблюдението, че колкото по-дълго даден заем е бил необслужван, толкова по-голям е рискът очакваните бъдещи парични потоци да не се реализират и възстановимата му стойност да е по-ниска. Предприемането на мерки във връзка със случаите, когато зависимостта на банките от обезпечения и липсата на редовни плащания представляват пруденциален риск, т.е. **разрешаването на проблемите с недостатъчното равнище на провизиране, не е основната цел на ЕЦБ**. Въпреки това банките се насърчават да отчетат максималните възможни провизии, предвидени в приложимия счетоводен стандарт, т.е. основавайки се на реалистична оценка на очакваните кредитни загуби за целия срок на съответния инструмент (вж. точка **82**), или да коригират своя (регулаторен) капитал по собствена инициатива (доброволни приспадания от БСК1). **Международните счетоводни стандарти изискват пълно провизиране** на очакваните кредитни загуби за целия срок на съответния инструмент незабавно след като даден заем стане необслужван (и корекции при промяна на икономическите условия).

90 Въпреки че ЕЦБ има за цел да промени подхода на изчакване и да наложи своевременно реструктуриране (вж. точка **88**), тя предоставя на банките няколко години, за да изпълнят очакванията ѝ (вж. точка **87**). ЕЦБ счита за необходимо също така да даде възможност на банките за отложена начална дата (т.е. 2020 г.) и за постепенно изпълнение. Тя прилага този подход въпреки факта, че повече от половината от наследените НОК вече са били необслужвани в продължение на пет или повече години, когато в крайна сметка са станали обект на очакванията на ЕЦБ за покритие. Например обезпечен заем може да е необслужван от седем или повече години към март 2018 г., но до 2026 г. за него няма да се изисква пълно пруденциално покритие.

91 Отложената начална дата, наред с другото, има за цел да стимулира банките да реструктурират своите НОК проактивно, без да е необходимо налагането на надзорна мярка от ЕЦБ. **Това обаче не довежда до очакваните резултати**, тъй като много банки са предприели действия едва при перспективата за добавка по стълб 2, **която се прилага за пръв път в рамките на цикъла на ПНПО за 2021 г.** Ако ЕЦБ беше почнала по-системно да упражнява надзорните си правомощия (вж. точка **81**) **от 2017 г. нататък**, с насоченост към банките, за които е установено, че НОК не са покрити в достатъчна степен, е можело да бъдат постигнати по-бързо резултати в случаите, в които банките не са разполагали с достатъчно провизии, било то от счетоводна или пруденциална гледна точка. Подходът на ЕЦБ, **по своя замисъл, няма за цел да разреши проблема веднага, а предвижда това да стане постепенно.**

92 Освен това той води до **неравно третиране на банките**. На първо място, като резултат от него банките с по-висок размер на НОК и без адекватно обезпечение, са получили дори повече време (до две години) в сравнение с тези с по-високо ниво на първоначално покритие (вж. точка **87**).

93 На второ място, подходът на ЕЦБ позволява на банките да изберат най-изгодния за тях начин на действие. На практика съществуват различни инструменти за осигуряване на покритие на НОК, както е показано в **таблица 2**.

Таблица 2 — Инструменти за осигуряване на покритие и ефект от прилагането им

Вид инструмент	Ефект от прилагането на инструмента (описанието не е изчерпателно)
Провизии	<p>Разходи, които понижават печалбите на дадена банка или увеличават нейните загуби, в общия случай намалявайки неразпределената печалба (счетоводен баланс).</p> <p>Неразпределената печалба е компонент на регулаторния БСК1 (вж. точка 09).</p>
Приспадане от БСК1 (стълб 1)	С него се намалява регулаторният БСК1, който се използва за изпълнение на капиталовите изисквания.
Допълнително изискване по стълб 2 (P2R)	<p>Капиталово изискване, което следва да бъде изпълнено чрез съответната част от:</p> <ul style="list-style-type: none"> — регулаторния БСК1 (56,25 %) и — други капиталови компоненти (вж. <i>фигура 2</i>).

Източник: Анализ на ЕСП.

94 Добавката по стълб 2 не променя размера на наличния капитал. Тя само увеличава капиталовото изискване. Освен това само 56,25 % от добавката по стълб 2 трябва да бъдат покрити от БСК1 (вж. *таблица 2*). БСК1 е регулаторният капитал с най-високо качество²⁵. Следователно добавката по стълб 2 често „струва“ по-малко в сравнение с другите инструменти, т.е. приспаданията от БСК1 и провизиите. Последните две имат пряко и по-голямо отрицателно въздействие върху БСК1, който се използва за покриване на регулаторните капиталови изисквания.

95 На трето място, ЕСП установи, че подходът за налагане на изисквания по стълб 2, поради своята същност, води до различия между банките, които проактивно са направили приспадания или са осчетоводили провизии преди референтната дата (31 декември на предходната година, например декември 2020 г. за цикъла на ПНПО за 2021 г.), и тези, които не са предприели действия. Това е така, защото изискването за добавка по стълб 2 влиза в сила едва с решението по ПНПО, обикновено около една година след референтната дата.

²⁵ Коефициентът на капиталова адекватност за БСК1, т.е. съотношението между „основния“ капитал и рисково претеглените активи на дадена банка, е от най-голямо значение, тъй като отразява общата финансова стабилност на банката.

Това важи и в случаите, когато дадена банка, за да избегне налагането на добавка по стълб 2, намалява първоначалния недостиг, като предприема действия (предимно заделяне на провизии) през следващата година. В действителност ЕЦБ взема предвид тези допълнителни провизии, преди да определи окончателната добавка по стълб 2, като по този начин предоставя още една година на разположение на тези банки.

96 По отношение на **ефективността** на очакванията за покритие, **оценка може да бъде направена** едва когато те са изцяло изпълнени **към края на 2026 г.**, т.е. девет години след издаването на практическите указания относно НОК. Въпреки че ЕСП не разгледа нито причинно-следствената връзка между действията на ЕЦБ и понижаването на размера на НОК, нито **въздействието на други фактори** (вж. точка **15**), очевидно е, че действията на ЕЦБ са допринесли за трайното им намаляване през последните пет години (вж. **фигура 4**).

97 Вместо това един от акцентите в одита на ЕСП беше процесът на изпълнение на очакванията за покритие през 2021 г., когато ЕЦБ за първи път използва добавки по стълб 2. В рамките на цикъла на ПНПО за 2021 г. (въз основа на данните към края на 2020 г., вж. точка **91**) тя налага добавка по стълб 2 за недостатъчно покритие на 22 от 110 банки. Всъщност към края на 2020 г. по-голямата част от банките са били изпълнили надзорните очаквания на ЕЦБ за покритие чрез осчетоводяване на провизии. Половината от банките, които са получили окончателна добавка по стълб 2, са намалили значително недостига на покритие, най-вече чрез осчетоводяване на провизии или чрез приспадания от БСК1 в хода на 2021 г. В крайна сметка провизирането е най-широко използваният инструмент за покриване на очакванията.

98 Като цяло добавките по стълб 2 за наследени НОК на отделните банки варират от 0,01 % до 0,30 %. Те са:

- много малък компонент от общите капиталови изисквания на банките. Размерът на последните е средно 13,50 % след ПНПО за 2021 г.;
- много малки и в сравнение с „редовните“ добавки по стълб 2 — средната им стойност е 2,24 % за популацията на ЕНМ, като максималната наложена добавка е 3,90 % (вж. точка **61**). Като цяло изискванията по стълб 2 са нараснали с 0,20 процентни пункта в сравнение с предходната година, което се дължи най-вече на налагането на добавката по стълб 2 във връзка с очакванията на ЕЦБ за покритие.

99 Процесът на изчисляване на добавката по стълб 2 включва редица стъпки:

- 1) изчисляване на недостига преди прилагане на изключения от задължението за осигуряване на покритие (= очаквания за покритие минус налично покритие (например провизии));
- 2) определяне и анализ на потенциалните изключения;
- 3) изчисляване на недостига след прилагане на изключенията;
- 4) корекции след референтната дата (например допълнителни провизии или освобождаване от НОК);
- 5) изчисляване и налагане на окончателна добавка по стълб 2.

100 В допълнение към редовните си задължения за докладване банките е трябвало да представят конкретни данни във връзка с определянето на очакванията за покритие и на разполагаемия за целите на пруденциалното провизиране капитал. Те също така са могли да установят евентуални случаи, в които прилагането на съответните очаквания би довело до покритие, което надхвърля 100 %. Освен това банките са могли да поискат да се приложат определени изключения, например по отношение на НОК, за които се извършват редовни плащания на главница и лихва, водещи до пълното им погасяване.

101 ЕЦБ е трябвало да провери правдоподобността на докладването на банките съгласно стандартните си процедури. Потенциалните изключения са били оценени чрез комбинация от автоматизиран анализ и анализ на всеки отделен случай, за да е сигурно, че надзорните очаквания са подходящи за всички случаи и по-специално — че са изпълнени критериите за допускане на изключения. В крайна сметка само 18 % от поисканите от банките изключения са одобрени от ЕЦБ, което представлява приблизително 12,3 % от намалението на (първоначалния) недостиг.

102 Освен това ЕЦБ е приложила корекции след референтната дата по отношение на недостига след прилагане на изключенията и преди налагането на добавката по стълб 2 чрез решението по ПНПО. Тези корекции са позволили на банките да вземат предвид съществените увеличения на провизиите (вж. точка [95](#)), приспаданията от капитала, пълните отписвания или освобождавания от НОК, извършени след 31 декември 2020 г., които представляват 46,1 % от постигнатото намаление на недостига.

103 За банките, на които е наложена добавка по стълб 2, понякога процесът не е бил завършен дори след приемането на окончателното решение по ПНПО (вж. графика на *фигура 6*). Използвайки отделен образец за докладване, те са могли да поискат допълнителни корекции в хода на годината.

104 Въпреки че ЕЦБ разполага със специфични ИТ инструменти за анализ на представените ѝ образци за докладване, помагачи ѝ да насочи усилията си върху случаите, които е необходимо да бъдат проследени в консултация с банките, целият процес, и по-специално разглеждането на изключенията, е отнел много време и ресурси. Действително ЕСП установи, че общо 55 образци за докладване са представени повторно от 33 банки и броят им продължава да бъде висок след 1 май 2021 г.

Заклучения и препоръки

105 Общото заключение на Европейската сметна палата (ЕСП) е, че ЕЦБ е предприела по-сериозни действия по отношение на надзора върху кредитния риск на банките, и по-специално на необслужваните кредити (НОК). Необходимо е обаче да се направи повече, за да може ЕЦБ да постигне по-голяма увереност, че кредитният риск се управлява добре и се покрива адекватно. Това е важно, тъй като незадоволителният контрол на кредитния риск и липсата на покритие на банките могат да подкопаят тяхната жизнеспособност и стабилността на финансовата система.

106 Обстойният процес на надзорен преглед и оценка (ПНПО) стои в основата на ефективния надзор върху банките. Като цяло ЕЦБ се е позовала на приложимите външни стандарти в тази област при издаването на насоки за надзорниците, но някои от тези насоки (по-специално за оценка на контрола на кредитния риск) са довели до непоследователен подход при оценките от съвместните надзорни екипи. ЕСП констатира някои недостатъци в начина, по който се извършват на практика оценките на кредитния риск на банките, но беше установено също, че в по-голямата си част тези оценки отговарят на съответните стандарти (вж. точки [26—33](#)).

107 Инструментите за сравнителен анализ на ЕЦБ са добре разработени и позволяват на съвместните надзорни екипи да поставят в перспектива специфичните за банките констатации. ЕСП установи обаче, че някои от инструментите се позовават на прагове, които не са актуални, както и че не са достатъчно интегрирани с други системи, използвани за извършване и документиране на оценките по ПНПО, което утежнява работата на съвместните надзорни екипи (вж. точки [34—36](#)).

108 Съответният стандарт изисква ресурсите, необходими за осъществяване на надзор, да се определят по начин, който не накърнява автономността или оперативната независимост на надзорните органи. ЕЦБ обаче е взела решение да не увеличава числеността на персонала от 2023 г. нататък нито за функцията, свързана с централното банкиране, нито за надзорната си функция. Въпреки това председателят и заместник-председателят на Надзорния съвет могат да поискат допълнителни ресурси при определени обстоятелства, но окончателното решение се взема от Управителния съвет на ЕЦБ. Освен това, тъй като ЕЦБ вече не следи съотношението между необходимите и наличните ресурси, тя не разполага

с увереност, че планираните задачи се изпълняват в съответствие със собствените ѝ стандарти (вж. точки [37—40](#) и [44—45](#)).

109 Също така девет от 22-та национални надзорни органа (националните компетентни органи) все още не осигуряват персонал за съвместните надзорни екипи в съответствие с поетите ангажименти, а опитите на ЕЦБ за отнасяне на въпроса към по-горно йерархично ниво не са довели до предоставяне на допълнителни ресурси от националните компетентни органи. Някои от тях също така не предоставят на разположение достатъчен брой служители за провеждане на проверки на място, което е довело до свиване на дейността под нивото, считано за необходимо от ЕЦБ (вж. точки [41—43](#) и [46—47](#)).

Препоръка 1 — Да се подобри процесът по оценяване на риска на банките

ЕЦБ следва да повиши ефикасността на процеса на надзорна оценка чрез:

- а) подобряване на насоките и процедурите за сравнителен анализ за надзорниците (по-специално по отношение на оценките на контрола на кредитния риск), и въвеждане на процес за гарантиране на качеството, за да има увереност, че оценките на кредитния риск са пълни;
- б) гарантиране на оперативната си независимост на надзорен орган като:
 - i) определя и поддържа численост на служителите, работещи в областта на надзора, която се основава на нуждите, независимо от стратегията, прилагана за персонала, чиито функции са свързани с централното банкиране;
 - ii) настоява за спазване на ангажиментите за предоставяне на персонал, поети от националните надзорни органи, чрез стриктно прилагане на съществуващите процедури за отнасяне на въпроси към по-горно йерархично ниво.

Целеви срок за изпълнение — четвърто тримесечие на 2023 г. за подточка а) (в контекста на цикъла на ПНПО за 2024 г.); второ тримесечие на 2024 г. за подточка б)

110 През 2021 г. окончателните решения по ПНПО са издадени 13 месеца след референтната дата, като този период е по-дълъг в сравнение с предходни години и в сравнение с времето, необходимо на други надзорни органи. Голямата продължителност на процеса означава, че окончателното решение се основава на оценка на риска, която вече не е актуална към момента на издаването му (вж. точки **50** и **52**), както и че рисковете не се управляват своевременно или не са покрити в достатъчна степен.

111 Етапите на диалог и одобрение от цикъла на ПНПО са направили процеса неефективен. Взети заедно, те са продължили два пъти по-дълго в сравнение с етапите на оценка и сравнителен анализ. Процедурите за консултации с банките (надзорният диалог и правото на изслушване) са по-скоро формални и не засягат въпроси по същество, като са направени само минимални промени на информацията, която ЕЦБ е съобщила на банките неофициално половин година преди издаването на окончателното решение по ПНПО (вж. точка **51**).

Препоръка 2 — Да се ускори процесът на надзорен преглед и оценка

ЕЦБ следва да подобри ефективността на надзорния цикъл, като съкрати продължителността на етапите на диалог и одобрение. Окончателните решения следва да се издават от ЕЦБ в срок от 10 месеца от референтната дата.

Целеви срок за изпълнение — четвърто тримесечие на 2023 г. (в рамките на цикъла на ПНПО за 2024 г.)

112 През 2021 г. ЕЦБ прилага нова методология за определяне на размера на капитала, с който дадена банка следва да разполага (изискване по стълб 2 или P2R) над регулаторния минимум, за да покрие установените рискове. В резултат на тази методология и начина ѝ на прилагане няма ясна връзка между отделните рискове (включително кредитния риск) и наложеното изискване по стълб 2 и ЕСП не откри доказателства, че ЕЦБ е остойностила тези рискове за всяка банка (вж. точки **53—60** и **70**). Ето защо ЕЦБ не разполага с увереност, че рисковете са напълно покрити.

113 ЕЦБ работи с предварително определени диапазони за всеки резултат за риска, като се очаква надзорниците да изберат изискване по стълб 2 в рамките на тези диапазони. Те нямат конкретна връзка с рисковете и се припокриват значително, което означава, че банка с по-нисък риск може да получи по-високо изискване по стълб 2 от банка с по-висок риск. За банките с най-висок риск ЕЦБ систематично е избирала изисквания по стълб 2 от най-долната част на предварително определените диапазони (вж. точки [61](#) и [63—68](#)). Това е помогнало на банките, които не са разполагали с достатъчно капитал, да спазват по-високите изисквания.

114 Стабилният процес на оценка на капитала на равнището на отделната банка е от съществено значение за управлението на риска. ЕСП установи, че ЕЦБ не е увеличавала систематично размера на изискванията по стълб 2, за да отрази факта, че процесът за вътрешен анализ на адекватността на капитала (ВААК) е оценен като ненадежден, т.е. вътрешните насоки не са били следвани (вж. точка [62](#)).

115 ЕЦБ също така налага на банките мерки с качествен характер. Те представляват инструкции за банките да предприемат конкретни действия за преодоляване на установените рискове. По отношение на популацията на поднадзорните банки ЕСП установи, че ЕЦБ обикновено не налага достатъчно сериозни надзорни мерки в случаите, когато кредитният риск е висок и устойчив (вж. точки [71—76](#)), което означава, че не е направено необходимото рискове да се управляват добре от банките.

116 През последните години ЕЦБ оказва натиск върху банките в банковата система на ЕС да вземат мерки във връзка с наследените НОК. Нивото на НОК намалява от години и продължава да спада от 2017 г. насам. Въпреки че ЕСП не извърши оценка на причинно-следствената връзка между политиката на ЕЦБ (по-специално нейните очаквания за покритие) и намаляването на равнището на НОК, очевидно е, че действията на ЕЦБ са един от факторите, допринасящи за това намаление. Дали политиката на ЕЦБ в крайна сметка е била успешна, може да се оцени едва когато е изцяло изпълнена до края на 2026 г., т.е. девет години след издаването на практическите указания относно НОК (вж. точки [15](#), [84](#) и [96](#)).

117 ЕЦБ има надзорни правомощия да налага мерки във връзка с политиките на банките за провизиране, когато последните не разполагат с надеждни процеси и данни за установяване и измерване на НОК. Наред с другото, съгласно член 16, параграф 2, буква г) от Регламента за ЕНМ, ЕЦБ може да изиска от банките да въведат специфични корекции (като например приспадания) при изчисленията на собствения капитал, когато счетоводното третиране, прилагано от дадена банка, се счита за неразумно от надзорна гледна точка, например когато банките разчитат в голяма степен на обезпечение, което рядко се реализира. Това е особено важно в контекста на мерките във връзка с НОК, както Комисията подчертава в своя преглед на ЕНМ от 2017 г. ЕСП установи, че ЕЦБ не е използвала систематично предоставеното ѝ за тази цел правомощие (вж. точки [79—83](#)).

118 ЕЦБ е разработила и въвела по-широкообхватна политика, приложима за всички банки, за да се съсредоточи върху своевременното реструктуриране на наследените НОК, да ги извади от счетоводните баланси на банките и да предотврати бъдещото им натрупване. За тази цел ЕЦБ разчита по-специално на т.нар. очаквания за покритие. Този подход включва налагането на добавка по стълб 2 в случаите, когато банките не реструктурират наследените НОК с течение на времето или не осигуряват покритие чрез други средства (допълнителни (счетоводни) провизии, пруденциални приспадания от базовия собствен капитал от първи ред (БСК1) или отписвания и освобождаване от НОК). Тази добавка има за цел да послужи като отключващ фактор за извършване на реструктурирането. С това се цели да се насърчи смяна на подхода на изчакване, прилаган от много банки, и те да бъдат стимулирани да действат проактивно, без да е необходима по-решителна намеса от страна на ЕЦБ. Целта на политиката е да не се налагат такива добавки по стълб 2 във всички случаи (вж. точки [84—86](#) и [88](#)).

119 Подходът на ЕЦБ обаче не функционира според очакванията, тъй като довежда до това, че банките предприемат действия едва при перспективата за добавка по стълб 2, която се прилага за първи път в рамките на цикъла на ПНПО за 2021 г. Ако ЕЦБ беше започнала да упражнява надзорните си правомощия по-рано и по-систематично — от 2017 г. нататък, е можело да бъдат постигнати по-бързи резултати в случаите, когато банките действително не са разполагали с достатъчно ниво на провизии, било то от счетоводна или пруденциална гледна точка. Подходът на ЕЦБ, по своя замисъл, не е имал за цел да разреши проблема веднага, а по-скоро е предвиждал постепенно предприемане на мерки (вж. точки [87](#) и [89—91](#)).

120 Налагайки изискване за добавка по стълб 2, подходът на ЕЦБ, поради своята същност, води до неравно третиране на банките. На първо място, очакванията на ЕЦБ по отношение на провизиите са най-благоприятни за банките с най-висок размер на НОК, тъй като им се предоставя най-много време за изпълнение — до девет години след издаването на практическите указания относно НОК. На второ място, ЕЦБ предоставя на банките, при които след референтната дата все още е налице недостиг, 13 месеца в повече за неговото покриване в сравнение с банките, които проактивно обезпечават потенциалния недостиг на провизии. На трето място, подходът на ЕЦБ позволява на банките да процедурат по начин, който е най-изгоден за тях (т.е. да осчетоводяват провизии, да намаляват БСК1 или да приложат изискваната добавка по стълб 2) (вж. точки [92—95](#)).

121 Избраният от ЕЦБ подход включва допълнително докладване от страна на всички банки, включително тези с ниско равнище на НОК. Процесът на налагане на добавки по стълб 2 (който се прилага за първи път през 2021 г.) е сложен, изисква много ресурси от надзорниците и банките и в известна степен води до неефективност. Повечето банки (около 80 %) са изпълнили очакванията на ЕЦБ за покритие чрез счетоводно провизиране преди цикъла на ПНПО или чрез допълнителни корекции в хода на следващата година. Добавките по стълб 2 в крайна сметка са наложени на ограничен дял от банките и техният размер е малък в сравнение с общите капиталови изисквания (вж. точки [97—104](#)).

Препоръка 3 — Прилагане на надзорни мерки, които са по-ефективни за осигуряване на добро покритие и управление на рисковете от страна на банките

ЕЦБ следва да подобри ефикасността и прозрачността на надзорния процес чрез:

- а) изменение на своята методология за изчисляване на изискванията по стълб 2 така, че да се осигурява необходимата степен на покритие на съответните рискове, включително:
 - i) установяване и остойностяване на всеки отделен риск съгласно изискванията на насоките на Европейския банков орган (ЕБО);
 - ii) налагане на капиталови изисквания, които осигуряват адекватно покритие на тези индивидуални рискове, по-специално когато те са високи и постоянни;
 - iii) излагане в решенията по ПНПО на мотиви, които ясно обосновават изискванията по стълб 2 за всеки отделен риск, за да се осигури пълна прозрачност спрямо банките.
- б) когато е необходимо, упражняване на **пълния** набор от надзорни правомощия в случаите, в които дадена банка не може да преодолее ефективно трайните слабости в контрола на риска (включително във връзка с провизирането).
- в) публикуване на своята методология за изчисляване на изискванията по стълб 2.

Целеви срок за изпълнение — четвърто тримесечие на 2024 г.







Настоящият доклад беше приет от Одитен състав IV с ръководител Mihails Kozlovs — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на заседанието му от 18 април 2023 г.

За Европейската сметна палата

Tony Murphy
Председател

Приложение

Приложение I — Последващи действия във връзка със Специален доклад № 29/2016 „Единен надзорен механизъм — добър старт, но са необходими допълнителни подобрения“


Своевременност на действията:  в срок;  просрочени;  срокът не е изтекъл;  без последващи действия, препоръката е отхвърлена от ЕЦБ;  без определен срок за изпълнение;  решение от ЕЦБ да не се прилага след допълнителен анализ.

Препоръка		Изцяло изпълнена	Изпълнена в значителна степен	Изпълнена в известна степен	Неизпълнена	Бележки	Своевременност
1	Делегиране на някои решения на по-ниски равнища; допълнителни насоки под формата на контролни листове, образци и схеми за всеки вид решение	X				ЕЦБ е извършила цялостен анализ на рамката за делегиране, като е разгледала включително националните правомощия. Тя е разработила също така изчерпателен списък на документите, въз основа на които се вземат решения, и съответните образци.	
2 (i)	Оценка на произтичащите от споделените услуги рискове, въвеждане на необходимите предпазни мерки		X			ЕЦБ е направила цялостен анализ на риска и са въведени някои предпазни мерки (например отделни линии за докладване за някои звена). В контекста на	

Препоръка	Изцяло изпълнена	Изпълнена в значителна степен	Изпълнена в известна степен	Неизпълнена	Бележки	Своевременност
	и специален мониторинг на съответствието и осигуряване на пълно и адекватно отразяване на нуждите на функцията по надзорна политика				анализа някои генерални дирекции (генерална дирекция „Макропруденциална политика и финансова стабилност“ и генерална дирекция „Икономика“ не са класифицирани като споделени услуги от ЕЦБ, а са изцяло разпределени към функцията, свързана с централното банкиране (т.е. паричната политика), като същевременно участват в работата и на надзорната функция в контекста на стрес тестовете. Това само по себе си не е несъвместимо с принципа за организационна обособеност. Въпреки това за тях не е извършен анализ на риска, на предпазните мерки и на мониторинга на съответствието (например дали споделянето на референтните показатели за кредитен риск, използвани за макропруденциални цели, би могло да повлияе	

Препоръка		Изцяло изпълнена	Изпълнена в значителна степен	Изпълнена в известна степен	Неизпълнена	Бележки	Своевременност
						на избора на политики в областта на банковия надзор). Няма специфични организационни инструкции за това как да се извършва или документира този мониторинг и да се докладва за рисковете, произтичащи от споделените услуги, във връзка с принципа на организационна обособеност, посочен в член 25, параграф 2 от Регламента за ЕНМ.	
2 (ii)	Прилагане на отделни линии на докладване за случаите, свързани с конкретни ресурси за надзорната функция				X	Препоръката е отхвърлена и по нея не са предприети допълнителни действия.	⊗
2 (iii)	По-активно участие в бюджетния процес и свързания с него процес на вземане на				X	Препоръката е отхвърлена и по нея не са предприети допълнителни действия.	⊗


Препоръка		Изцяло изпълнена	Изпълнена в значителна степен	Изпълнена в известна степен	Неизпълнена	Бележки	Своевременност
	решения на Надзорния съвет						
3	Заделяне на достатъчно ресурси за звеното по вътрешен одит, за да могат да се обхванат областите с висок и среден риск		X			<p>Проблемът с вътрешният одит на теми, свързани с надзора, се е изострил, което е довело до подобряване на ситуацията по отношение на ресурсите. Отчитането на времето е преустановено. ЕЦБ изчислява, че средно около десет еквивалента на пълно работно време се използват за дейности, свързани с ЕНМ, а три — за планиране, наблюдение на риска и евентуално административни разследвания. След анализ на индивидуалните рискове се включват само избрани теми във високорискови области (например проблемни области или области, за които има вероятност да се превърнат в такива по отношение на управлението на кризи). Въпреки че изборът на</p>	


Препоръка		Изцяло изпълнена	Изпълнена в значителна степен	Изпълнена в известна степен	Неизпълнена	Бележки	Своевременност
						области въз основа на предварителна оценка е разумен, ситуацията с ресурсите се нуждае и в бъдеще от внимателно наблюдение, за да се прецени дали в рамките на областите с висок и среден риск е налице разумно покритие.	
4	Сътрудничество с ЕСП	X				Одитът на управлението на кризи от страна на ЕЦБ беше извършен преди сключването на Меморандума за разбирателство между ЕСП и ЕЦБ през октомври 2019 г. По отношение на одитите, осъществени след сключването на Меморандума за разбирателство, ЕЦБ предостави информацията, необходима на ЕСП за извършването им.	
5	Формализиране на правилата на ЕЦБ за измерване и публично			X		Оповестяването на информация и показатели в годишния доклад на ЕЦБ относно банковия надзор	


Препоръка	Изцяло изпълнена	Изпълнена в значителна степен	Изпълнена в известна степен	Неизпълнена	Бележки	Своевременност
<p>оповестяване на информация относно резултати от надзорната дейност и използване на проучвания</p>					<p>(включително приоритетите и рисковете в областта на надзора) пояснява надзорната дейност и предоставя свързана с банките информация, за да се очертае цялостна картина, която да даде възможност за оценка на резултатите от надзора. Все още е необходимо да се постави по-силен акцент върху сравняването на приоритетите/целите в областта на надзора спрямо резултатите, както и върху крайните ефекти. Започнати са няколко работни направления, включително пилотен проект за измерване на ефективността на надзора върху по-малко значимите институции. Въпреки че през декември 2018 г. Надзорният съвет приема рамка за проучване на сектора, такова все още не е проведено.</p>	

Препоръка		Изцяло изпълнена	Изпълнена в значителна степен	Изпълнена в известна степен	Неизпълнена	Бележки	Своевременност
6	Изменение на Рамковия регламент за ЕНМ, за да се формализират задълженията на участващите НКО и да се гарантира, че всички участват пълноценно и пропорционално в работата на СНЕ			X		През 2017 г. ЕЦБ счита, че изменение на Рамковия регламент за ЕНМ може да не е необходимо. Съзакондателите не са направили изменения. Всъщност становището на ЕЦБ е, че ЕНМ следва да работи въз основа на принципа на лоялно сътрудничество. Подробности относно ресурсите, предоставени за дейности на място, са представени в точки 41—43 , а относно предоставянето на ресурси от НКО — в точки 46—47 . Вж. също препоръка 1 , буква б, подточка ii) към ЕЦБ да настоява националните надзорни органи да спазват своите ангажименти, като прилага по-стриктно съществуващите процедури за отнасяне на въпроси към по-горно йерархично ниво.	
7	Разработване на профили на			X		Разработен е цялостен профил на ролите	

Препоръка	Изцяло изпълнена	Изпълнена в значителна степен	Изпълнена в известна степен	Неизпълнена	Бележки	Своевременност
	роли/екипи и методи за оценка на пригодността на служителите, които НКО насочват към СНЕ, и на последващите резултати от тяхната работа				(включително 15 специализации). Не са разработени профили на ролите на директор и ръководител на отдел. Профилите на екипите са разработени, но все още не са официално одобрени, въпреки че на практика се използват от ЕЦБ. Все още не е въведен процес за оценка на работата на отделните членове на СНЕ, които не са служители на ЕЦБ — предоставя се само обратна информация до подкоординатора на НКО за СНЕ относно изпълнението на задълженията от екипа като цяло. Поради тази причина обратната информация не оказва въздействие върху индивидуалната оценка на работата на равнището на НКО. Не е въведен процес за отхвърляне на предложените членове на СНЕ. Като цяло ЕЦБ разчита на готовността	

Препоръка		Изцяло изпълнена	Изпълнена в значителна степен	Изпълнена в известна степен	Неизпълнена	Бележки	Своевременност
						и способността на НКО за добросъвестно сътрудничество.	
8	Създаване и поддържане на централизирана, стандартизирана и изчерпателна база данни за уменията и опита на служителите на СНЕ (както от ЕЦБ, така и от НКО)			X		Направен бе преглед на съществуващите ИТ решения, използвани от НКО. Въпреки че от правна гледна точка би било възможно да се въведе база данни, НКО са отхвърлили тази идея. През юни 2021 г. е стартирана платформа за обмен на знания за служителите на ЕЦБ и НКО, наречена SSMnet. Тя разполага с функционалност за създаване на потребителски профил, който включва данни за контакт, наименование на длъжността, както и възможност за предоставяне на допълнителна информация на доброволна основа (експертни познания, предишен опит, образование). Тази инициатива е добра	

Препоръка		Изцяло изпълнена	Изпълнена в значителна степен	Изпълнена в известна степен	Неизпълнена	Бележки	Своевременност
						отправна точка при дадените обстоятелства, въпреки че към настоящия момент тя не представлява изчерпателна база данни за умения и опит. Освен това ще бъде необходимо служителите на НКО и ЕЦБ да започнат да използват функционалността на SSMnet за създаване на профил, за да може платформата да бъде от полза при търсенето на най-добрите умения и познания.	
9	Провеждане на програма за обучение в областта на банковия надзор, като се следи за това задължителното участие в нея да бъде съизмеримо с бизнес нуждите, и обмисляне на въвеждането на		X			Разработена е добра програма за обучение, включваща ориентирани към темата курсове. Увеличаването на участието през последните години представлява голямо постижение. Понастоящем нито едно от обученията не е задължително. От декември 2021 г. екипът за обученията за ЕНМ обаче работи по преразглеждане на настоящата програма за	

Препоръка		Изцяло изпълнена	Изпълнена в значителна степен	Изпълнена в известна степен	Неизпълнена	Бележки	Своевременност
	програма за сертифициране					въвеждане в работата на ЕНМ, като през февруари 2023 г. е започнал работа и по нова основна квалификационна програма за ЕНМ, която включва задължителни обучения с възможности за освобождаване от участие в зависимост от профилите на служителите, както и в зависимост от вече придобитите квалификации.	
10	Разработване и прилагане на основаваща се на риска методология за определяне на целевия брой служители и състав на уменията, която следва да гарантира, че ресурсите са съизмерими с размера, сложността и рисковия профил			X		ЕЦБ е определила целеви брой служители за всеки клъстер от банки и до 2019 г. ги е използвала като референтни показатели за сигнализиране на потенциален недостиг на персонал. Въпреки че за тези целеви стойности не са извършени официално бек-тестове, тяхната целесъобразност е оценена в качествено отношение въз основа на проучване за персонала на СНЕ.	

Препоръка	Изцяло изпълнена	Изпълнена в значителна степен	Изпълнена в известна степен	Неизпълнена	Бележки	Своевременност
	на поднадзорната институция				<p>Подробности относно разделението на ЕЦБ между областите на паричната политика и на банковия надзор са предоставени в точка 45. Подробности относно предоставянето на ресурси от НКО са изложени в точки 46—47.</p> <p>Като цяло участието на НКО в СЧЕ е в рамките на желанния диапазон (т.е. минимум между 25 % и 80 % от работния капацитет на съответния служител е посветен на работата на СЧЕ, а останалата част — на НКО). През 2021 г. към проучването на персонала е добавено качествено измерение.</p> <p>Според ЕЦБ в някои НКО niskият процент на участие на членовете на СЧЕ се дължи на значимостта на приемащите банки. В тези случаи служителите на НКО трябва да участват в надзора на дадена банка на ниво</p>	

Препоръка		Изцяло изпълнена	Изпълнена в значителна степен	Изпълнена в известна степен	Неизпълнена	Бележки	Своевременност
						група и да упражняват надзор върху дъщерното дружество в своята държава на индивидуално равнище.	
11	Преглед на модела на групиране (модела на клъстерите)	X				Моделът на групиране е основан на риска и редовно се актуализира. Изпълнението му малко е закъсняло спрямо определената целева дата.	
12	Значително засилване на присъствието на персонал на ЕЦБ в проверките на място. Увеличаване на проверките на място, които не са ръководени от надзорния орган на държавата по произход или на приемащата държава			X		Със създаването на отделна генерална дирекция за проверки на място и проучвания на вътрешни модели (DG OMI) е засилен капацитетът на ЕЦБ за осъществяване на тези проверки. Участието на персонала на ЕЦБ в проверките на място обаче е намаляло в периода от 2016 г. до 2022 г. От друга страна, броят на ръководените от ЕЦБ проверки се е увеличил значително. Налице са съществени подобрения по отношение на трансграничните задачи, но	

Препоръка		Изцяло изпълнена	Изпълнена в значителна степен	Изпълнена в известна степен	Неизпълнена	Бележки	Своевременност
						<p>ограниченията в областта на общественото здраве, свързани с пандемията от COVID-19, са довели до намаляване на посещенията на място през 2020 г. и 2021 г.</p> <p>Подробна информация за общия капацитет на ЕЦБ и НКО, взети заедно, е изложена в точка 46 (включително решението от декември 2022 г. за увеличаване на ресурсите на ЕЦБ), като съответните последици върху дейността на място са описани в точка 43.</p>	

Препоръка		Изцяло изпълнена	Изпълнена в значителна степен	Изпълнена в известна степен	Неизпълнена	Бележки	Своевременност
13	Следене на недостатъците в ИТ системата за проверки на място. Продължаване на усилията за повишаване на квалификацията и уменията на инспекторите за извършване на проверки на място	X				Новите ИТ функции са насочени към преодоляване на установените слабости. Новата програма за обучение на инспекторите, извършващи проверки на място, е подходяща.	

Източник: ЕСП.

Съкращения

БСК1: Базов собствен капитал от първи ред

ВААК: Процес за вътрешен анализ на адекватността на капитала

ЕБО: Европейски банков орган

ЕНМ: Единен надзорен механизъм

ЕЦБ: Европейска централна банка

НКО: Национален компетентен орган

НОК: Необслужван кредит

ПНПО: Процес на надзорен преглед и оценка

СНЕ: Съвместен надзорен екип

ОРС: Общ резултат за риска

P2R: Изисквания по стълб 2

Речник на термините

Базов собствен капитал от първи ред: Капитал с най-високо качество (с най-малка вероятност да бъде изкупен обратно), с който финансовите институции трябва да разполагат за неограничено и незабавно покриване на рискове или загуби веднага след възникването им.

Изискване по стълб 2: Специфично за всяка банка капиталово изискване, предназначено за покриване на рискове, които са подценени или не са обхванати от минималните капиталови изисквания (известни като стълб 1).

Капитал от втори ред: Допълнителен, по-лесен за обратно изкупуване капитал, с който финансовите институции трябва да разполагат за покриване на загуби, в случай че изпаднат в неплатежоспособност.

Капиталов буфер: Разликата между i) общите капиталови изисквания за дадена банка и ii) нейния коефициент на капиталова адекватност.

Капиталова добавка по стълб 2: Допълнително изискване по стълб 2, налагано на банките, чиито провизии са оценени от ЕЦБ като неадекватни от пруденциална гледна точка.

Капиталово изискване: Изискван минимален размер на капитала, с който дадена банка трябва да разполага, като процент от размера на рисково претеглените ѝ активи („стълб 1“), и допълнителна сума, изчислена въз основа на рисковия профил на банката („стълб 2“).

Коефициент на капиталова адекватност: Капиталът на дадена банка, изразен като процент от размера на нейните рисково претеглени активи.

Компоненти на регулаторния капитал: Капитал от първи ред (включващ базов собствен капитал от първи ред и допълнителен капитал от първи ред) и капитал от втори ред.

Микропруденциален надзор: Банков надзор, съсредоточен върху отделните финансови институции като компоненти на финансовата система.

Необслужван кредит: Вземане, просрочено с повече от 90 дни, за което има малка вероятност да бъде събрано или да стане обект на обезценка.

Обезпечение: Актив, който се предоставя като гаранция или залог при отпускането на заем и се използва за погасяване при евентуално неизпълнение на задължението.

Очаквани кредитни загуби: Те отразяват очакванията на дадена банка за размера на недостига при събирането на договорните парични потоци.

Приспадания от базовия собствен капитал от първи ред: Корекция на регулаторния капитал, наложена в резултат на упражняването на надзорни правомощия, която има за цел да отрази аспекти от икономическата действителност, които не са били отчетени.

Провизии: Счетоводен термин, с който се обозначава най-добрата приблизителна оценка на вероятно бъдещо задължение с неопределен срок или размер, което се отразява в счетоводния баланс.

Регулаторен капитал: Минимален размер на капитала, с който дадена банка или друга финансова институция трябва да разполага по закон.

Счетоводни стандарти: Общ набор от принципи и изисквания, които стоят в основата на счетоводните политики и практики.

Отговори на Европейската централна банка

<https://www.eca.europa.eu/bg/publications/sr-2023-12>

Хронология

<https://www.eca.europa.eu/bg/publications/sr-2023-12>

Одитен екип

Специалните доклади на Европейската сметна палата представят резултатите от нейните одити на политики и програми на ЕС или теми, свързани с управлението, в конкретни бюджетни области. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да окажат максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществен интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав IV, специализиран в областта на пазарната регулация и конкурентоспособната икономика, с ръководител Mihails Kozlovs — член на ЕСП. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Mihails Kozlovs, със съдействието на Edite Dzalbe — ръководител на неговия кабинет, и Laura Graudiņa — аташе в кабинета; Marion Colonerus — главен ръководител; Shane Enright — ръководител на задача; Joerg Genner, Mirko Gottmann, Helmut Kern, Anna Ludwikowska, Ioannis Sterpis, Nadiya Sultan и Giorgos Tsikkos — одитори.



От ляво надясно: Marion Colonerus, Ioannis Sterpis, Anna Ludwikowska, Shane Enright, Mihails Kozlovs, Joerg Genner, Mirko Gottmann, Helmut Kern, Laura Graudina, Giorgos Tsikkos.

АВТОРСКИ ПРАВА

© Европейски съюз, 2023 г.

Политиката на ЕСП относно повторната употреба е определена в [Решение № 6-2019 на Европейската сметна палата](#) относно политиката за свободно достъпни данни и повторната употреба на документи.

Освен ако не е посочено друго (напр. в отделни известия за авторските права), създаденото от ЕСП съдържание, притежавано от ЕС, е лицензирано по [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Това означава, че като правило повторната употреба е позволена, при условие че са посочени първоначалните източници и всички извършени промени. Лицето, което използва информацията на ЕСП повторно, следва да не изменя първоначалния смисъл или послание на документите. ЕСП не носи отговорност за последствия, възникнали в резултат на повторното използване.

Необходимо е да се получи допълнително разрешение в случаите, когато дадено съдържание изобразява разпознаваеми частни лица, например на снимки на персонала на ЕСП, или когато е включено съдържание на трети страни.

В случаите, когато е получено такова разрешение, то отменя и заменя горепосоченото общо разрешение и ясно посочва всички ограничения при използването.

За използването или възпроизвеждането на съдържание, което не е собственост на ЕС, може да е необходимо да се потърси разрешение директно от носителите на авторските права.

— Фигура 7 (икони) е създадена с използването на ресурси от <https://flaticon.com>. © Freepik Company S.L. Всички права запазени.

Софтуер или документи, обхванати от правата на индустриална собственост, като патенти, търговски марки, регистрирани дизайни, лого и наименования, са изключени от политиката на ЕСП за повторно използване.

Уебсайтовете на всички институции на Европейския съюз, включени в домейна europa.eu, съдържат препратки към сайтове на трети страни. Тъй като ЕСП не контролира съдържанието им, моля, запознайте се с тяхната политика за поверителност на данните и с политиката за авторските права.

Използване на логото на ЕСП

Логото на ЕСП не може да бъде използвано без предварително разрешение.

PDF	ISBN 978-92-847-9936-7	1977-5814	doi:10.2865/010367	QJ-AB-23-012-BG-N
HTML	ISBN 978-92-847-9961-9	1977-5814	doi:10.2865/424781	QJ-AB-23-012-BG-Q

Европейската централна банка (ЕЦБ) упражнява надзор върху големите банки в Банковия съюз, като извършва оценка на техните пруденциални рискове. Един от тях е кредитният риск, възникващ когато заемите станат необслужвани и могат да застрашат жизнеспособността на банките, а понякога и стабилността на цялата финансова система.

Европейската сметна палата (ЕСП) установи, че макар ЕЦБ да е увеличила усилията си, е необходимо да се предприемат още действия за постигане на по-голяма увереност, че кредитният риск се управлява правилно и се покрива адекватно от банките. Новата методология на ЕЦБ за определяне на допълнителните капиталови изисквания (стълб 2) не предоставя гаранции, че отделните рискове са напълно покрити, и не се прилага последователно — за банките с по-висок риск не се налагат пропорционално по-високи капиталови изисквания. ЕЦБ не използва ефективно своите инструменти и надзорни правомощия, за да следи за доброто обезпечаване на кредитния риск на банките.

ЕСП препоръчва усъвършенстване на оценките на риска, оптимизиране на процеса на надзорен преглед и оценка и подобряване на надзорните мерки с цел ефективно управление на рисковете.

Специален доклад на ЕСП съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



Служба за публикации
на Европейския съюз

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Тел. +352 4398-1

За запитвания: eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx
Уебсайт: eca.europa.eu
Туйтър: @EUAuditors