

Специален доклад

**Единен надзорен
механизъм – добър
старт, но са необходими
допълнителни
подобрения**



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

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

Туитър: @EUAuditors

Допълнителна информация за Европейския съюз можете да намерите в интернет (<http://europa.eu>).

Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, 2016 г.

Print	ISBN 978-92-872-6199-1	ISSN 1831-0974	doi:10.2865/273516	QJ-AB-16-029-BG-C
PDF	ISBN 978-92-872-6197-7	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/579	QJ-AB-16-029-BG-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6185-4	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/285094	QJ-AB-16-029-BG-E

© Европейски съюз, 2016 г.

Възпроизвеждането е разрешено при посочване на източника.

За всяко използване или възпроизвеждане на фигура 4 трябва да се потърси разрешение директно от притежателя на авторските права.

В настоящия доклад текстовете от документи на други институции (напр. БМР, МВФ) не са непременно официалните преводи, направени от тези институции.

Специален доклад**Единен надзорен
механизъм – добър
старт, но са необходими
допълнителни
подобрения**

(съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС)

Специалните доклади на ЕСП представят резултатите от извършени от нея одити на изпълнението или на съответствието по конкретни бюджетни области или теми на управлението. 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 доклад беше изготвен от Одитен състав IV с ръководител Baudilio Tomé Muguruza — член на ЕСП. Този състав е специализиран в областта „Пазарна регулация и конкурентоспособна икономика“. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Neven Mates, със съдействието на George Karakatsanis — ръководител на неговия кабинет, Marko Mrkalj — аташе в кабинета, Zacharias Kolias — директор и Mirko Gottmann — ръководител на задача. Одитният екип се състоеше от Boyd Anderson (командиrowан експерт), Paraskevi Demourtzidou, Helmut Kern и Giorgos Tsikkos — одитори. Tom Everett подпомогна одита със своите езикови умения.



От ляво на дясно: G. Karakatsanis, G. Tsikkos, M. Mrkalj, P. Demourtzidou, Z. Kolias, N. Mates, T. Everett, M. Gottmann, H. Kern.

Точки

Съкращения

I - XV Кратко изложение

1 - 12 Въведение

6 - 12 Създаване на Европейски банков съюз

13 - 19 Подход и методология на одита

19 Трудности при набавянето на доказателства за одита

20 - 77 Управление

21 - 27 Създадена е сложна организационна структура

25 Набирането на служители за ЕНМ от страна на ЕЦБ е ефективно предвид времевите ограничения...

26 - 27 ...но е силно зависимо от ресурсите, с които разполагат НКО

28 - 39 Органите на институцията са създадени съобразно изискванията и са подкрепени от сложен процес на вземане на решения

32 - 35 Вземането на решения е сложен процес, с многопластов обмен на информация и значително участие на секретариата на Надзорния съвет

36 - 37 От Надзорния съвет се изисква да взема огромен брой решения...

38 - 39 ...с „ефект на доминото“ върху работата на ръководния комитет

40 - 52 Принципът на разделение между паричната политика и надзора се прилага, но има рискове по отношение на възприятието за независимост

42 - 46 Може да се направи повече за оценка на рисковете, които произтичат от споделянето на услуги

47 - 52 Вътрешно присъщи за организационното и финансовото устройство на ЕНМ са и други рискове по отношение на независимостта на функциите на паричната политика и на надзора

53 - 57	Прилагат се етични процедури и кодекси на поведение за ръководството и служителите на ЕНМ
53 - 57	Създадена е етична рамка за ЕНМ, но националните компетентни органи продължават да се подчиняват на националното законодателство и се ползват със значителна свобода на преценката при определяне на собствените си правила
58 - 77	Вътрешен одит: новаторски подход, който включва подробен план на одита, но изпълнението е възпрепятствано от проблеми, свързани с разпределението на ресурсите и планирането
62 - 65	Разпределение на ресурсите от D-IA: въпреки че нуждите от персонал са били ясно определени, крайните нива на осигуряване с персонал са недостатъчни
66 - 69	Планирането се основава на обширен кръг одитни теми, но не винаги взема под внимание добрите практики
70 - 77	Въпреки че методологията за оценка на риска като цяло е правилна, в нея липсват гаранции, които да осигурят пълно и своевременно фокусиране върху областите с висок и среден риск
78 - 103	Механизми за отчитане
82 - 84	i) Ролята и отговорностите на ЕНМ като цяло са ясно определени и публично оповестени в законодателството, с което се установяват правомощията
85 - 87	ii) Мандатът за одит на Сметната палата е определен в Договора за функционирането на ЕС
88 - 97	iii) Все още не е разработена официална рамка относно резултатите, която да предостави гаранции за постигането на целите на ЕНМ
98 - 99	iv) Демократичният контрол върху надзора от страна на Европейския парламент се упражнява при съществени ограничения, свързани с поверителността
100 - 103	v) Налице са механизми за обратна връзка, но те все още не включват общи анкети на финансовите институции
104 - 149	Съвместни надзорни екипи – организация и разпределение на ресурсите
106 - 125	Планиране и разчети на общите нужди от ресурси за надзор, разпределение на ресурсите и набиране на персонал
107 - 110	Първоначалните оценки на общите нужди от персонал на ЕНМ са следвали опростен подход...
111 - 112	...при който не е взето предвид в пълна степен нарастващото работно натоварване по надзора
113 - 119	Методологията на клъстерите е имала за цел да улесни първоначалното разпределение на персонал за СНЕ, но трябва да бъде актуализирана
120 - 121	Ресурсите на ЕЦБ се разпределят в съответствие с нейната методология на клъстерите
122 - 125	Политиката относно назначенията на координаторите е разработена с цел насърчаване на хармонизацията, но тя не винаги се спазва

- 126 - 137 **Сътрудничество и зависимост от НКО от страна на ЕЦБ**
- 126 - 128 СЧЕ са силно зависими от персонала на НКО, но ЕЦБ има ограничен контрол върху ресурсите на НКО
- 129 Персоналът на СЧЕ все още до голяма степен се състои от граждани на НКО по произход...
- 130 - 137 ...като същевременно част от контингента служители на НКО не отговаря на очакванията на ЕЦБ за персонала на СЧЕ
- 138 - 149 **Структура на СЧЕ, механизми на докладване и обучение**
- 138 - 139 Многонационалните екипи улесняват обмена на знания и най-добри практики...
- 140 ...но противоречията в линиите на докладване...
- 141 ...липсата на яснота в комуникационните потоци и при разпределянето на задачите...
- 142 ...и разликите в употребата и класифицирането на хоризонталните функции на НКО биха могли да доведат до неефективно използване на ресурсите
- 143 - 147 Липсата на задължителни оценки на работата на СЧЕ на НКО би могла да създаде проблеми със стимулите и резултатите
- 148 - 149 ЕНМ няма програма за интегрирано обучение или програма за сертифициране на надзорните органи
- 150 - 183 **Надзор на място**
- 150 - 152 **Правилата за надзор на място в рамките на ЕНМ са последователни и всеобхватни**
- 153 - 170 **При набирането на персонал, планирането и извършването на проверки на място се появяват практически недостатъци**
- 153 - 158 Ограничено участие на ЕЦБ в проверките на място
- 159 - 164 Планирането е подробно и сложно
- 165 - 170 Необходими са подобрения в областта на информационните технологии
- 171 - 175 **ЕЦБ планира конкретни мерки за подобряване на квалификацията и уменията на инспекторите и РМ**

176 - 183 **Ясна структура за докладване, в която липсва внимание към детайла и би могла да пострада от дългата процедура**

176 - 177 Процедурата за докладване на ЕЦБ е добре структурирана

178 - 182 Правилата за оповестяване на констатациите обаче са непълни

183 Срокът за публикуване на докладите е дълъг

184 - 197 **Заклучения и препоръки**

185 - 187 **Управление**

188 - 189 **Задължение за отчитане**

190 - 194 **Съвместни надзорни екипи**

195 - 197 **Проверки на място**

Приложение I — Обобщение на одитния подход

Приложение II — Ограничения относно достъпа до информация

Приложение III — Процесът на вземане на решения, прилаган по отношение на отделни надзорни решения и други обвързващи и необвързващи правни актове до процедурата при липса на възражения в Управителния съвет

Приложение IV — Бюджетен процес на ЕЦБ

Приложение V — Одитът на банковия надзор в избрани национални юрисдикции

Приложение VI — Препоръки на МВФ относно прозрачността и отчитането в рамките на отговорностите на ЕЦБ относно надзора

Приложение VII — Обхватът на прегледа от страна на Европейската комисия по член 32 от Регламента за ЕНМ

Приложение VIII — Проверка на националните компетентни органи и на поднадзорните институции

Приложение IX — Основни елементи на механизмите за отчитане на ЕЦБ пред Европейския парламент

Приложение X — Структура на процеса на отчитане относно проверките на място

Отговори на ЕЦБ

БКБН: Базелски комитет по банков надзор

ВОИ: Върховна одитна институция

ГДМН: Генерална дирекция „Микропруденциален надзор“

ДФЕС: Договор за функционирането на Европейския съюз

ЕБО: Европейски банков орган

ЕНМ: Единен надзорен механизъм

ЕПЗ: Еквивалент на пълна заетост

ЕСФН: Европейска система за финансов надзор

ЕСЦБ: Европейска система на централните банки

ЕЦБ: Европейска централна банка

ИПС: Икономически и паричен съюз

КВО: Комитет на вътрешните одитори

МВФ: Международен валутен фонд

МНА: Минимално ниво на ангажираност

НГК: Надзорно гарантиране на качеството

НКО: Национален компетентен орган

НС: Надзорен съвет

НЦБ: Национална централна банка

ПИНП: План за извършване на надзорни проверки

ПНПО: Процес по надзорен преглед и оценка

РМ: Ръководител на мисия

СНЕ: Съвместен надзорен екип

COP: Система за оценка на риска

СУИ: Система за управление на информацията

ЦПМ: Отдел „Централизирани проверки на място“

ЧЗД: Често задавани въпроси

BIS: Банка за международни разплащания

BUCOM: Бюджетен комитет на ЕСЦБ

FDIC: Federal Deposit Insurance Corporation (Федерална корпорация за гарантиране на депозитите)

GAO: Government Accountability Office: Сметна палата на САЩ (GAO)

Какво представлява ЕНМ?

I

Световната финансова криза през 2008 г. сериозно засегна много европейски икономики. Ефектът на доминантното върху банковия сектор, след дълги години липса на контрол и поемане на все по-големи рискове, постави много кредитни институции в ситуация на свръхекспозиция в контекста на отслабващи пазари и ги принуди да потърсят финансова помощ от държавата. Спасяването на такива институции с публични средства обаче неизбежно доведе до увеличаване на държавния дълг, което беше последвано от намаляване на инвестициите и растежа и още по-голям натиск върху банковата платежоспособност.

II

С оглед на избягването на бъдещи кризи и засилването на доверието в банковия сектор беше необходимо да се преодолее „порочният кръг“ на поемане на прекомерен риск и спасяване с държавни средства. През 2012 г., в опит да се намери устойчиво решение за еврозоната, лидерите на ЕС оповестиха намеренията си за въвеждане на общ режим за банките посредством Европейски банков съюз.

III

За основни стълбове на банковия съюз бяха предвидени централизиран надзор на банките в еврозоната – механизъм, който да гарантира, че фалиралите банки ще се закриват при минимални разходи за данъкоплатеца, както и хармонизирана система за гарантиране на депозитите. Първата стъпка – централизиран контрол – доведе до създаването през 2014 г. на Единен надзорен механизъм (ЕНМ), със задача да поеме по-голямата част от дейността по надзора, която преди това беше извършвана от националните органи. ЕНМ е подчинен на Европейската централна банка, но в него активно се ангажират участващите държави членки.

Какво се третира в този доклад?

IV

Сметната палата има правомощия за проверка на оперативната ефективност при управлението на ЕЦБ. Ето защо за целите на този одит се постави акцент върху устройството на ЕНМ и начина, по който ЕЦБ е организирал неговата дейност. По-конкретно Сметната палата разглежда структурата на управление на новия механизъм (включително работата на вътрешния одит), механизмите за публично отчитане, сформирането и осигуряването с ресурси на екипи за банков надзор (както в банките, така и извън тях) и процедурата за проверки на място.

V

Стана ясно обаче, че във всички области на планирания от Сметната палата одит е налице съществена пречка – несъгласието с ЕЦБ по отношение на точните параметри на правомощията на Палатата и правото ѝ на достъп до документи. ЕЦБ счита, че те са извън сферата на нашата дейност и не беше склонна да предостави някои документи, които бяха нужни, за да извърши Сметната палата дейността си. Затова ние успяхме само отчасти да преценим дали ЕЦБ успешно се справя с ЕНМ от гледна точка на управлението, надзора от разстояние и проверките на място.

Какво констатирахме?

VI

Сметната палата получи достатъчно информация, за да заключи, че ЕНМ е бил създаден в срок. Поради ангажираността на националните надзорни органи организацията на надзора е доста сложна и разчита на висока степен на координация и комуникация между служителите на ЕЦБ и определените от НКО лица от участващите държави членки. Тази сложност представлява предизвикателство в сферата на управлението, където ефективността и ефикасността при вземането на решения относно управлението биха могли да бъдат затруднени от сложните процедури за обмен на информация.

VII

Съгласно законодателството ЕЦБ е длъжна да спазва строго разграничение между функциите си по отношение на паричната политика и на надзора. Последната се контролира от Надзорен съвет, който предлага решения на Управителния съвет на ЕЦБ. В рамките на ЕЦБ обаче Надзорният съвет на ЕНМ не осъществява контрол върху бюджета за надзор и човешките ресурси. Това поражда загриженост относно независимостта на двете сфери на дейност на ЕЦБ, за което допринася и фактът, че някои структури на ЕЦБ обслужват и двете дейности, при липса на ясни правила и механизми на докладване, които да сведат до минимум евентуалния конфликт между целите.

VIII

Пример за такава обща услуга е вътрешният одит. Сметната палата установи, че за дейността си във връзка с ЕНМ той е бил недобре ресурсно обезпечен, като му е било отделено по-малко внимание, отколкото на други одитни задачи. Въпреки задоволителната оценка на риска, извършена за да се определят темите за одит, наличните понастоящем ресурси за вътрешен одит са недостатъчни, за да се гарантира, че на най-рисковите аспекти от дейността на ЕНМ ще бъде обърнато внимание в разумни срокове.

IX

Усилията на ЕЦБ да осигури прозрачност и задължение за отчитане на ЕНМ пред Европейския парламент и пред широката общественост могат да бъдат подкопани от липсата на правилан механизъм за оценка и последващо отчитане на ефикасността на надзора.

X

Броят на служителите по надзора първоначално е определен въз основа на съвсем прост подход, който разчита на прогнозни оценки за осигуряването с персонал на сходни дейности в националните компетентни органи преди учредяването на ЕНМ. Липсва подробен анализ на нуждите от персонал на новата и много по-сложна рамка на ЕНМ и съответно не е установена пряка връзка между програмата за преглед по реда на надзора и разпределението на ресурсите, каквито са изискванията на законодателството. Има индикации, че сегашните нива на осигуряване с персонал са недостатъчни.

XI

Дейността на ЕНМ по надзора на по-значимите банки от еврозоната, както на място, така и от разстояние, зависи до голяма степен от персонала, назначен от националните органи. По този начин, въпреки цялостната си отговорност, ЕЦБ няма достатъчно контрол върху състава и уменията на екипите за проверка и надзор или върху ресурсите, които би могла да използва.

XII

Разпределението на ресурси между съвместните надзорни екипи за надзор от разстояние, особено от националните органи, не отговаря на първоначалните оценки на нуждите, а произтичащите от това ограничения за броя на персонала в много случаи могат да се отразят на способността на екипите да осъществяват адекватен надзор върху банките, за които отговарят.

XIII

Дейността по надзора на място също е задължение на ЕЦБ, но проблемът тук е в това, че в екипите за проверка обикновено се включват много малко служители на ЕЦБ. Освен това в повечето случаи проверките се ръководят от органа, който отговаря за надзора на банката в държавата по произход или приемащата държава.

XIV

Други въпроси, които според Сметната палата въздействат върху извършването на надзор на място, са липсата на насоки относно приоритетното поддръждане на заявките за проверка, недостатъците по отношение на информационните технологии и необходимостта от подобряване на квалификацията на инспекторите за проверки на място от компетентните национални органи. В допълнение, поради дългата времева рамка за издаване на окончателни препоръки, заключенията може да не са актуални към момента на официалното им представяне на проверяваната банка.

Как може да се подобри ЕНМ?

XV

Сметнат палата препоръчва следното:

- a) В сферата на управлението ЕЦБ следва:
 - i) да се стреми да подобри ефективността чрез допълнително опростяване на процедурата за вземане на решения;
 - ii) да разгледа риска, съдържаща се в системата на споделени услуги, по отношение на разделението на дейностите, да въведе отделни механизми за докладване за случаите, когато се използват специални ресурси за надзорна дейност, и да обмисли осигуряването на по-голямо участие в бюджетния процес на председателя и заместник-председателя на Надзорния съвет; и
 - iii) да разпределя компетенциите и ресурсите за вътрешен надзор по начин, който при нужда да покрива по съответен начин рисковете от по-високо ниво.

б) В сферата на публичното отчитане ЕЦБ следва:

- i) да предостави на разположение на Сметната палата всички документи, необходими за упражняването на правомощията на същата във връзка с одита; и
- ii) да разработи и оповести официална рамка относно резултатите, която да показва ефикасността на нейните надзорни дейности.

в) В сферата на надзора от разстояние (осъществяван от съвместни екипи по надзора), ЕЦБ следва:

- i) да предприеме стъпки, за да гарантира пълноценно и пропорционално участие на националните органи в работата на СНЕ;
- ii) да разработи заедно с НКО методи за оценка на пригодността на евентуалните бъдещи служители на СНЕ и впоследствие на резултатите от тяхната работа;
- iii) да създаде и поддържа подробна база с данни относно уменията, опита и квалификацията на всички служители на СНЕ;
- iv) да изпълнява необходимата формална програма за обучение за всички служители по надзора и да обмисли създаването на сертификационна програма за надзор от разстояние;
- v) да разработи методология, основана на риска, за да определи целевия брой служители и състав на всеки СНЕ; и
- vi) периодично да извършва преглед на модела на групиране, използван при планирането на надзора, и при необходимост да го актуализира. Самото групиране следва да се основава на най-новата конкретна банкова информация.

г) В сферата на надзора на място ЕЦБ следва да:

- i) засили съществено присъствието на своите служители в проверките на място и да прави необходимото за това все по-голяма част от инспекциите да се ръководят от органи по надзора, които не са граждани на съответната държава; и
- ii) да отстрани недостатъците в системата за информационни технологии и да подобри цялостните умения и квалификация на инспекторите на място.

01

Финансовата система е от основно значение за функционирането на икономиката. Стабилната финансова система играе ключова роля за ефикасното разпределение на ресурсите и по този начин допринася за устойчив икономически растеж. Нарушаването на финансовата стабилност може да доведе до високи разходи за държавата и икономиката като цяло.

02

В периода непосредствено преди световната финансова криза характерно за европейските банки основно беше погрешното остойностяване на риска (напр. на дериватните инструменти, недвижимата собственост, държавния риск), докато балансовите отчети бързо се разрастваха на фона на недостатъчни капиталови и ликвидни буфери. Това слабо управление на риска, в съчетание с ниските лихви, доведе до поемане на прекомерни рискове, бум на кредитите и нестабилна задлъжнялост, като същевременно допринесе за създаването на големи макроикономически неравновесия в няколко държави членки на Европейския съюз. За жалост тези слабости не бяха забелязани навреме, така че да могат да бъдат отстранени по задоволителен начин. Благодарение на взаимосвързаността на съвременните финансови системи проблемите в една държава бързо се разпространиха извън националните граници и доведоха до финансови сътресения в други страни от ЕС.

03

С изчерпването на ликвидността и свиването на икономиката, които се отразиха на качеството на кредитирането, се оказа, че много банки са изключително уязвими и се нуждаят от подкрепа от публичния сектор. Конкретно в еврозоната механизмите на икономическия и паричния съюз (ИПС) показваха наличие на дълбоки структурни несъвършенства.

04

Един от важните фактори беше обстоятелството, че уредбата и надзорът върху кредитните институции бяха национална отговорност. Липсата на единен европейски орган за надзор означаваше наличие на „значителни разлики в правомощията, предоставени на национални органи по надзора в различните държави членки“¹.

¹ Европейска комисия, „Доклад на Групата на високо равнище по въпросите на финансовия надзор в ЕС“, Брюксел, 2009 г.

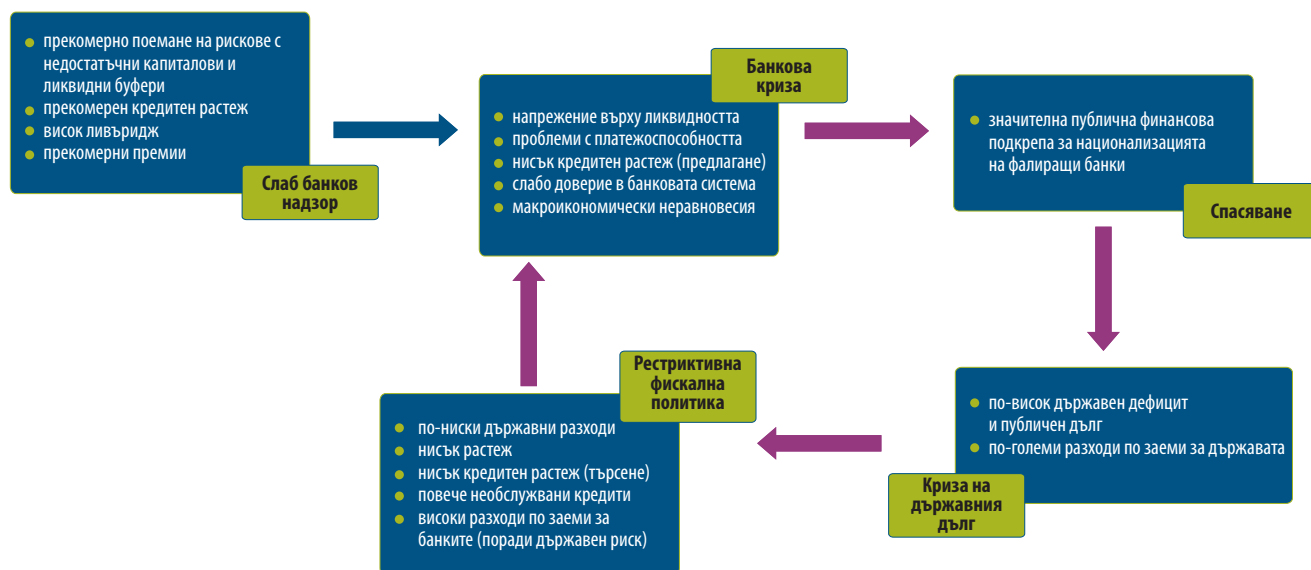
05

Друг недостатък беше свързан с факта, че през 2012 г. институционалното устройство на ИПС беше възприемано като недостатъчно, за да предотврати „вредното взаимодействие между уязвимостта на държавите и слабите места на банковия сектор“². Една криза в националната банкова система би се отразила на държавата и обратно. Взаимовръзката между банките и държавите направи еврозоната уязвима и допълнително усложни задачата за оздравяване от кризата (вж. **фигура 1**).

2 Херман ван Ромпой – председател на Европейския съюз, заедно с Жозе Мануел Барозу – председател на Европейската комисия, Жан-Клод Юнкер – председател на Еврогрупата и Марио Драги – председател на Европейската централна банка, „Към истински икономически и паричен съюз“, декември 2012 г.

Фигура 1

Взаимовръзката „банки—държава“: низходяща спирала?



Източник: ЕСП.

Създаване на Европейски банков съюз

06

През 2012 г. европейските лидери взеха решение да задълбочат ИПС, като създадат Европейски банков съюз, с цел да „излязат от порочния кръг на зависимост между банките и държавата“³ и да преодолеят слабостите, които засягат банковия сектор в държавите от еврозоната. Основната цел на банковия съюз е да направи европейското банково дело по-прозрачно, обединено и сигурно в контекста на стабилна и добре функционираща финансова система (вж. **таблица 1**).

- 3 Създаването на Европейски банков съюз беше оповестено на специална европейска среща на върха на 29 юни 2012 г. Впоследствие, на 5 декември 2012 г., председателят на Европейския съвет в тясно сътрудничество с председателя на Европейската комисия, Еврогрупата и Европейската централна банка публикува доклад, озаглавен „Към истински икономически и паричен съюз“. Три години по-късно, на 22 юни 2015 г., петимата председатели (сред които вече е и председателят на Европейския парламент) представиха последващ доклад „Завършване на икономическия и паричен съюз на Европа“.
- 4 Пруденциалните норми са свързани със законодателството, въведено с цел подобряване на финансовата стабилност на кредитните институции.

Таблица 1

Цел на банковия съюз

Да направи европейските банки:

...по-прозрачни,	като прилага последователно общи правила и административни стандарти по отношение на надзора, оздравяването и реструктурирането на банките;
...обединени	чрез равнопоставено третиране на националните и трансграничните банкови дейности и премахване на връзката между финансовата стабилност на банките и тази на държавите, в които се намират;
...по-сигурни	чрез ранна намеса при проблеми в банките, с цел да се предотврати фалитът им и – при нужда – да се гарантира ефикасното реструктуриране (закриване) на фалиралите банки.

Източник: ЕСП, въз основа на информация, предоставена от ЕЦБ (уебсайт на ЕЦБ относно банковия надзор).

07

Създаването на банковия съюз доведе до установяване на:

- а) Единен механизъм за надзор (ЕНМ), за да се гарантира последователното прилагане на пруденциалните норми⁴ в страните от еврозоната;
- б) Единен механизъм за реструктуриране (ЕМП), за да се осигури ефикасно закриване на фалиращи банки, при минимални разходи за данъкоплатците и реалната икономика, чрез участието на частни кредитори в реструктурирането и оздравяването на банките и
- в) частично хармонизирана система за схеми за гарантиране на депозитите.

08

Създаването на ЕНМ през ноември 2014 г. беше определено като „най-голямата крачка към икономическа интеграция след създаването на Икономическия и паричен съюз“⁵. Основата за другите стълбове на банковия съюз е следната: Единният механизъм за реструктуриране и евентуално схема за гарантиране на депозитите в целия Европейски съюз. Законодателите го приемаха като изключително важен за скъсване на връзката между държавите и банките и ограничаване на риска от бъдещи системни банкови кризи. Освен това регулаторната и надзорна рамка на ЕНМ цели да бъде в крак с постоянните промени в глобалната финансова среда, която се характеризира със сложни международни споразумения и ангажменти (напр. споразуменията от Базел)⁶ и съответно да отнеме на банките възможността да прехвърлят по-рисковите дейности към държави с по-облекчен регулаторен режим.

09

ЕНМ обхваща Европейската централна банка (ЕЦБ) и националните органи, които отговарят за банковия надзор („националните компетентни органи“ – НКО) в участващите държави членки. Регламентът относно ЕНМ⁷ възлага отговорност на тези органи за извършване на микропруденциален надзор на всички кредитни институции в участващите държави членки⁸. Съгласно член 6, параграф 1 ЕЦБ носи отговорност за ефективното и последователно функциониране на ЕНМ. Съгласно член 5 ЕНМ изпълнява също и макропруденциални задачи (вж. **каре 1**).

- 5 Предговор от Марио Драги към Годишния доклад на ЕЦБ относно дейностите по надзора за 2014 г.
- 6 Херман ван Ромпой – председател на Европейския съюз, Жозе Мануел Барозу – председател на Европейската комисия, Жан-Клод Юнкер – председател на Еврогрупата и Марио Драги – председател на Европейската централна банка, „Към истински икономически и паричен съюз“, декември 2012 г.
- 7 Регламент (ЕС) № 1024/2013 на Съвета от 15 октомври 2013 г. за възлагане на Европейската централна банка на конкретни задачи относно политиките, свързани с пруденциалния надзор над кредитните институции (ОВ L 287, 29.10.2013 г., стр. 63).
- 8 Всички държави от еврозоната (Белгия, Германия, Естония, Ирландия, Гърция, Испания, Франция, Италия, Кипър, Латвия, Литва, Люксембург, Малта, Нидерландия, Австрия, Португалия, Словения, Словакия и Финландия) автоматично са включени в ЕНМ. Държавите членки извън еврозоната могат да изберат да участват чрез система на „тясно сътрудничество“ с ЕЦБ.

Микро- и макропруденциален надзор

Целта на микропруденциалния надзор е да гарантира финансовото здраве на отделните банки. Целта на макропруденциалния надзор е да идентифицира рисковете за стабилността на финансовата система като цяло, които се дължат предимно на макроикономически промени. Въпреки че целите на двете равнища на надзора са различни, използваните инструменти често съвпадат: един макропруденциален инструмент може да се използва за оценка и мерки в рамките на микропруденциалния надзор и обратно. Разликата е в логиката и обхвата на тяхната употреба. По-конкретно, често един и същи инструмент може да се счита за микроинструмент, ако се прилага изборително спрямо отделни институции, и съответно за макроинструмент – ако се прилага спрямо групи банки или спрямо всички банки в дадена страна.

10

Трите основни цели на ЕНМ⁹ са:

- а) да гарантира сигурността и стабилността на европейската банкова система;
- б) да увеличи финансовата интеграция и стабилност и
- в) да осигури последователен надзор.

11

Съответните надзорни функции на ЕЦБ и НКО се разпределят на база значимостта на поднадзорните организации. В рамките на ЕНМ ЕЦБ отговаря за прекия надзор над „значимите“ институции¹⁰. За тази цел ЕЦБ сформира съвместни надзорни екипи (СНЕ), които се състоят от служители на ЕЦБ и на националните компетентни органи. Всеки СНЕ отговаря за микропруденциалния надзор на значима банка, но съответните решения се приемат от Управителния съвет на ЕЦБ по предложение на Надзорния съвет на ЕНМ.

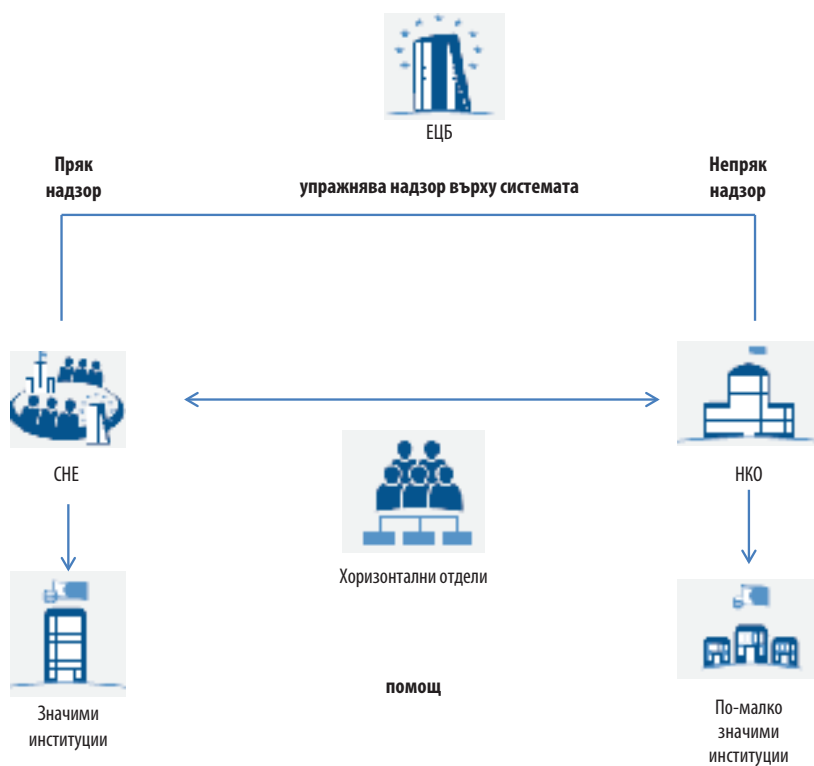
12

ЕЦБ контролира и пруденциалния надзор на „по-малко значимите“ банки. В този случай органът по прекия надзор е съответният НКО, който е овластен да взема всички необходими решения относно надзора. ЕЦБ обаче може да поеме прекия надзор върху по-малко значима институция по всяко време, по което реши. **Фигура 2** дава представа за разпределението на задачите в рамките на ЕНМ.

- 9 Ръководство на ЕЦБ относно банковия надзор.
- 10 Понастоящем 129 банкови групи (около 1 200 поднадзорни обекта) разполагат с над 21 трилиона евроактиви и са под прекия надзор на ЕЦБ, а близо 3 200 банки се категоризират като по-малко значими. Критериите за определяне на това дали банките се считат за значими и съответно дали са под прекия надзор на Европейския надзорен съвет (ЕНС) са посочени в член 6, параграф 4 от Регламента относно ЕНМ. Те са следните: общата стойност на активите на банката, икономическата й значимост за съответната държава членка или за ЕС като цяло, значимостта на трансграничните й дейности, и накрая – дали е поискала или получила финансиране от Европейския механизъм за стабилност или от Европейския инструмент за финансова стабилност. Приложим е всеки от тези критерии. Една банка може да се счита за значима и ако тя е една от трите най-значими банки със седалище в определена държава.

Фигура 2

Разпределение на задачите в рамките на ЕНМ



Източник: ЕСП, въз основа на информация, предоставена от ЕЦБ.

Подход и методология на одита

13

Сметната палата извърши проверка относно това дали съвместните надзорни екипи на ЕНМ и екипите за проверка на място са били създадени така, че да работят ефективно в контекста на съответното управленска, одитна и отчетна среда¹¹. По-специално Сметната палата извърши следния анализ:

- а) оперативната среда, създадена от управленската структура за работата на СНЕ и екипите за проверка на място, включително ролята на органа за вътрешен одит на ЕЦБ и планирането на работата му по ЕНМ;
- б) процедурите и разпоредбите, които уреждат задължението за отчитане, включително външния одит, и прилагането им на практика;
- в) планирането и учредяването на СНЕ с акцент върху устройството и ресурсите; и
- г) създаването, планирането, изпълнението и отчитането на проверките на място.

14

Одитните критерии са извлечени от следните източници:

- а) правните изисквания и целите на Регламента за ЕНМ и Рамковия регламент за ЕНМ¹²;
- б) Основните принципи за ефективен банков надзор, издадени от Базелския комитет по банков надзор (БКБН) в редакцията им от 2012 г.;
- в) стандартите на Института на вътрешните одитори (ИВО) и Минималните изисквания за управление на риска, публикувани от федералния орган за финансов надзор на Германия (BaFin); и
- г) вътрешните правила и процедури на ЕЦБ.

15

Данните във връзка с одита бяха събрани от ЕСП чрез срещи и разговори с основни служители по надзора от ЕЦБ и посредством преглед на вътрешни документи и публично достъпна информация. Сметната палата използва тези данни, за да разгледа уместността на механизмите за управление и организационната структура на ЕЦБ след поемането от нейна страна на отговорности във връзка с надзора, както и за да извърши оценка относно съответствието на правната рамка и по-специално на правилата относно независимостта. Сметната палата проучи ефективността на процеса за вземане на решения и извърши оценка на въведената спрямо служителите по надзора етична рамка. Сметната палата сравни структурата и планирането на звеното за вътрешен одит на ЕНМ с установените добри практики.

11 Мандатът на ЕСП произтича от член 27.2 на Устава на ЕСЦБ и член 20, параграф 7 от Регламента относно ЕНМ.

12 Регламент (ЕС) № 468/2014 на Европейската централна банка от 16 април 2014 година за създаване на рамката за сътрудничество в единния надзорен механизъм между Европейската централна банка и националните компетентни органи и с определените на национално равнище органи (ОВ L 141, 14.5.2014 г, стр. 1).

16

Що се отнася до процедурите и правилата, които уреждат задължението за отчитане, включително външния одит, Сметната палата проучи процесите за подбор на данни и информация за основните заинтересовани страни и провери съответствието с приложимите правила. Извърши се също така оценка и сравнение на механизмите за отчитане и външен одит за ЕНМ и тези, прилагани в определени държави. За целта беше използвана информация, получена от върховните одитни институции на Австралия, Канада и САЩ.

17

Що се отнася до работата на съвместните надзорни екипи, Сметната палата проучи предварителното планиране и разпределението на ресурсите на ЕЦБ за надзора по време на началната фаза, както и сътрудничеството и съдействието на националните компетентни органи при осигуряването на ресурси и извършването на надзор от разстояние/извън обектите. Извърши се оценка и на устройството на СНЕ, механизмите за йерархична подчиненост и мерките за осигуряване на подходящо обучение.

18

В допълнение към работата си във връзка с одита в ЕЦБ Сметната палата изпрати въпросник на всички съответни НКО и значими банки, с цел да получи обратна връзка относно ефективността на новия режим за надзор. В **приложение I** е описана конкретно действително извършената работа във връзка с всеки предмет на одита.

Трудности при набавянето на доказателства за одита

19

ЕЦБ предостави много малко от информацията, която беше необходима, за да се прецени оперативната ефективност при управлението на цялостните оценки на ЕЦБ, оперативната ефективност на СНЕ, оперативната ефективност при планирането и изпълнението на дейностите по надзора, процесът на вземане на решения и действително извършената работа в контекста на проверките на място. Пълната информация относно това е предоставена в **приложение II**. Накратко обаче доказателствата във връзка с одита, които Сметната палата не успя да провери, включват:

i) Управление:

- Решенията и протоколите на Надзорния съвет (вж. точки 36 – 39).

ii) Задължение за отчитане:

- Документирания обмен на мнения по конкретни въпроси между Европейския парламент и председателя на Надзорния съвет, както и документацията, поискана от Комисията във връзка с законовото й задължение да докладва относно ЕНМ (вж. точка 92 и точки 98—99).

Подход и методология на одита

iii) СНЕ:

- Части от Надзорното ръководство във връзка с дейностите в рамките на плана за извършване на надзорни проверки (ПИНП) и документите относно ПИНП за извадката от банки като част от надзора;
- Съответните части от Надзорното ръководство, модели и методологии, както и извадки от доклади и решения за процеса на надзорен преглед и оценка (ПНПО);
- Конкретни данни за всяка значима организация, както и изчисленията, използвани за методиката на групирането, и причисляването от ЕЦБ на банките към конкретни групи (вж. точки 104 – 149).

iv) Надзор на място:

- Информация за конкретни искания за проверки, включително информация относно причините за отправяне на тези искания, как са били подредени по приоритет и дали са били отхвърлени и защо;
- Информация за ресурсите на НКО и планирането на проверки за 2015 и 2016 г.
- Доклади за проверки и приложенията към Глава 6 от Надзорното ръководство, в което е описана методологията за проверки на място (вж. точки 150 – 183).

20

За целите на настоящия доклад управлението се отнася до вътрешните процеси и процедури, които направляват надзора и гарантират, че надзорните дейности и решения са последователни, ефикасни, ефективни и прозрачни. Доброто управление е свързано с ясно разпределение на функциите и задълженията, с правилно делегиране на правомощията и съответна оперативна независимост, която да даде възможност на извършващите надзора да изпълняват задачите си в съответствие с мандата и техническата си опитност. Друг аспект на доброто управление е вътрешният одит. Тя спомага за установяването и предотвратяването на измами, за мониторинга на съответствието и ограничаването на рисковете. Според БКБН „оперативната самостоятелност, задължението за отчитане и управлението на надзорния орган следва да са залегнали в законодателството и да са публично оповестени“ (принцип 2, основен критерий 1).

Създадена е сложна организационна структура

21

Основно правило, приложимо спрямо организационната структура на ЕНМ, е че „служителите, които участват в изпълнението на задачите, възложени на ЕЦБ с настоящия регламент [за ЕНМ], се отделят организационно и подлежат на отделни механизми на докладване от служителите, участващи в изпълнението на други задачи, възложени на ЕЦБ“¹³.

22

ЕЦБ бързо е успяла да създаде нова организационна структура, която да обхване надзорната функция¹⁴. Новата структура включва Надзорния съвет, който, подпомаган от секретариат, отговаря за планирането и изпълнението на задачите на ЕЦБ във връзка с надзора, както и четири генерални дирекции за микропруденциален надзор (ГДМПН I–IV), които докладват за дейността си пред председателя и заместник-председателя на Надзорния съвет¹⁵ (вж. **фигура 3**). В структурата на управление на ЕЦБ е създаден специален отдел в ГДМН IV с отговорности за предоставяне на увереност за качеството на надзора (УКН) по отношение на надзорната функция на ЕЦБ. УКН служи като втора линия за защита – между оперативните отдели и функцията по вътрешен одит. Тази структура извършва последващи прегледи за получаване на увереност относно качеството на резултатите, процесите и инструментите на ЕЦБ. Тя предоставя на ръководството препоръки с цел подобряване на качеството на банковия надзор, осъществяван от ЕЦБ, и насърчаване на добри практики.

23

Възприетият модел за ресурсно осигуряване на надзора на значимите институции обхваща служители както от ЕЦБ, така и от съответните НКО¹⁶. ГДМПН I и ГДМПН II, които изпълняват задълженията на ЕЦБ във връзка с прекия надзор, включват служителите на ЕЦБ, назначени за членове и координатори на съвместните надзорни екипи (СНЕ). Служителите от съвместните надзорни екипи, които са част от персонала на национални, компетентни органи, извършват дейността си от обектите на съответната институция в държавата членка по произход. Към месец март 2016 г. НКО са ангажирали 846 ЕПЗ за работа в съвместни надзорни екипи спрямо 455 ЕПЗ от ЕЦБ (215 от ГДМПН I и 240 от ГДМПН II).

- 13 Член 25, параграф 2 от Регламента за ЕНМ.
- 14 Структурата на управление на ЕЦБ е определена в ДФЕС. Отговорността на Изпълнителния съвет относно управлението на вътрешната организация на ЕЦБ, включително въпросите, свързани с човешките ресурси и бюджета, не беше засегната от Регламента за ЕНМ.
- 15 Съображение 66 от Регламента за ЕНМ.
- 16 Съгласно член 6, параграф 2 от Регламента за ЕНМ, ЕЦБ и националните компетентни органи са правно задължени да си сътрудничат добросъвестно и да обменят информация. Съгласно член 6, параграф 3 „националните компетентни органи имат отговорността да оказват съдействие на ЕЦБ [...] при изготвянето и изпълнението на актове, свързани с посочените в член 4 задачи, по отношение на всички кредитни институции“.

Фигура 3

Организационна структура на ЕНМ



Източник: ЕСП, въз основа на информация, предоставена от ЕЦБ.

24

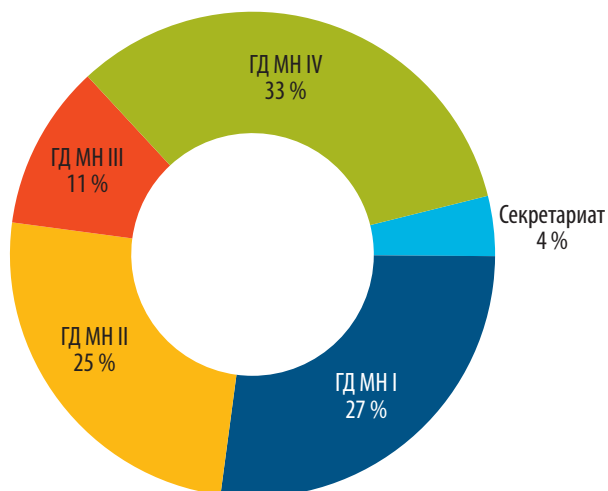
При старта на ЕНМ през ноември 2014 г. новата организационна структура беше в готовност да стане напълно оперативна. Но сложната структура, относно която беше постигнато съгласие, постави значителни предизвикателства. Високото ниво на координация и безпроблемната комуникация между служителите на ЕЦБ и националните компетентни органи е от жизненоважно значение за постигането на общ и ефикасен поход спрямо надзора.

Набирането на служители за ЕНМ от страна на ЕЦБ е ефективно предвид времевите ограничения...

25

В подготвителния период преди да поеме надзорните си задължения, ЕЦБ е предприела мерки за ресурсното осигуряване на новото звено – и то със значителен успех предвид кратките срокове. Наемането на персонал е започнало през 2013 г., като в рамките на 113 процедури за набиране на персонал са били получени 25 000 кандидатури. До края на 2014 г. около 85 % от 1 073 одобрени работни позиции с ЕПЗ за 2015 г. са били попълнени. Наемането на служители е продължило през 2015 г., като близо 96 % от всички одобрени работни позиции са били запълнени до края на годината. ЕСП направи сравнение на извадкова основа между автобиографиите на действително наетите служители и изискваните за съответните позиции умения. Служителите са имали необходимата квалификация и умения за изпълнението на определените от ЕЦБ задачи – въпреки че системни проверки на референциите (т.е. свързването с лицата, които са ги дали, посочени в автобиографиите) започват да се прилагат едва от декември 2015 г. Вж. на **фигура 4** процентно изражение на разпределението на служителите на ЕЦБ, определени за работа във връзка с ЕНМ.

Фигура 4 Одобрени щатни бройки за банков надзор от ЕЦБ към 31 декември 2015 г. – разбивка по ЕПЗ



...но е силно зависимо от ресурсите, с които разполагат НКО

26

Стандартите, на които е подчинено ресурсното осигуряване на ЕНМ, са че „ЕЦБ отговаря за заделянето на финансовите и човешките ресурси, необходими за изпълнение на възложените ѝ [...] задачи“¹⁷, и че ресурсите следва да бъдат получени „по начин, който осигурява независимост за ЕЦБ от нежелано влияние от страна на националните компетентни органи и участниците на пазара [...]“¹⁸.

27

Основен риск, създаден от настоящото устройство, е че при системата на съвместно осигурени с персонал надзорни екипи, голяма част от разходите за надзор на значимите банки в еврозоната са за сметка на националните компетентни органи¹⁹. Така на практика общият надзорен бюджет е комбинация от 27 отделни бюджета²⁰, включително този на ЕЦБ. Голяма част от съвместните ресурси се изразходват за национален персонал (служители на националните компетентни органи и централните банки). Националните органи имат последната дума по отношение на финансовите и другите ресурси, които отделят за проверки на място и за служителите си, които назначават в съвместните надзорни екипи²¹, въпреки че тези области на надзора в крайна сметка за задължение на ЕЦБ. Нещо повече, въпреки че ЕЦБ оповестява размера на таксите за надзор, които налага на банките, и информира за тях националните компетентни органи, преди да вземе окончателно решение за налагането им, настоящата правна рамка не съдържа разпоредба за консолидирано оповестяване на общата стойност на разходите за ЕНМ.

Органите на институцията са създадени съобразно изискванията и са подкрепени от сложен процес на вземане на решения

28

Налице е правна рамка за ЕНМ. В съответствие със законодателните разпоредби и основен принцип 1 на БКБН²² са предприети и публично оповестени мерки във връзка със създаването и процедурните правила на органите на ЕНМ с роля в процеса на вземане на решения.

17 Член 28 от Регламента за ЕНМ.

18 Съображение 77 от Регламента за ЕНМ.

19 Обхватът на одита на ЕСП не включваше преглед на бюджетите на националните компетентни органи.

20 Тук се включват бюджетите на националните компетентни органи, съответно на други органи, определени от участващите държави членки.

21 В член 6 от Регламента за ЕНМ са залегнали правилата за сътрудничество в рамките на ЕНМ между ЕЦБ и националните компетентни органи. ЕСП обаче получи документи и информация относно националните компетентни органи само чрез ЕЦБ и нашия въпросник. ЕСП не е извършвала одитни процедури по отношение на съответните НКО.

22 <http://www.bis.org/publ/bcbs230.htm>.

29

Ролята на Надзорния съвет е да планира и изпълнява задачите по надзора, възложени на ЕЦБ. В този контекст Съветът финализира готови проекторешения, чиито източник в повечето случаи са СНЕ, и ги представя пред Управителния съвет на ЕЦБ. Решенията се считат за приети, освен ако Управителният съвет не възрази срещу тях в рамките на определен срок (т.нар. процедура при липса на възражения). Съставът на Съвета и съответната процедура по назначаване са уредени в Регламента за ЕНМ²³. ЕСП нямаше възможност да извърши одит на процедурите за назначаване и отстраняване на представителите на националните компетентни органи в Надзорния съвет²⁴. Не се извършва допитване до институциите на ЕС, нито пък те участват по някакъв друг начин в назначаването на членове от националните компетентни органи.

30

Пак в съответствие с Регламента за ЕНМ²⁵ ЕЦБ е учредила Административен съвет за преглед (АСП), който да извършва вътрешни административни прегледи на решенията ѝ. Към юли 2015 г. от АСП е било поискано да извърши преглед на шест решения и за всички тях той е дал становище в рамките на определения срок от два месеца. В един случай внасянето на ново решение от Надзорния съвет пред Управителния съвет след процедура на АСП е отнело три месеца и половина вместо 20 работни дни.

31

Групата за посредничество, създадена²⁶ за да урежда разногласията между националните компетентни органи, засегнати от възражение на Управителния съвет спрямо решение на Надзорния съвет, все още не е била използвана.

Вземането на решения е сложен процес, с многопластов обмен на информация и значително участие на секретариата на Надзорния съвет

32

Ефективните процеси за вътрешно управление и комуникация следва да спомагат за приемането на решения на равнище, което съответства на значимостта на проблема, и съответно навреме в зависимост от степента на спешност²⁷.

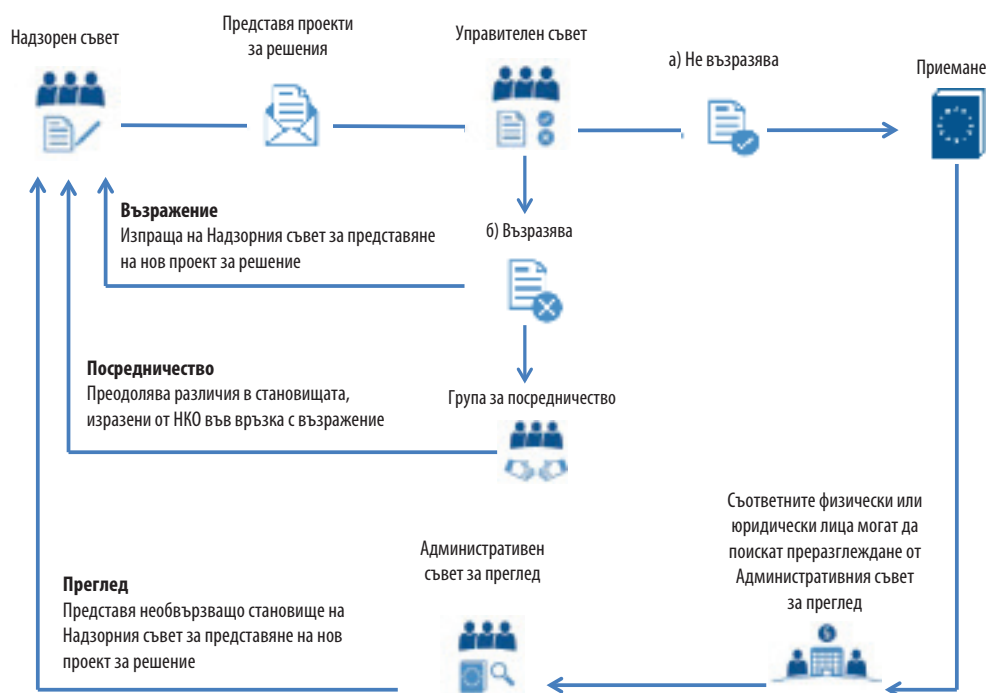
33

Процесът на вземане на решения в рамките на ЕНМ, включително т. нар. „процедура при липса на възражения“, са показани на **фигура 5**.

- 23 Член 26 от Регламента за ЕНМ.
- 24 Вж. основен принцип 2, основен критерий 2 на БКБН.
- 25 Член 24 от Регламента за ЕНМ.
- 26 Вж. Регламент (ЕС) № 673/2014 на Европейската централна банка от 2 юни 2014 година относно създаването на Група за посредничество и установяването на процедурния ѝ правилник (ОВ L 179, 19.6.2014 г., стр. 72).
- 27 Основен принцип 2, основен критерий 4 на БКБН.

Фигура 5

Преглед на процеса на вземане на решения



Източник: ЕСП, въз основа на информация, предоставена от ЕЦБ.

34

В **приложение III** е представен сложният характер на обмена на информация в рамките на процеса на вземане на решения, в който секретариатът на Надзорния съвет има активно участие. При прилагане на стандартната процедура (без да се взема предвид подготвителната работа от страна на СНЕ) процесът следва да отнема около пет седмици²⁸.

35

Секретариатът на Надзорния съвет отговаря за координацията на процеса на вземане на решения. За тази цел той е разработил вътрешни практики и процеси. Секретариатът обаче не е публикувал достатъчно насоки във вид на контролни списъци, образци и диаграми за съвместните надзорни екипи и за другите структурни звена.

28 Това включва пет работни дни на разположение на членовете на Надзорния съвет за разглеждане на документацията преди одобрение на проекта на решението, две седмици за упражняване на правото на изслушване на кредитната институция и максимум десет работни дни за Управителния съвет да приеме решението без възразения, както предвижда Регламентът за ЕНМ. Етапите на подготвителната работа от страна на СНЕ са описани в **приложение III**. Стандартният краен срок от пет седмици се прилага в случаите, когато се налага изслушване. В случай че решението не би имало отрицателни последици, правото на изслушване не е задължително и стандартната процедура отнема три седмици.

От Надзорния съвет се изисква да взема огромен брой решения...

36

Към ноември 2015 г. Надзорният съвет е приел общо 1 450 надзорни решения (вж. **таблица 2**). Председателят на Надзорния съвет публично коментира, че благодарение на обема от надзорни решения, които достигат до Управителния съвет, последният трябва да се довери на заключенията на Съвета²⁹. През януари 2016 г. беше поставено началото на дебат относно опростяването на някои аспекти от процеса на вземане на решения³⁰.

Таблица 2

Надзорни решения в периода ноември 2014 г. – ноември 2015 г.

Категория надзорно решение	Брой решения
Решения относно квалификацията и надеждността на лицата	661
За значимост и промяна в значимостта	216
Свързани с цялостната оценка	145
За ПНПО	119
За собствените средства (емитиране на инструменти на базовия собствен капитал от първи ред (БСК1), намаляване)	103
Придобиване на квалифицирани дялови участия	80
За лицензиране	27
За освобождаване от пруденциални изисквания	18
Разни	17
По висящи надзорни процедури	13
Указания на националните компетентни органи относно значимите институции	13
За други разрешения (продажби)	9
За сливания	8
Решения за поемане на разноски и за такси	7
Решения относно финансови конгломерати	6
За вътрешните модели	5
Решения относно групови структури	2
Общи указания спрямо националните компетентни органи	1
ОБЩО	1 450

Източник: ЕСП, въз основа на информация, предоставена от ЕЦБ.

29 „Става дума за хиляди решения, които се представят пред Управителния съвет. Тук се включват и решения, които дори не са достигнали до бюрото ми, нито дори до бюрото на хората едно ниво под мен в йерархията, тъй като Регламентът за ЕНМ не предвижда делегиране. Не мисля, че Управителният съвет би могъл да вникне във всеки детайл. Той трябва да се довери на Надзорния съвет.“ <https://bankingsupervision.europa.eu/press/interviews/date/2016/html/sn160125.en.html>

30 В своя реч заместник-председателят обясни, че Надзорният съвет обмисля въвеждането на рамка, чрез която „рутинните“ решения да се делегират на по-ниските нива, което ще предостави на Съвета възможност да се концентрира върху по-чувствителни, съществени и подлежащи на преценка въпроси. <https://bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2016/html/se160113.en.html>

37

По 16-те казуса, които Сметната палата избра за своята извадка, бяха предоставени таблици на процедурните стъпки и датите за различните видове решения. ЕСП обаче нямаше достъп до свързаната с тях документация. Затова Сметната палата не е в състояние да изрази мнение относно ефективността на процеса.

...с „ефект на доминото“ върху работата на ръководния комитет

38

Преглед, извършен от ЕЦБ през 2015 г., установи недостатъци в организацията и други аспекти на процедурите и заседанията на ръководния комитет. Най-същественото е, че секретариатът се е затруднявал да се подготви за заседания в един и същи ден едновременно на Съвета и на ръководния комитет и поради това често документите са били предоставяни късно и членовете на комитета са били недостатъчно подготвени за обсъждане на дневния ред.

39

Прегледът е приключил с паметна бележка, в която са описани предимствата и недостатъците на редица опции. След обмислянето ръководният комитет е решил да не променя начина, по който е организирана работата му, с изключение на стандартизирането на някои елементи на процедурата за проследяване на изпълнението.

Принципът на разделение между паричната политика и надзора се прилага, но има рискове по отношение на възприятието за независимост

40

ЕЦБ изпълнява възложените ѝ с Регламента за ЕНМ задачи отделно и без да се засягат задачите, свързани с паричната политика, и другите задачи³¹. Съображение 65 от този регламент постановява, че паричните и надзорните задачи на ЕЦБ следва да бъдат напълно отделени, с цел да се избегнат конфликти на интереси и да се гарантира, че всяка функция се осъществява в съответствие с приложимите цели. Служителите, които участват в изпълнението на задачите, възложени на ЕЦБ с Регламента, трябва да се отделят организационно и да подлежат на отделни механизми на докладване от служителите, участващи в изпълнението на други задачи, възложени на ЕЦБ. Изискването към ЕЦБ е да приеме и оповести всички съответни вътрешни правила, включително тези за професионалната тайна и обмена на информация между двете функционални области, както и да гарантира, че дейността на Управителния съвет е напълно разделена по отношение на паричната и на надзорната функция³².

31 Член 25 от Регламента за ЕНМ.

32 Вж. по-конкретно член 25 от Регламента за ЕНМ.

41

ЕЦБ е приела решение във връзка с това, както и правила относно професионалната тайна и обмена на информация между двете функции. Тя е изменила своя Процедурен правилник така че в организационната структура да бъдат вписани новите органи за вземане на решения и да се прецизира тяхното взаимодействие в процеса на вземане на решения. Сметната палата беше информирана, че в съответствие с Регламента Управителният съвет извършва дейността си чрез отделен дневен ред и заседания за двете области. Това е изискване съгласно член 13л, параграф 1 от Процедурния правилник на ЕЦБ.

Може да се направи повече за оценка на рисковете, които произтичат от споделянето на услуги

42

Решението на ЕЦБ относно прилагането на разделение³³ постановява, че определени структури в ЕЦБ могат да бъдат определени за „споделени услуги“, за да подпомагат едновременно функцията, свързана с паричната политика и надзорната функция. Споделените услуги се въвеждат в интерес на ефективното и ефикасното предоставяне на услуги, с цел да се намали дублирането на дейности. Въпреки положителните характеристики, посочени по-горе, съществуват определени рискове по отношение на тези правила (вж. **таблица 3**).

43

Рисковете, които произтичат от невъзможността за пълно прилагане на принципа на разделение, биха могли да са налице и в други функционални области на ЕЦБ. Сред тези рискове, наред с останалите, е и споделянето на информация. Споделените услуги не се подчиняват на разпоредбите за обмен на информация между структурите по политиките, посочени в член 6 от решението на ЕЦБ относно прилагането на принципа за разделение (обменът на поверителна информация не изисква предварително одобрение от Изпълнителния съвет)³⁴, въпреки че общите принципи за достъп до информация остават приложими.

44

Съществуват общи разпоредби относно боравенето с поверителна информация (напр. правните задължения по член 37.2 от Устава на Европейската система на централните банки (ЕСЦБ) и ЕЦБ, член 339 отДФЕС, етичната рамка на ЕЦБ и членове 4 и 5 от Решение ЕЦБ/2014/39). Основен принцип 2, критерий 5 на БКБН подчертава нуждата от правила за решаване на конфликти на интереси и подходящо използване на информацията. ЕЦБ обаче не е извършила специален анализ на рисковете за всяка споделена услуга, нито е осигурила разделениято на ниво звено или отдел за повечето области на дейност.

33 Решение на Европейската централна банка от 17 септември 2014 година относно прилагането на разделение между функцията, свързана с паричната политика, и надзорната функция на Европейската централна банка (ОВ L 300, 18.10.2014 г., стр. 57).

34 Член 3(4) от Решение на ЕЦБ/2014/39.

Таблица 3

Споделени услуги на ЕЦБ и рискове по отношение на разделението на функциите

Споделена услуга/структурно звено	Съществуват ли отделни структури в рамките на споделената услуга?	Възможни конфликти	Специални гаранции извън решението на ЕЦБ и етичните правила?
Администрация	Не	Разпределение на ресурсите, поддръждане на задачите по приоритет	Не
Информационни технологии	Не	Разпределение на ресурсите, поддръждане на задачите по приоритет, отделни изисквания за информационните технологии	Не
Комуникация	Не	В случай на противоположни гледни точки по даден въпрос, от отдела се осигурява подкрепа относно комуникацията. Това би могло да доведе до нежелан и от двете страни консенсус.	Не
Човешки ресурси, бюджет и организация	Не	Функционалното отчитане е единствено пред Изпълнителния съвет, без разделение на отговорностите по отношение на наемането на персонал, бюджета, повишенията, освобождаването от длъжност и дисциплинарните правомощия, като надзорният персонал на практика отговаря пред председателя на Надзорния съвет.	Не
Вътрешен одит	Силно ограничено. Ръководителят на екипа за вътрешен одит, като член на управленския екип на дирекцията за вътрешен одит (D-IA), отговаря за одитната дейност и в двете области, като екипът извършва одит и на статистиката (както надзорната, така и паричната).	Тъй като оценката на риска е за организацията като цяло, на основните рискове, характерни за дадена област, може да не е обърнато внимание, изобщо или своевременно, в друга област. Възможно е неправилно разпределение на ресурсите. Тази област е разгледана в раздела относно вътрешния одит.	Не
Правни услуги	Не е създаден самостоятелен надзорен отдел с разделение до равнището на заместник-генералния директор. Генералният директор отговаря и за двете области. Механизмът за докладване достига не до председателя, а до заместник-председателя на Надзорния съвет, който е и член на Управителния и на Изпълнителния съвет на ЕЦБ.	Правните оценки могат да се отнасят до едната или другата функция ¹ . В отсъствието на пълно разделение на равнище генерални дирекции една от страните би могла да доминира над другата, особено при положение че оперативното надзорно отчитане е пред заместник-председателя на Надзорния съвет. Това би могло да възпрепятства изразяването на различни мнения по въпроси от взаимен интерес.	Не

1 При правните услуги и консултациите относно надзорното законодателство докладването се извършва не само пред заместник-председателя на Надзорния съвет, но също и пред члена на Изпълнителния съвет, отговарящ за правните услуги.

45

С изключение на Решение ЕЦБ/2014/39 на Сметната палата не беше предоставена документацията относно прилагането на принципа на разделение, включително за „китайските стени“³⁵ в рамките на споделените услуги, нито пък доказателства относно мониторинг за спазване на принципа на разделение.

46

С изключение на правната служба и дирекцията по статистика, няма разделение между надзорните и останалите задачи на ЕЦБ в рамките на споделените услуги на равнище отдел, нито пък функционален механизъм за докладване пред председателя на Надзорния съвет. Към 1 януари 2016 г. някои от споделените услуги (ГД „Информационни услуги“, ГД „Администрация“, ГД „Човешки ресурси“ и ГД „Финанси“) се отчитат пред Главния директор по услугите (ГДУ), който се отчита пред Изпълнителния съвет чрез председателя на ЕЦБ. ЕЦБ не е извършила анализ на риска във връзка с евентуален конфликт на интереси, споделянето на информация в рамките на тези служби или необходимостта от гаранции. ЕЦБ не е приложила и мониторинг за съответствие по този въпрос за всяко структурно звено с цел ограничаване на рисковете, които биха могли да възникнат във връзка с концепцията за споделени услуги.

Вътрешно присъщи за организационното и финансовото устройство на ЕНМ са и други рискове по отношение на независимостта на функциите на паричната политика и на надзора

47

В Основните принципи на БКБН се заявява, че „надзорният орган разполага с оперативна самостоятелност, [...] бюджетни процеси, които не пречат на независимостта и осигуряването на достатъчни ресурси, и се отчита за изпълнението на своите задължения и използването на ресурсите си“³⁶.

48

Изпълнителният съвет отговаря за управлението на вътрешната организация на ЕЦБ, включително за аспектите на надзорната си функция, свързани с бюджета и човешките ресурси³⁷. В **приложение IV** е описан бюджетният процес в ЕЦБ. Преди края на всяка финансова година Управителният съвет на ЕЦБ, въз основа на предложение от страна на Изпълнителния съвет, приема бюджета на институцията за следващата финансова година. Разходите за надзорни задачи са отделно установими в рамките на бюджета и се одобряват след консултация с председателя и заместник-председателя на Надзорния съвет³⁸.

35 „Китайските стени“ представляват вътрешни информационни бариери, издигнати с цел предотвратяване на конфликт на интереси.

36 Основен принцип 2 на БКБН.

37 Регламентът за ЕНМ не внесе промени в управленската структура на ЕЦБ (член 10.1 от Процедурния правилник на ЕЦБ). В съответствие с член 11.6 от Устава на ЕСЦБ и на ЕЦБ Изпълнителният съвет отговаря за текущата дейност на ЕЦБ. Това обаче не изключва прилагането на „процедурата при липса на възражения“ или подобни процедури, за да се предостави на Надзорния съвет висока степен на независимост.

38 Член 15.1 от Процедурния правилник на ЕЦБ.

49

Бюджетният комитет на ЕСЦБ (BUCOM), който се състои от експерти от националните централни банки, подпомага органите за вземане на решения при тяхната работа³⁹. В този контекст той съветва Управителния съвет относно осигуряването на ресурси както за функцията, свързана с паричната политика, така и за надзорната функция, без организационно разграничение между двете.

50

В рамките на бюджетния процес на ЕЦБ председателят и заместник-председателят на Надзорния съвет участват в консултации относно разходите за банков надзор на институцията, но нито BUCOM, нито Генерална дирекция „Финанси“, една от чиито организационни структури (BCO – вж. **приложение IV**) носи споделена отговорност за консултиране, оценка и мониторинг на бюджета, или за докладване на председателя или на Надзорния съвет като цяло. Всяка година преди приключване на процеса за вземане на решения ЕЦБ представя на членовете на Надзорния съвет съдържанието на проект за решение на ЕЦБ относно общата сума на общата сума на съответната такса за надзор, която да бъде наложена на банките.

51

На практика това означава, че Надзорният съвет, макар и да носи отговорност за планирането и изпълнението на надзорните задачи, няма контрол върху необходимите човешки и финансови ресурси. Това би могло да повлияе върху способността на Надзорния съвет и тази на неговия председател да осъществяват в максимална степен дължимото отчитане предвид неорганизирания характер на ресурсното осигуряване на надзора (вж. точки 26 и 27).

52

В съображение 66 от Регламента за ЕНМ⁴⁰ се посочва, че служителите, които участват в изпълнението на задачите, възложени на ЕЦБ с настоящия регламент, следва да докладват на председателя на Надзорния съвет. На практика механизмът за докладване включва заместник-председателя, който също така е член на Управителния съвет и на Изпълнителния съвет и инициира последния етап от вземането на решения с Управителния съвет. Същото важи и за надзорните структури в рамките на споделените правни и статистически услуги, които се отчитат само пред заместник-председателя на Надзорния съвет (вж. точка 46).

39 Член 9 от Процедурния правилник на ЕЦБ.

40 Въпреки че съображенията от даден регламент сами по себе си не поражда правни последици, те дават важни насоки относно тълкуването на членовете на регламента и информация за необходимите организационни механизми, например изготвянето на съответните рамкови регламенти или процедурни правила.

Прилагат се етични процедури и кодекси на поведение за ръководството и служителите на ЕНМ

Създадена е етична рамка за ЕНМ, но националните компетентни органи продължават да се подчиняват на националното законодателство и се ползват със значителна свобода на преценката при определяне на собствените си правила

53

Етичните стандарти, приложими спрямо целия персонал на ЕЦБ, са установени в т.нар. етична рамка⁴¹ на институцията, която е неразделна част от правилата за персонала на ЕЦБ. Рамката се отнася до всички служители на ЕЦБ, но поради липсата на правомощия от страна на ЕЦБ да регулира условията за наемане на персонал от националните компетентни органи, не обхваща надзорния персонал, назначен в съвместните надзорни екипи от националните компетентни органи.

54

През март 2015 г. ЕЦБ прие насоки⁴² за определяне на принципите на специална етична рамка на ЕНМ. Новата рамка трябваше да се състои от тези насоки, от набор от добри практики за изпълнение и от вътрешните правила и практики, приети отделно съответно от ЕЦБ и от всеки НКО. Националните компетентни органи получиха срок до март 2016 г. да изпълнят насоките. Съвместна работна група за етичната рамка осъществява редовен мониторинг на дейностите по хармонизация в този контекст.

55

Насоките не са толкова подробни, колкото етичната рамка, приложима спрямо персонала на ЕЦБ, тъй като определят само основните принципи на една обща рамка, която НКО следва да приемат при въвеждането на собствените си вътрешни правила, процедури и механизми. В резултат на това е налице широко поле за вариации в конкретиката на вътрешните правила на националните компетентни органи. Различията между националните етични рамки в рамките на ЕНМ биха могли да подкопаят законово определената цел за сближаване и хармонизация по отношение на надзора и да създадат риск за репутацията на ЕЦБ. Така например, въпреки че в насоките се засяга въпроса относно сроковете „на въздържане“⁴³ за персонала и членовете на органите на ЕЦБ и националните компетентни органи, които участват в осъществяването на надзорни задачи, в насоките просто се заявява, че такъв съответен срок следва да има, без да се конкретизира минимална продължителност. Освен това в насоките не се разглеждат мандатните периоди за ръководителите по надзора⁴⁴, нито се определя орган, който да осъществява мониторинг за спазване на етичната рамка на ЕНМ или честотата на този мониторинг.

41 [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015XB0620\(01\)&rom=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015XB0620(01)&rom=EN)

42 Насоки (ЕС) 2015/856 на Европейската централна банка от 12 март 2015 година за определяне на принципите на етичната рамка на единния надзорен механизъм ЕЦБ/2015/12) (ОВ L 135, 2.6.2015 г., стр. 29).

43 Периодът, в течение на който лицата, напуснали ЕЦБ, трябва да се въздържат от дейности, които биха могли да доведат до конфликт на интереси.

44 Обединеното кралство например прилага минимални и максимални мандатни срокове на ръководителите в областта на надзора.

56

Практиките по прилагането, които ЕЦБ издава в допълнение към насоките, съдържат различни препоръки⁴⁵ от страна на ЕЦБ за националните етични рамки. За разлика от насоките обаче, практиките по прилагането не са правно обвързващи за националните компетентни органи.

57

Предполага се, че участващите НКО ще прилагат разпоредбите на етичната рамка за ЕНМ (включително разпоредбите на насоките и на практиките по прилагането) по отношение на персонала си. Общият характер на насоките обаче, заедно с обстоятелството, че практиките по прилагането не са правно обвързващи, негласно дава на всеки НКО значителна свобода за определяне и прилагане на собствената му етична рамка.

Вътрешен одит: новаторски подход, който включва подробен план на одита, но изпълнението е възпрепятствано от проблеми, свързани с разпределението на ресурсите и планирането

58

Вътрешният одит в ЕЦБ се извършва от Дирекцията за вътрешен одит (D-IA), която с въвеждането на ЕНМ се превърна в обща служба. D-IA отговаря за одита на всички операции и дейности на ЕЦБ. Освен това тя разпределя ресурси за Комитет на вътрешните одитори (КВО) – орган, който се състои от висшите ръководители на D-IA и лицата, заемащи съответни на техните постове в националните компетентни органи и националните централни банки (НЦБ).

59

КВО заседава в три различни „състава“ съответно по въпросите на Евросистемата, Европейската система на централните банки (ЕСЦБ)⁴⁶ и одита на ЕНМ, като планиране, определяне на общи стандарти за одит, споделяне на съответни знания и предприемане на одити и свързаните с тях дейности. Хартата за одит на КВО му възлага функции на „Главен одитен ръководител“ за Евросистемата/ЕСЦБ/ЕНМ, при колективна отговорност на неговите членове. Същевременно всеки член на КВО действа в качеството си на представител на отделен правен субект и носи индивидуална отговорност за управлението, изпълнението и независимото отчитане на поверените му части от съответния одитен проект.

45 Например Практика по прилагането № 11 относно ограниченията след приключване на служебните правоотношения: „Препоръчва се ЕЦБ и националните компетентни органи, доколкото е възможно съгласно националното законодателство, да въведат съответни периоди на въздържане за членовете на органите, както и за служителите на ръководно и експертно ниво, които възнамеряват да работят за кредитна институция, в чиито надзор са участвали, както и за преките конкуренти на такава институция. За членовете на органи и за старшия персонал периодът на въздържане следва да бъде поне шест месеца, ако възнамеряват да работят за кредитна институция, за чиито надзор са отговаряли.“

46 ЕСЦБ включва ЕЦБ и националните централни банки на всички 28 държави членки, докато Евросистемата е ограничена до ЕЦБ и централните банки на държавите членки от еврозоната (чиято функция е да прилагат паричната политика, приета от ЕЦБ).

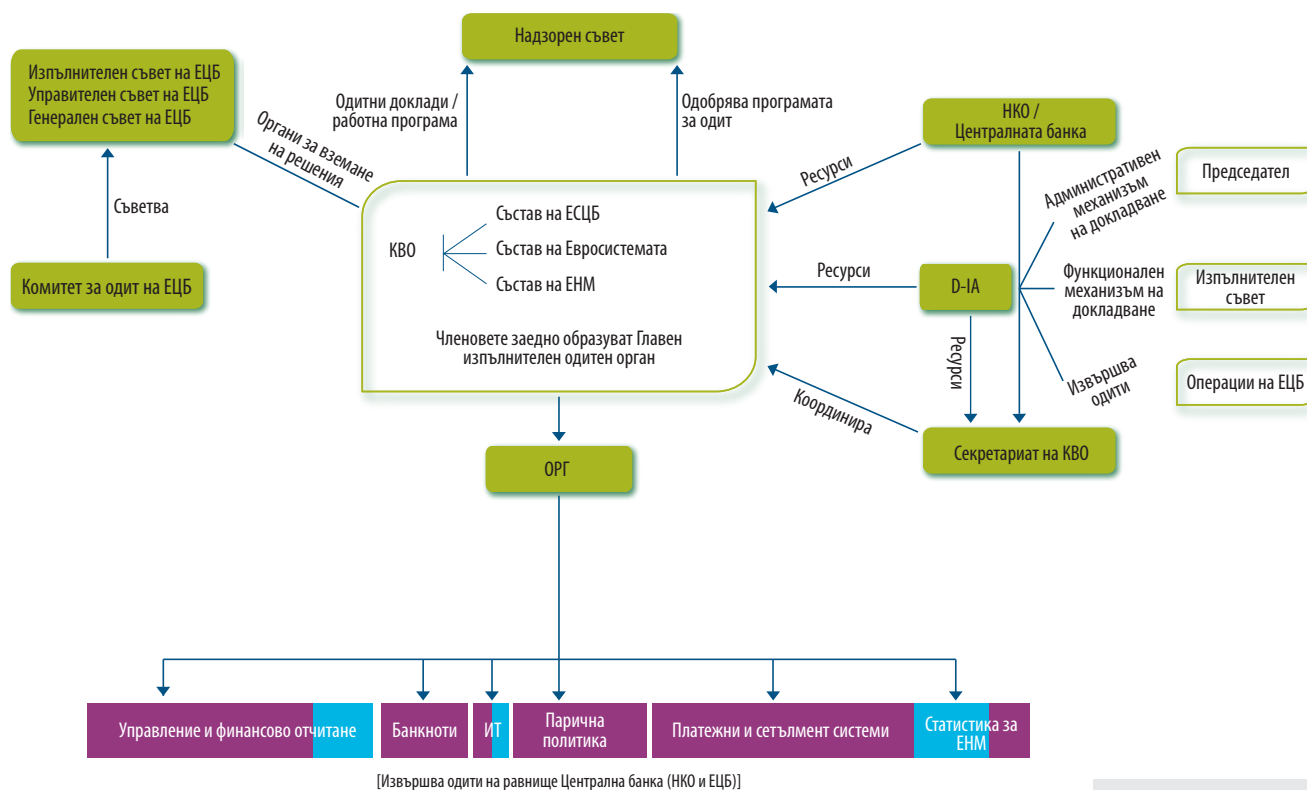
60

КВО е структуриран както е показано на **фигура 6**. Шест одитни работни групи (ОРГ) отговарят за планирането и изпълнението на одитните ангажменти във връзка с конкретни области. ОРГ се състоят от персонал на ЕЦБ и НКО/НЦБ. Всяко заключение на съвместен одиторски екип в хода на одит на местно равнище, извършван от КВО, трябва да бъде оценено от гледна точка на въздействието си върху ЕНМ като цяло. Този новаторски подход е въведен за да гарантира, че по отношение на междусекторните въпроси се извършва последователен одит в ЕНМ. За целите на извършвания одит ЕСП се концентрира основно върху ролята на ОРГ, която отговаря за ЕНМ и статистиката – ATF SSM-ST).

61

Сметната палата провери разпределението на ресурсите за ВОК, по-конкретно от страна на D-IA, както и планирането на одитите и оценката на риска (включително покрития риск).

Фигура 6 Ролята на D-IA в дейността по вътрешния одит на ЕНМ и на Евросистемата



Разпределение на ресурсите от D-IA: въпреки че нуждите от персонал са били ясно определени, крайните нива на осигуряване с персонал са недостатъчни

62

През март 2013 г., след външна оценка на качеството, която заключава че следва да се даде тласък на подготовката на D-IA за извършване от нейна страна на одит на ЕНМ, D-IA е определила, че ще бъдат необходими минимум 16 ЕПЗ, за да се осъществи такава независима и обективна проверка. През август 2013 г. обаче Управителният съвет на ЕЦБ е одобрил само три щатни бройки на пълен работен ден за служители на D-IA за 2013 г., заедно с още четири за 2014 г., за изпълнение както на задачи, свързани с ЕНМ, така и на статистически такива⁴⁷. На организационните структури, поискали персонал, не е предоставена аргументация за отклонението от първоначалните предложения (вж. **таблица 4**).

47 Статистиката е дейност, свързана както с банковия надзор (данни във връзка с надзора), така и с паричната политика (данни във връзка с централните банки).

Таблица 4

Посочени нужди от персонал спрямо реално наети служители

Нужди от персонал за целите на ЕНМ, посочени от D-IA (в ЕПЗ)	16
Общо одобрени работни позиции:	7
(една позиция за изпълнението на задачи в отдела за разследвания, с възможност за дейност в области, несвързани с ЕНМ)	(1)
(една позиция за информационни технологии – запълнена за конкретни проекти от служители, които работят другаде в рамките на D-IA)	(1)
Щатни бройки, разпределени за ЕНМ/статистически задачи, извън информационните технологии и разследванията, както следва:	5
(един главен одитор, нает от служителите на ЕЦБ след оповестяване на външна кампания за наемане на персонал)	1
(външно нает персонал с актуални специализирани умения в областта на търговската банкова дейност/банковия надзор)	2
(нает персонал с актуални специализирани умения в областта на банковия надзор, краткосрочно командирован)	1
(вътрешно преместване в рамките на D-IA на един служител със специализация информационни технологии/статистика)	1

Източник: ЕСП.

63

Председателят на ATF SSM-ST има предишен опит в банковия надзор (1995–2000 г.) и е член на управленския екип на D-IA, който отговаря за одитите на ОРГ и одитите, свързани с централното банкиране. Двама души, съответно с три и четири години опит в банковия надзор, са се присъединили към екипа през март 2015 г. Другият член на екипа, присъединил се през септември 2014 г., е с опит в частния сектор в областта на управлението на риска и прилагането на споразумението Базел II.

64

Въпреки малочисления персонал в D-IA наличната към момента комбинация от умения обхваща няколко на брой важни области, заедно с общия одит, но ще са необходими повече конкретни умения и практически опит (напр. във връзка с макропруденциалния надзор, с административната работа при корпоративното кредитиране), когато екипът достигне численост, която да му позволи да извършва задълбочени одити по методически и концептуални въпроси.

65

Тъй като ОРГ разчита на колективната отговорност на своите членове, резултатите ѝ зависят от сътрудничеството с НКО и от практическия им принос към дейността. В някои области (напр. надзор на място, участие на служители на местните НКО) може да има по-висока степен на зависимост отколкото в други (напр. по въпросите на управлението). Очевидно е, че координирането на нуждите увеличава работното натоварване на D-IA при одитирането на област от ЕНМ.

Планирането се основава на обширен кръг одитни теми, но не винаги взема под внимание добрите практики

Одитното планиране се основава на подробен план...

66

Първоначалното разпределение на ресурсите за вътрешен одит е едновременно оскъдно и закъсняло. В резултат на това дейността по планирането отначало е недостатъчна.

67

През май 2015 г. е завършен изключително подробен кръг⁴⁸ от одитни теми. Той се състои от пет одитни групи, разделени на 14 одитни обекта и 31 области и процеси, както и над 150 допълнителни под-компоненти.

48 Положителната оценка на ЕСП за кръга на одита беше споделена от всички национални компетентни органи, които отговориха на нашия въпросник. Три от 11 НКО обаче изразиха опасения относно точния обхват на съответните одитни обекти и включването им в рамките на разумен срок.

...но при планирането не е предвиден резерв за *ad hoc* заявки, нито е взето предвид външното/съвместното осигуряване с ресурси

68

Цялостното одитно планиране е възпрепятствано от факта, че противно на добрата практика⁴⁹, не се упражнява въздържане от *ad hoc* одити и удължаване на текущи одити (благодарение на политиката за 100 % използване на ресурсите).

69

В разрез с добрата практика е и това, че D-IA няма систематична процедура за операциите, възложени на външен изпълнител/изпълнявани съвместно с външен изпълнител⁵⁰. Например липсва договорно изискване за това функцията за вътрешен одит на организациите, предоставящи тези услуги, да се отчита пред ЕЦБ относно дейностите, възложени на външния изпълнител/изпълнявани съвместно с външния изпълнител. Също така не всички договори от този тип съдържат клауза, която да предоставя на самата структура по вътрешен одит на ЕЦП правото да одитира дейностите, възложени на външен изпълнител/изпълнявани съвместно с външен изпълнител.

Въпреки че методологията за оценка на риска като цяло е правилна, в нея липсват гаранции, които да осигурят пълно и своевременно фокусиране върху областите с висок и среден риск

Разработени са детайлни документни образци за обектите на одита, които се използват с модел на риска, който въпреки някои свои слабости принципно е подходящ

70

Оценката на риска се използва, за да подпомага вземането на решения относно приоритетното поддръжане на областите на одита за предстоящия период. Оценката се базира на основната информация в т.нар. документни образци за обектите на одита, които предоставят данни относно основните теми от кръга на одита, както и пълно описание на всяка дейност, свързани с нея процеси и най-съществените механизми за контрол. Документните образци, използвани при оценката на риска, са много добра отправна точка при планирането.

49 Вж. например „Специална част“, раздел 2.3. (BT 2.3), точка 3 от „Minimum requirements for risk management“ (Минимални изисквания за управление на риска), изготвен от германския НКО (BaFin), както и точка 20 от одитен стандарт PS 240, публикуван от Германския институт на публичните одитори (IDW).

50 BaFin, Минимални изисквания за управление на риска (Minimum requirements for risk management), AT 9, точка 6; BT 2.1, точка 3.

71

ЕСП извърши проверка на документните образци за три области на одит и установи, че са подходящи и се прилагат добре. В допълнение към необходимостта от по-ясно определяне на риска във връзка с трети лица обаче, е налице една по-обща нужда от последователност при прилагането на критериите за финансовото въздействие и съдебните процедури, а в един от казусите – и от акцент върху рисковете във връзка с разделянето на паричната от надзорната политика.

72

Независимо от тези слабости, моделът на риска е много подходящ инструмент за планиране. Според всички НКО, отговорили на нашия въпросник, процесът за оценка на риска е „подходящ“ и „прозрачен“.

Липсват минимални нива на ангажираност, които да гарантират, че областите с висок и среден риск, както и ключовите под-компоненти, са обхванати напълно, а одитите в рамките на ЕНМ се състезават за ресурси с тези извън него...

73

KBO не се стреми да покрие всички рискове в рамките на даден период на планиране (например петгодишен цикъл) и разчита единствено на средносрочните цели в планирането. Той поддържа ключов показател за изпълнение относно обхващането на високорискови области, като се стреми да одитира най-малко 30 % от високорисковите области годишно и най-малко 90 % за всеки тригодишен период. Липсва обаче подобна цел за среднорисковите области. В контекста на годишната програма за одит оценката на риска за високорисковите и среднорисковите области се коригира всяко тримесечие, така че периодично планирането да може основно да се преразглежда при появата на нови рискове. Въпреки че средносрочният график за 2015 – 2018 г. обхваща всички високорискови области, не е ясно дали и кога ще бъде отделено внимание на всички под-компоненти на тези области, а формулата, използвана при одитното планиране, не обхваща систематично елементи, които преди не са били проверявани. За областите, определени като среднорискови, например вътрешните модели, макропруденциалния надзор и по-малко значимите институции, не е планирано извършване на одит до 2019 г. и не е ясно до каква степен ще бъдат обхванати.

74

Когато ресурсите са ограничени, подходът, описан в точка 73, би могъл да доведе до неизвършване на одит по отношение на области с висок или среден риск, тъй като не са определени минимални нива за ангажираност (определен резултат за риска, който дава класиране „подлежащ на задължителен одит“)⁵¹.

51 В този смисъл Minimum requirements for risk management (Минимални изисквания за управление на риска), публикувани от германския НКО, съдържат изискване за годишен одит в случай на „особени“ рискове, както и тригодишен одитен цикъл за всички останали процеси и дейности (минимални изисквания за управление на риска на BaFin, обща част, раздел 2.3 (BT 2.3)).

75

Характерът на вътрешния одит, основан на споделени услуги, както и недостигът на ресурси, са довели до ситуация, в която обектите на одита от системата на централните банки и от ЕНМ „се конкурират“ за ресурси (вж. **таблица 5**). През 2015 г. едва 15 % от действителното предварително заявено време е било изразходвано за задачи, свързани с ЕНМ. От 30 работни позиции в D-IA едва седем (включително тези за разследвани и информационни технологии) са предназначени за изпълнение на задачи, свързани с ЕНМ и статистиката.

Таблица 5

Планирани одити в рамките на ЕНМ спрямо други одитни задачи в сътрудничество с националните компетентни органи

Сфера на одита	Области с висок остатъчен риск към септември 2015 г.	Одити, извършени или започнали през 2015 г.	Одити, предложени за 2016 г.	Одити, предложени за 2017/2018 г.
ЕНМ/статистика ¹	6	1	2	3
Евросистема/ЕСЦБ ²	9	11	9	14
Управление, рискове, отчитане и ИТ	3	0	2	6
Общо несвързани с ЕНМ	12	11	11	20

- 1 Не се прави ясно разграничение между статистиката за централното банкиране и статистиката за надзора.
- 2 Включва по-конкретно парична политика и прилагане, статистика, системи за плащания и сетълмент, банкноти, отчитане в консолидирания счетоводен баланс на Евросистемата и финансово отчитане.

Източник: ЕСП, въз основа на данни от ЕЦБ.

... и на практика на областите с най-голям риск не е даден незабавен приоритет за одит

76

Ако се извърши калибриране с оглед постигане на съгласуваност между обектите за одит, предложени от различните ОРГ, може да се стигне до коригиране на резултатите относно риска. Нещо повече, когато предлага одити на КВО, работната група по управление на риска би могла да подбира обекти на одита, чиито оценки на риска не са най-високите, като така или иначе, КВО не е длъжен да се съобразява с предложенията на работната група.

77

Въпреки че са получили съответно най-високия и втория най-висок резултат за остатъчен риск измежду всички обекти на одита на ATF-SSM, областите „Текущ надзор на банките със системно значение – ПНПО“ и „Управление на банкови кризи“ не са одитирани през първата година, а са включени в одитния план за 2017/2018 г. Обектите за одит от ЕНМ, подбрани за 2015 и 2016 г., са съответно „Текущ надзор – планиране и мониторинг“ (на шесто място) и „Надзорна статистика и управление на информацията“ (на споделено второ място). Одитирането на свързаните с планирането аспекти на текущия надзор без задълбочена проверка на НПНО, в което се заключава основният текущ надзорен процес, не е равносилно на цялостно обхващане на предмета.

78

Наличието на стабилна уредба относно за задължението за отчитане е жизненоважно за качеството на банковия надзор, тъй като има отношение към принципите на доброто управление, каквито са прозрачността и ефикасността⁵². Задължението за отчитане изисква надзорният орган да предоставя релевантна, своевременна и точна информация на редица заинтересовани страни, за да създава и подпомага едно широко разбиране за своите дейности и резултати и да получава необходимата обратна връзка.

79

Критериите, използвани при оценката на цялостната рамка за отчитане на ЕНМ, са: рамката, очертана в обзорния преглед на Европейската сметна палата на механизмите на ЕС за одит и отчитане в публичния сектор (вж. точка 80)⁵³, механизмите, предвидени в член 20 от Регламента за ЕНМ, преработеният вариант на Основните принципи на БКБН за ефективен банков надзор от 2012 г. (вж. **каре 2**) и правните рамки и практиките в сходни юрисдикции.

52 Емпиричният анализ показва положителна и значителна взаимовръзка между прозрачността в надзорния орган и ефикасността на банковия надзор. Вж. например Arnone, M. Salim, M.D. и A. Gambini, („Banking Supervision: Quality and Governance“ [Банковият надзор – качество и управление], 2007 г., Работен документ 07/82, МВФ.

53 „Пропуски, припокривания и предизвикателства – обзорен преглед на механизмите на ЕС за одит и отчитане в публичния сектор“, ЕСП, 2014 г. (<http://eca.europa.eu>).

Каре 2

БКБН

Базелският комитет за банков надзор (БКБН) е основната инстанция, определяща стандартите в световен мащаб по отношение на пруденциалния режим за банките, и осигурява поле за сътрудничество по въпросите на банковия надзор. Преработеният му набор от 29 основни принципи – които съдържат отделни основни и допълнителни критерии – обхваща:

- надзорните правомощия, отговорности и функции с акцент върху ефективния, основан на риска надзор и необходимостта от ранна намеса и своевременни надзорни действия (принципи 1 – 13); и
- очакванията на банките във връзка с надзора с акцент върху значението на доброто управление и управлението на риска, както и съблюдаването на стандартите относно надзора (принципи 14–29).

Въпреки че не са правно обвързващи, принципите се използват широко като международно признат източник при оценката на качеството на надзорните системи и практики в различните държави. Като член на Базелския комитет ЕЦБ е потвърдила⁵⁴ ангажимента си по отношение на заявеното в Основните принципи на БКБН за ефективен банков надзор от 2012 г., а именно, че те създават „стабилна основа за уредбата, надзора, административното управление и управлението на риска в банковия сектор“⁵⁵.

54 Ръководство на ЕЦБ относно банковия надзор (ноември 2014 г.), стр. 6 – 7.

55 Основни принципи на БКБН за ефективен банков надзор (2012 г.)

80

В обзорния си преглед на публичното отчитане в ЕС ЕСП посочва следните основни елементи на стабилната рамка за отчитане:

- i) ясно заявяване на функциите и отговорностите;
- ii) силен мандат за независим външен одит на аспектите, свързани с финансите, съответствието и резултатите;
- iii) гаранции от ръководството за постигането на целите на политиката;
- iv) цялостен демократичен контрол и
- v) вериги за обратна връзка, за да се даде възможност за корективни действия/подобрения.⁵⁶

81

По-долу се разглежда въпросът до каква степен рамката за отчитане на ЕНМ отговаря на всяко едно от тези пет изисквания.

i) Ролята и отговорностите на ЕНМ като цяло са ясно определени и публично оповестени в законодателството, с което се установяват правомощията

82

Що се отнася до яснотата във връзка с отговорностите по веригата на отчитане, регламентите възлагат надзорните задачи в рамките на ЕНМ на ЕЦБ. Налице са конкретни правила, които изискват от ЕЦБ да изпълнява функциите си по отношение на паричната политика и надзора независимо, като същевременно запазва задължението си за отчитане пред Европейския парламент, Съвета и Еврогрупата по отношение на свързаните с ЕНМ дейности. Планирането и изпълнението на надзорната дейност е поето от Надзорния съвет, докато Управителният съвет запазва отговорността си като орган, който взема окончателните решения, както и отговорността си по отношение на цялостното управление на ЕЦБ, което включва както паричната, така и надзорната функция. Подробности относно процеса на вземане на решения се съдържат в **приложение III**.

83

Що се отнася до яснотата на целите, Регламентът за ЕНМ ясно определя, че целта на ЕЦБ по отношение на нейните надзорни функции е „да се допринася за сигурността и стабилността на кредитните институции и стабилността на финансовата система в рамките на Съюза и отделните държави членки“⁵⁷.

56 Всички тези изисквания са отразени в Базелските критерии с изключение на изискването за предоставяне на обратна връзка, което е преди всичко практика, към която се придържат други юрисдикции с цел разбиране на въздействието на пруденциалната рамка и ефикасността на надзора. Веригите за обратна връзка са механизми, които гарантират, че обратната информация от заинтересованите страни (напр. консултации или анкети на поднадзорните организации) се взема предвид в законодателните процедури. Анкетите например могат да се използват като показател за резултатите с цел идентифициране на области, които предизвикват загриженост, както и на потенциала за подобрене.

57 Член 1 от Регламент (ЕС) № 1024/2013.

84

Сметната палата установи някои проблеми, свързани с отговорностите и координацията на различните елементи на ЕНМ (вж. разделите относно съвместните надзорни екипи и проверките на място).

ii) Мандатът за одит на Сметната палата е определен в Договора за функционирането на ЕС

85

Много юрисдикции дават възможност на публичния одит на органите за банков надзор и техните дейности да обхващат случаи, в които отговорността за надзора е на централните банки. Предоставянето на върховните одитни институции (ВОИ) на одитни правомощия спрямо органите за банков надзор би следвало да подобри отчитането и прозрачността.

86

Сметната палата е определена да бъде одитор на ЕЦБ. Мандатът ѝ е посочен в член 27.2 от Устава на ЕСЦБ и ЕЦБ⁵⁸, съгласно който се прилагат разпоредбите на член 287 от ДФЕС, възлагащи на Сметната палата да проверява оперативната ефективност при управлението на ЕЦБ, включително по отношение на нейните задачи по надзора.

87

По време на първия одит на ЕНМ някои важни негови дейности не можаха да бъдат обхванати (вж. повече относно обхвата на одита в точка 19 и **приложение I**). В доклад на контактния комитет на върховните одитни институции на ЕС се извършва сравнение с одитните правомощия на 27 от 28-те национални ВОИ в ЕС⁵⁹ спрямо органите за банков надзор. Последвалото изявление⁶⁰ гласи, че „е възникнал одитен пропуск в страните, в които предишните одитни мандати на националните ВОИ спрямо органите на банковия надзор не се подменят с одитиране на същото равнище от страна на ЕСП спрямо надзорните дейности на ЕЦБ“. В **таблица 6** е представен сравнителен преглед на одитните мандати спрямо микропруденциалния надзор в някои държави извън ЕС, а в **приложение V** са представени накратко механизмите, създадени в тези държави за целите на одита на банковия надзор.

58 Формулировката на член 27.2 е отразена в член 20, параграф 7 от Регламента за ЕНМ.

59 Една държава не отговори на анкетата.

60 Изявлението „Ensuring fully auditable, accountable and effective banking supervision arrangements following the introduction of the Single Supervisory Mechanism“ (Осигуряване на изцяло подлежащи на одит, подотчетни и ефективни механизми за банков надзор) на Контактния комитет на върховните одитни институции на държавите членки на Европейския съюз и Европейската сметна палата.

Таблица 6

Мандати за извършване на одит на органа за микропруденциален надзор (законодателни правомощия) и обхват на съответния мандат

Надзорен орган	Правомощия за извършване на одит на резултатите от надзорните дейности	Правомощия за извършване на одит на резултатите от различните от надзорните дейности	Правомощия за извършване на одит за съответствие на надзорните дейности	Правомощия за извършване на одит за съответствие на различните от надзорните дейности
САЩ	ДА – ПЪЛНИ одитни правомощия	ДА – ПЪЛНИ одитни правомощия	ДА – ПЪЛНИ одитни правомощия	ДА – ПЪЛНИ одитни правомощия
Канада	ДА – ПЪЛНИ одитни правомощия	ДА – ПЪЛНИ одитни правомощия	ДА – ПЪЛНИ одитни правомощия	ДА – ПЪЛНИ одитни правомощия
Австралия	ДА – Право да извършва по своя инициатива преглед или проверка на всеки аспект от операциите на съответната организация	ДА – Право да извършва по своя инициатива преглед или проверка на всеки аспект от операциите на съответната организация	Право да предоставя допълнителни услуги (насоки за по-добри практики, както и осигуряване на гаранции и доклади от прегледи)	Право да предоставя допълнителни услуги (насоки за по-добри практики, както и осигуряване на гаранции и доклади от прегледи)

Източник: ЕСП.

iii) Все още не е разработена официална рамка относно резултатите, която да предостави гаранции за постигането на целите на ЕНМ

88

Задължението за отчитане предполага, че действията на надзорния орган ще бъдат оценявани в светлината на определени стандарти и с оглед на определени цели. Една рамка за резултатите, която използва широк набор от показатели и измерители на изпълнението на различните нива на надзор осигурява последователен и съгласуван преглед на ефикасността на надзора и показва на заинтересованите страни как практиките относно надзора допринасят за постигането на целите.

89

За времето, с което е разполагала до момента, ЕЦБ все още не е разработила официална рамка за резултатите на ЕНМ. Тя е изготвила инструмент, т.нар. „Пилотно контролно табло за надзор на ЕНМ“, което ѝ дава възможност да проследява и оценява най-важните аспекти на надзорните си дейности и да наблюдава ефикасността, с която надзорните приоритети се реализират в практиката. Този инструмент обаче е на разположение само на Надзорния съвет и висшето ръководство и поради това не предоставя гаранции за постигане на целите на ЕНМ на останалите заинтересовани страни.

90

Общите показатели за изпълнението са обичайна част от надзорната функция в други юрисдикции. На **фигура 7** е представена примерна извадка.

Фигура 7

Примери за показатели на изпълнението

Примери за количествени показатели	
Показатели във връзка с фалитите или нивото на загубите, причинени от просрочени плащания	- оценка на надзорните рискове преди фалит, брой фалити - загуби в резултат на неплатежоспособност (Коефициент на защита на парите¹, Коефициент на изпълнение на предприятието²) - контролиран/неконтролиран фалит
Показатели във връзка с (общественото) доверие в банковия сектор или банковия надзорен орган	- проучвания сред бизнеса и обществеността - тенденции в депозитите на клиентите
Показатели за движението между различните надзорни режими или оценки на риска	дългосрочни тенденции в оценките на надзорния риск на банките, обект на мониторинг и докладване
Показатели, основани на проучвания сред заинтересованите страни	въпросници, попълнени от институциите след проверка на място, мнения на наблюдатели на сектора, проучвания сред партньорски надзорни органи

1 Съотношение между сигурните и общите задължения.

2 Съотношение между институциите, които изпълняват ангажиментите си, спрямо общия брой институции.

Източник: Доклад на BIS относно въздействието и отчитането на банковия надзор, юли 2015 г. Регулаторен орган за пруденциален надзор на Австралия.

91

Преди създаването на ЕНМ в една техническа бележка на МВФ е бил предложен набор от мерки по отношение на прозрачността и отчитането с цел увеличаване на доверието в политиката по надзор⁶¹. Наред с другото, в този документ се съдържа предложение Надзорният съвет да публикува протоколите от заседанията по въпроси на политиката и да създаде вътрешна експертна група за независим контрол на ЕНМ. Вж. **приложение VI** за повече информация.

61 МВФ, „European Union: Publication of Financial Sector Assessment Program Documentation, Technical Note on Issues in Transparency and Accountability“ (Европейският съюз – публикуване на документация по Програмата за оценка на финансовия сектор. Техническа бележка относно въпросите на прозрачността и отчитането), Доклад по държави № 13/65, март 2013 г. Мненията в този документ не отразяват непременно позициите на представителите на Европейския съюз пред МВФ или Изпълнителния съвет на МВФ.

Въпроси относно предоставянето на документация на Комисията

92

Член 32 от Регламента за ЕНМ изрично задължава Европейската комисия на всеки три години да изготвя подробни доклади за извършен преглед относно прилагането, целесъобразността и ефикасността на ЕНМ от гледна точка на управлението, задължението за отчитане и финансовите механизми, ефикасността на притежаваните от ЕЦБ надзорни правомощия и правомощия за налагане на наказания и потенциалното въздействие на ЕНМ върху функционирането на вътрешния пазар (вж. **приложение VII**). Докладът от първия преглед, с краен срок до 31 декември 2015 г., беше забавен. Първото искане за предоставяне на информация е изпратено на ЕЦБ през юли 2015 г. Едва през ноември 2015 г. двете институции сключват меморандум за разбирателство относно предоставянето на непублична информация, след което ЕЦБ е приключила изпращането на информация в отговор на искането на Комисията от 16 декември 2015 г. След още едно по-подробно искане, изпратено на ЕЦБ през февруари 2016 г., ЕЦБ е предоставила допълнителна информация на 19 април 2016 г. Комисията не е получила от ЕЦБ поисканата конкретна банкова информация (данни за банките за определяне на такси за надзор), тъй като ЕЦБ е изразила загриженост във връзка с опазването на тайна.

Достатъчно оповестяване пред широката общественост

93

Обществената прозрачност е основна характеристика на задължението за отчитане. В изпълнение на добрата практика надзорните органи да бъдат прозрачни и да се аргументират за правилата и дейностите си⁶², на интернет страницата на банковия надзор на ЕЦБ⁶³ се публикува изчерпателна информация за обществеността, включително правната рамка и регулаторната среда, често задавани въпроси и отговорите им, Ръководството за банков надзор, брошурата за методиката на ПНПО, седмични и месечни календари със срещите на председателя и заместник-председателя на Надзорния съвет (за период от около три месеца), както и друга документация, която съдържа информация относно позицията и практиките на институцията по отношение на надзора. На интернет страницата се публикуват и коментари относно проектите на регламенти, както и отговорите на ЕЦБ в рамките на публични консултации.

62 Вж. доклада на Базелския комитет относно въздействието и отчетността на банковия надзор, юли 2015 г.

63 <https://www.banking-supervision.europa.eu/home/languagepolicy/html/index.bg.html>

Ограничена прозрачност на информацията за поднадзорните лица

94

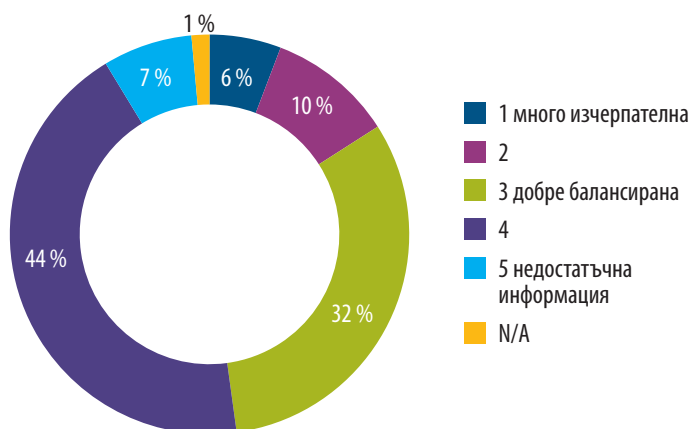
Информацията, която се оповестява пред поднадзорните лица, не е достатъчна във всички отношения за правилното разбиране на методологията на ЕНМ. ЕЦБ е използвала селективен подход (т.е. насочен само към ограничени части) към оповестяването на информация от „Надзорното ръководство“ на ЕНМ, което определя процесите и методологията на ПНПО за надзор на кредитните институции и процедурите за сътрудничество както в рамките на ЕНМ, така и с други органи. В други юрисдикции подходът към публикуването на информация е различен. В Съединените щати например, ръководствата относно надзора се публикуват на официалните интернет страници на надзорните органи, докато Органът за пруденциален надзор на централната банка на Обединеното кралство (Bank of England) не публикува вътрешното си ръководство.

95

Вследствие на подхода на ЕЦБ към оповестяването на информация, поднадзорните лица не мога изцяло да разберат резултатите от ПНПО. Близко половината банки, отговорили на въпросника на Сметната палата (вж. **приложение VIII**), изразяват загриженост относно липсата на прозрачност, която според тях би могла да увеличи (цитираме един от отговорите) „риска от произвол при надзора“. Вж. по този въпрос **фигура 8** относно оповестяването на информация за ПНПО.

Фигура 8

Как банките възприемат оповестяването на информация за ПНПО



Забележка: Брой респонденти в анкетата: Отговорили са 69 банки от 129, получили въпросника.

Източник: Въпросник на ЕСП, изпратен на значими поднадзорни институции.

96

В отговора си на друг въпрос, 29 % процента от банките са дали оценка по-малко от 3 (1 = отлично 5 = лошо) на качеството на информацията, която получават във връзка с процедурите въз основа на Надзорното ръководство, които се отнасят до ежедневната им работа с надзорния орган, тъй като „не са достатъчно добре описани важни въпроси за ежедневната работа надзорните органи“ (вж. **фигура 9**).

97

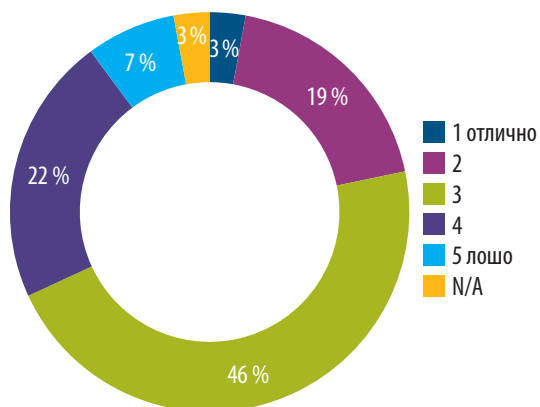
В годишния си доклад за 2015 г. относно банковия съюз Европейският парламент изразява подобни опасения и призовава за по-голяма прозрачност във връзка с решенията и обосновките по стълб 2 на ПНПО⁶⁴.

64 ЕП, Комисия по икономически и парични въпроси, „Доклад относно банковия съюз – Годишен доклад за 2015 г.“, 19.2.2016 г., точка 37.

Фигура 9

Разлики в качеството на информацията относно надзорните процедури

Как бихте оценили качеството на информацията, с която разполагате, относно процедурите съгласно Надзорното ръководство, отнасящи се до вашата ежедневна работа с надзорния орган?



Забележка: Брой респонденти в анкетата: Отговорили са 69 банки от 129, получили въпросника.

Източник: Анкета на ЕСП сред значимите поднадзорни институции.

iv) Демократичният контрол върху надзора от страна на Европейския парламент се упражнява при съществени ограничения, свързани с поверителността

98

В Регламента за ЕНМ са предвидени множество механизми за отчитане пред Европейския парламент и Съвета. Допълнителни изисквания за задължителното отчитане на ЕНМ се съдържат в междуинституционално споразумение с Европейския парламент⁶⁵ и в меморандум за разбирателство със Съвета⁶⁶. В годишния си доклад относно банковия съюз за 2015 г. Европейският парламент приветства „ефикасния и отворен начин, по който ЕЦБ изпълнява досега своите задължения за отчитане пред Парламента“⁶⁷. Отчитането става по различни канали (вж. **приложение IX**), вкл. чрез предоставяне на информация за заседанията на Надзорния съвет.

99

Всяко оповестяване на информация пред Европейския парламент се подчинява на изискванията за професионална тайна, посочени в междуинституционалното споразумение, и те ще продължат да бъдат задължителни дори ако се прекрати споразумението. В своя доклад Европейският парламент призовава ЕЦБ да подпомогне в още по-голяма степен увеличаването на способността на Парламента да извършва оценка на политиките и дейностите на ЕНМ⁶⁸ и препоръчва да се обърне внимание на укрепването на задължението на ЕСП за извършване на одит⁶⁹.

v) Налице са механизми за обратна връзка, но те все още не включват общи анкети на финансовите институции

100

Задълженията за отчитане на ЕЦБ не следва да се тълкуват като намаляване на нейното право да упражнява възложените ѝ надзорни задачи напълно независимо, по-специално от нежелано политическо влияние и от намеса от страна на финансовия сектор (съображение 75 от Регламента за ЕНМ). Това е в съответствие с Базелските основни принципи, които постановяват, че: „[...] Няма намеса от страна на държавата или финансовия сектор, която компрометираща оперативната независимост на надзорния орган. Надзорният орган има пълна свобода да предприема всякакви надзорни действия или решения относно банките или банковите групи, които са под негов надзор“⁷⁰.

65 Междуинституционално споразумение между Европейския парламент и Европейската централна банка относно практическите условия и ред за упражняването на демократичната отчетност и надзора над изпълнението на задачите, възложени на Европейската централна банка в рамките на единния надзорен механизъм (ЕНМ).

66 Меморандум за разбирателство между Съвета на Европейския съюз и Европейската централна банка относно сътрудничеството по процедурите, свързани с единния надзорен механизъм (ЕНМ).

67 ЕП, Комисия по икономически и парични въпроси, „Доклад относно банковия съюз – Годишен доклад за 2015 г.“, 19.2.2016 г., точка 39.

68 Пак там.

69 Пак там, вж. точка 40.

70 „Основни принципи за ефективен банков надзор“ на Базелския комитет по банков надзор (2012 г.), принцип 2, съществен критерий 1.

101

Това означава, че Европейският парламент и Съветът не могат да предоставят насочваща обратна информация или да изискват корективни мерки, както правят по отношение на други институции или органи на ЕС, подлежащи на по-преки нива на контрол. На ЕЦБ е възложена по-голяма отговорност сериозно да взема под внимание всяка обратна информация, предоставена от Парламента, Съвета или външни одитори. От ЕЦБ също така се очаква да извършва ефективна самооценка, включително като изисква обратна информация от своите пряко заинтересовани страни.

71 Вж. например http://ec.europa.eu/finance/consultations/2015/financial-regulatory-framework-review/index_en.htm.

102

ЕЦБ е предвидила ясни и подходящи механизми, чрез които финансовите институции да предоставят обратна информация за своята надзорна дейност: i) чрез непрекъснат диалог със СНЕ и ръководството на ЕЦБ; ii) посредством официални становища съгласно правото им да бъдат изслушани относно вземането на решения; iii) чрез обществени консултации; и iv) чрез национални или европейски банкови асоциации, които представят констатации или провеждат редовни срещи с ЕЦБ. От банките, които отговориха на въпросника на Сметната палата, 61 % считат, че установените от ЕЦБ механизми за обратна информация отговарят на техните нужди.

103

Повече от година след своето създаване ЕНМ все още не е провел анкета сред поднадзорните лица, за да поиска техните становища относно представянето си при постигането на своите цели. Съществуват добри модели за подобна анкета. Например Комисията е използвала подхода на анкетата, за да събере емпирични данни и конкретна обратна информация относно, наред с другото, ненужната регулаторна тежест на правилата на ЕС за финансовите услуги⁷¹. Надзорните органи в други юрисдикции (например Канада и Австралия) също са провели анкети, за да проверят как се възприема ефикасността на техния надзор (вж. **каре 3**). Анкетите във финансовия сектор не следва да се считат за намеса, която компрометира оперативната независимост на надзорния орган.

Каре 3

Някои примери за коментари на банките относно механизмите за обратна информация

- Четири банки са подкрепили преразглеждането на механизмите за консултация (например по-дълги периоди за консултация и по-добро синхронизиране с цел справяне с ограничените ресурси).
- Шест банки препоръчват ЕЦБ да проведе допълнителни консултации относно техническото съдържание, като например методологията за процеса на надзорен преглед и оценка (ПНПО) и определенията за капитала.
- 15 банки са поискали по-структурирани и всеобхватни механизми за обратна информация. Например единадесет от тях посочват използването на редовни анкети, за да се определи тяхната преценка за ефективността и ефикасността на надзорните дейности.

Източник: Анкета на ЕСП сред значимите поднадзорни институции.

Съвместни надзорни екипи – организация и разпределение на ресурсите

53

104

Прекият постоянен надзор на банките е възложен на съвместни надзорни екипи⁷², състоящи се от служители за банков надзор от ЕЦБ и от НКО на участващите държави членки. Съществуват 129 СНЕ – по един за всяко значимо поднадзорно лице, чието главно управление се намира в участваща държава членка⁷³.

105

По време на одита на създаването и функционирането на СНЕ Сметната палата провери:

- а) Предварителната оценка и планирането от страна на ЕЦБ на общите ресурси за надзор, необходими в началния етап на ЕНМ, както и първоначалното разпределяне на ресурсите за надзор при набирането на персонал за СНЕ.
- б) Сътрудничеството и зависимостта от страна на ЕЦБ от НКО при набирането на персонал за СНЕ и провеждането на текущ надзор.
- в) Структурата, механизмите на докладване и режима на обучение.

Планиране и разчети на общите нужди от ресурси за надзор, разпределение на ресурсите и набиране на персонал

106

СНЕ представляват нововъведение в областта на банковия надзор. Те са многонационални екипи от банков надзорни органи от всички държави и надзорни култури в ЕС, които общуват на многобройни езици с поднадзорните обекти (английският е работният език в рамките на ЕНМ). Те прилагат единен механизъм за надзор на банките от 19-те държави членки от еврозоната, чиито правни рамки все още не са напълно хармонизирани.

Първоначалните оценки на общите нужди от персонал на ЕНМ са следвали опростен подход...

107

При първоначалните оценки на нуждите от персонал на ЕНМ за СНЕ е възприет основен подход. Първоначалните оценки за СНЕ на ЕЦБ и НКО са следвали две отделни, но свързани процедури, проведени успоредно.

72 Член 3, параграф 1 от Рамковия регламент за ЕНМ изрично предвижда създаването на съвместни надзорни екипи.

73 В случая на банкови групи, чието главно управление не се намира в участваща държава членка, ЕЦБ няма да бъде единственият надзорен орган на банките в групата. Поради това ще бъде създаден отделен СНЕ за всяко от дъщерните предприятия на банката със седалище в държава, участваща в ЕНМ, при условие че това дъщерно предприятие се счита за значимо лице. Ако дадена приемаща институция със седалище в участваща държава членка има „консолидиращо“ лице, надзорът се осъществява на консолидирана основа.

Съвместни надзорни екипи – организация и разпределение на ресурсите

108

Първоначалната оценка на ресурсите на ЕЦБ и тяхното разпределение за СНЕ включва причисляването на всяка банка към един от шест клъстера в съответствие с редица фактори (вж. точки 113 – 120 за подробно разглеждане на методологията на клъстерите). Тогава всеки СНЕ ще има минимален брой персонал на ЕЦБ на клъстер, както и известен брой допълнителен персонал като буфер, който да бъде разпределен там, където е най-целесъобразно. ЕЦБ е възприела този много опростен подход, за да даде възможност на СНЕ да започнат да функционират бързо. Към датата, на която е поела пряка отговорност за надзор, ЕЦБ е назначила 330 служители в ЕПЗ в ГД MS I и II от общо 403 предвидени в бюджета.

109

Първоначалната оценка на ресурсите на НКО е направена въз основа на поредица от проучвания или „прегледи“, предприети от ЕЦБ, чрез които всички НКО са предоставили подробна информация за броя на персонала, който ще бъде предоставен за всеки СНЕ за значими институции, които ще попаднат под прекия надзор на ЕЦБ след създаването на ЕНМ. Преди поемането на прекия надзор от ЕЦБ са били извършени три такива прегледа: през октомври 2013 г., юни 2014 г. и септември 2014 г. Въз основа на резултатите от прегледа през октомври 2013 г. е бил договорен „ангажимент“ за 1 005 ЕПЗ от НКО за СНЕ. След второто проучване за персонала през юни 2014 г. този брой е бил намален до нов „ангажимент“ на НКО за 834 ЕПЗ. Според ЕЦБ преразгледаният брой на служителите на ЕПЗ отразява по-точно персонала на НКО, предоставен за СНЕ, тъй като първоначалният брой е включвал например персонала, определен за проверки на място и валидиране на модела, който е следвало да бъде предоставен за функциите за хоризонтална подкрепа, вместо за СНЕ. Проучването от септември 2014 г. показва допълнителен спад до 803,5 ЕПЗ. Въпреки това ЕЦБ е приела резултатите от проучването през юни 2014 г. (834 ЕПЗ) като целеви показател за цялостния ангажимент на НКО по отношение на персонала за СНЕ на датата, на която е поела своите надзорни отговорности.

110

По този начин първоначалните оценки на ЕЦБ за персонала съчетават елемент на непрекъснатост – разчита се на обема ресурси на НКО, които са били заделени за надзор на значими банки малко преди ЕЦБ да поеме своите надзорни задължения – с признаването, че ще бъдат необходими допълнителни ресурси под формата на персонал на ЕЦБ. Освен това, като част от първоначалния процес на осигуряване на персонал е определено съотношение 25 % персонал на ЕЦБ и 75 % персонал на НКО (въпреки че мотивите за това съотношение така и не са били изяснени). Като се има предвид първоначалния бюджет на ЕЦБ за персонал на СНЕ от 403 ЕПЗ, участието на НКО е трябвало да бъде 1 209 ЕПЗ. На практика осигуряването на персонал за СНЕ от НКО се основава на поети от НКО ангажименти, които редовно се контролират чрез проучвания и се обсъждат двустранно и многостранно.

Съвместни надзорни екипи – организация и разпределение на ресурсите

...при който не е взето предвид в пълна степен нарастващото работно натоварване по надзора

111

В първоначалните оценки за персонала не е ясно дали ЕЦБ е предвидила напълно степента, до която ще се увеличи общото работно натоварване по надзора след създаването на ЕНМ. Една бележка относно персонала от ГД MS I и II от 16 март 2015 г., само четири месеца след началото на прекия надзор на ЕЦБ, изискваща 29 нови служители на ЕПЗ за ГД MS I и 88 нови ЕПЗ за ГД MS II (като всички са постоянно наети служители) посочва, че бъдещото работно натоварване е било най-малкото подценено. В бележката се посочват редица причини за искането, а именно „[...] по-високо от очакваното работно натоварване, необходимо за някои надзорни задачи [...]“. На Сметната палата не бяха показани никакви проучвания, доклади или друга документация от периода преди ЕЦБ да поеме своите надзорни задължения през ноември 2014 г., които да извършват количествена оценка на ресурсите, които ще бъдат необходими за справяне с новата, значително по-сложна надзорна система. ЕЦБ също така не е извършила никакви предварителни оценки „отдолу-нагоре“ на своите очаквани нужди от ресурси.

112

Въпреки това би могло да се очаква, че комбинация от лесно предвидими фактори значително ще увеличи работното натоварване по надзора: i) необходимостта от хармонизиране на до голяма степен различните банкови правила и надзорни процедури в еврозоната; ii) увеличените надзорни отговорности, произтичащи от прилагането на новите директиви⁷⁴; и iii) надзорният подход на ЕНМ, който има за цел да бъде „непосредствен“⁷⁵.

Методологията на клъстерите е имала за цел да улесни първоначалното разпределение на персонал за СНЕ, но трябва да бъде актуализирана

113

Принципите на пропорционалност и надзор, основан на анализ на риска, са в основата на създаването на СНЕ. За да изчисли необходимите ресурси за надзор за всеки СНЕ в съответствие с тези принципи, ЕЦБ е създавала система за класифициране на значимите институции в рискови „клъстери“. Методологията на клъстерите отчита фактори като външната оценка на риска, комплексността, размера, географската диверсификация, взаимосвързаността и сложността по отношение на надзора на дадена банка. Тя е довела до система за категоризиране от 1 до 5, при която най-много ресурси за надзор ще бъдат отпуснати за банки от клъстер 1, а най-малко – за тези от клъстер 5. На последно място съществува „приемащ клъстер“ за институции, които присъстват в участваща държава членка, но чието главно управление се намира извън зоната на ЕНМ⁷⁶.

74 Например Директивата за капиталовите изисквания (ДКИ IV) от 26 юни 2013 г. и Директивата за възстановяване и реструктуриране на банките (ДВРБ) от 15 май 2014 г.

75 Мисия на ЕНМ: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/mission-statement/mission-statement-of-the-ssm/html/index.bg.html>.

76 Институциите в рамките на приемащия клъстер са значими субекти, за които ЕЦБ не е органът, извършващ надзор на консолидирана основа.

Съвместни надзорни екипи – организация и разпределение на ресурсите

114

Методологията на клъстерите в известна степен се различава от препоръките, издадени от ЕБО, които включват четири категории⁷⁷, докато повечето от значимите институции в шестте клъстера на ЕЦБ биха попаднали в категория 1 на ЕБО.

115

BCBS препоръчва методология⁷⁸, която използва пет категории с еднаква тежест, отразяващи размера на банките, тяхната взаимосвързаност, липсата на налични заместители или инфраструктура на финансова институция за предоставяните от тях услуги, тяхната глобална дейност (в други юрисдикции) и тяхната сложност. ЕЦБ взема предвид подобни качествени фактори, като добавя **специфичен за отделната банка** рисков фактор. Това добавяне също излиза извън обхвата на препоръката на ЕБО, според която категоризацията „следва да отразява оценката на **системния** риск, който институциите пораждаат за финансовата система [...], а да не бъде средство, което да отразява качеството на институцията.“⁷⁹

116

Въпреки това вътрешният преглед, проведен от ЕЦБ през декември 2015 г. относно състава, персонала и уменията на СНЕ, установи, че моделът има редица недостатъци, когато се използва като основа за набиране на персонал. По-специално няколко критерия, които могат да окажат значително въздействие върху работното натоварване, са пренебрегнати от фактора за комплексност на надзора: те включват броя на оценките за квалификация и надеждност, лицензирането, секюритизациите и т.н. Освен това по-голямото работно натоварване, свързано с банките в кризисна ситуация, не е включено пряко в модела.

117

Освен това е възможно методологията да подценява необходимото надзорно внимание за институциите, които – макар и малки и не толкова сложни, когато се разглеждат в общия контекст на ЕНМ – имат голямо системно значение в местните си икономики. Както показаха неотдавнашните финансови кризи, проблемите с банките със системно значение в местен мащаб бързо могат да ескалират в рамките на и извън границите на всяка държава членка, включително тези със сравнително малък мащаб. Ето защо би било разумно банките, които са със системно значение в своите национални икономики, да бъдат поставени в по-висок клъстер, отколкото предполага тяхното класиране в общата класификация на ЕНМ. Сегашната методология на ЕЦБ предвижда такава възможност и тя е била използвана в няколко случая.

77 Раздел 2.1.1, точка 10 от „Насоките на ЕБО за общите методологии и процедури за ПНПО“ (EBA/GL/2014/13).

78 BCBS 255: „Банки със системно значение в глобален мащаб: актуализирана методика за оценка и изискване за допълнителна способност за преодоляване на загуби“, БМР, юли 2013 г. Забележка: тази методика за оценка на банки със системно значение в *глобален мащаб* се прилага само за осем от 129-те банки под надзора на ЕНМ. Въпреки това една подобна методика за банки със системно значение в *местен мащаб* (BCBS233), препоръчваща подобен подход, който използва същите категории с изключение на дейността в други юрисдикции, може би няма да е от пряко значение. Освен това BCBS233 позволява по-голяма свобода на преценка на национално равнище.

79 Раздел 2.1.1, точка 11 от „Насоките на ЕБО за общите методологии и процедури за ПНПО“ (EBA/GL/2014/13).

Съвместни надзорни екипи – организация и разпределение на ресурсите

118

Към момента на одита ЕЦБ не беше въвела процедури за периодичен преглед на групирането на банките в клъстери⁸⁰. Освен това вътрешният преглед от декември 2015 г. (вж. точка 116) установи, че данните, използвани за изчисляване на рейтинга на клъстерите, не са актуализирани от 2013 г. Предвид факта, че групирането в клъстери играе важна роля при определянето на минималната честота на надзорните дейности за всяка значима институция, то следва да бъде обект на редовен преглед и актуализация.

119

Броят на персонала на всеки СНЕ се определя главно от клъстера на съответната банка, където рискът е много малък компонент. Въпреки това минималното ниво на ангажираност⁸¹ на една банка под надзор отразява както клъстера, в който е поставена банката, така и резултатите от нейната оценка на риска (ROP). Следователно планът за извършване на надзорни проверки (ПИНП) на една институция, възприемана като по-високо рискова, ще съдържа по-голям брой минимални надзорни задачи, въпреки че отговорните СНЕ няма да разполагат непременно с достатъчно персонал, за да изпълнят добре всички тези задачи (тъй като разпределението на персонала по клъстери отразява риска само в малка степен). Този проблем засяга по-специално СНЕ в клъстери 3 – 5 и приемащия клъстер, много от които са засегнати от ограничения по отношение на персонала.

Ресурсите на ЕЦБ се разпределят в съответствие с нейната методология на клъстерите

120

СНЕ за банките от клъстер 1 и клъстер 2 се администрират от ГД MS I, СНЕ за клъстери 4 и 5 се администрират от ГД MS II, а СНЕ за клъстер 3 могат да бъдат администрирани от всяка от двете ГД. С приблизително 215 служители на ЕПЗ в ГД MS I, които да извършват надзор на около 30 институции, и приблизително 240 в ГД MS II за около 90 банки, ЕЦБ е отделила значително повече ресурси за надзор на банка за клъстери 1 и 2, отколкото за клъстери 3, 4 и 5, в съответствие със своята методология. **Фигура 10** показва средния брой на персонала на ЕЦБ за СНЕ за всеки клъстер.

121

Насоките на ЕЦБ за разпределението на персонала в СНЕ посочват минимален брой служители на ЕЦБ за СНЕ във всеки клъстер. Естествено, най-големият брой е за клъстер 1 (7 ЕПЗ плюс един координатор), а най-малкият – за клъстер 5 (0,5 % ЕПЗ плюс един координатор). Според последните данни, предоставени от ЕЦБ, действителното разпределение на персонала до голяма степен е в съответствие с тези насоки.

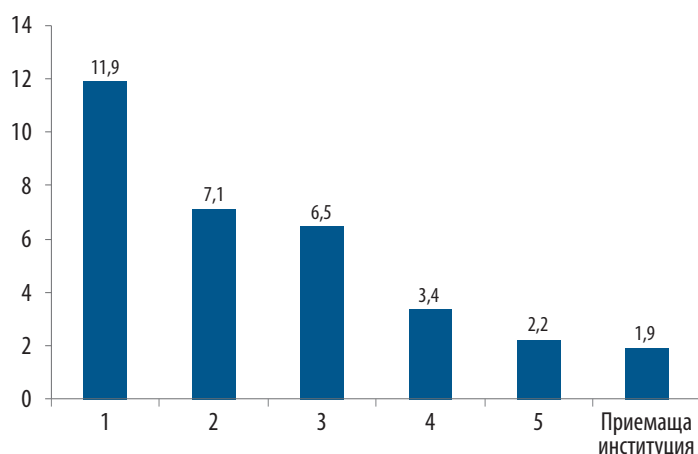
80 Насоките на ЕБО предвиждат извършване на ежегоден преглед на категоризацията на банките за целите на ПИНП. Вж. раздел 2.1.1, точка 12 от „Насоките на ЕБО за общите методологии и процедури за ПНПО“ (EBA/GL/2014/13).

81 ЕЦБ е определила четири минимални нива на ангажираност (МНА), които определят минималното ниво на „интензитета“ на надзора над определена институция. На всяко ниво съществува минимален набор от основни задачи и дейности по ПИНП, както и минимална честота на тяхното извършване. От най-ниската до най-високата степен на непосредственост, четирите МНА са основно, стандартно, засилено и интензивно. ЕЦБ е разработила матрица за разпределяне на банките към МНА, основана на оценката на риска на банката и клъстера, към който е причислена. Колкото по-сложна и с по-голямо системно значение е дадена банка, и за колкото по-рискова я счита ЕЦБ, толкова по-голямо е минималното ниво на интензитета на надзора.

Съвместни надзорни екипи – организация и разпределение на ресурсите

Фигура 10

Среден брой персонал на ЕЦБ (ЕПЗ) за СНЕ във всички клъстери



Източник: ЕСП, въз основа на данни, предоставени от ЕЦБ.

Политиката относно назначенията на координаторите е разработена с цел насърчаване на хармонизацията, но тя не винаги се спазва

122

Координаторът на всеки СНЕ се назначава от ЕЦБ. Първоначално назначенията на координатори са били одобрявани от Надзорния съвет⁸² на ЕНМ като цяло, но процедурата е променена, така че само председателят на Съвета вече одобрява назначенията, освен ако не става дума за промяна в йерархията (т.е. ако определеният координатор също така е повишен в началник на отдел, Изпълнителният съвет трябва да одобри назначението). Това намалява влиянието на Надзорния съвет върху назначенията на координатори.

123

Съгласно Ръководството на ЕЦБ за банков надзор координаторът по принцип не следва да бъде гражданин на държавата по произход на банката. Въпреки това понастоящем 18 от 123 координатори са от държавата, в която се намира главното управление на съответната банка⁸³.

82 Координаторите се назначават от съответния генерален директор на ГД MS I или II. Надзорният съвет се информира и може да подложи на обсъждане и да оспори всяко назначение.

83 Тези 18 случая се отнасят до СНЕ за белгийски, германски, испански и италиански банки, главно в клъстери 4 и 5, като четири СНЕ са в клъстер 3, а един е в приемащия клъстер.

Съвместни надзорни екипи – организация и разпределение на ресурсите

124

При все че ЕЦБ посочва, че не счита разпоредбата в Ръководството за правно обвързваща, тя все пак възнамерява да разгледа посочените по-горе случаи, като използва стъпаловиден подход на три етапа⁸⁴: първият през юни 2016 г., вторият през декември 2016 г. и третият около юни 2017 г.

125

За да осигури по-голямо разнообразие на надзора и да улесни обмена на знания в областта на надзора, ЕЦБ възнамерява да сменя на ротационен принцип координаторите и всички служители на ЕЦБ в СНЕ на всеки три до пет години. Тази процедура обаче вероятно няма да бъде формализирана до края на 2017 г.

Сътрудничество и зависимост от НКО от страна на ЕЦБ

СНЕ са силно зависими от персонала на НКО, но ЕЦБ има ограничен контрол върху ресурсите на НКО

126

За да осигури персонал за СНЕ, ЕЦБ е силно зависима от участващите НКО. Въпреки това не съществува официална процедура, чрез която ЕЦБ да поиска допълнителни ресурси от НКО. Процесът на назначаване на персонал в СНЕ зависи от двустранни *ad hoc* споразумения и от добрата воля на НКО. При все че НКО имат задължение за лоялно сътрудничество⁸⁵, броят на служителите на НКО, които да бъдат предоставени на ЕЦБ, не е определен по правно обвързващ начин. Освен това НКО са свободни да преместват или да разполагат по друг начин своите служители по своя преценка.

127

Съгласно Рамковия регламент за ЕНМ ЕЦБ отговаря за създаването и състава на СНЕ, а НКО отговарят само за назначаването на своите служители. Служителите на НКО могат да бъдат назначени като членове на повече от един СНЕ едновременно⁸⁶.

84 На 28 декември 2015 г. ръководството на ГД MS II предложи координаторите, чиято националност е същата като тази на държавата, в която се намира банката под надзор, да бъдат преразпределени в други СНЕ. Това предложение беше одобрено от Надзорния съвет на 30 декември 2015 г.

85 Член 20 от Рамковия регламент за ЕНМ, член 6, параграф 2 от Регламента за ЕНМ.

86 Член 4, параграф 1 и 2 от Рамковия регламент за ЕНМ.

Съвместни надзорни екипи – организация и разпределение на ресурсите

128

Единственото право на преценка, предоставено на ЕЦБ по отношение на служителите на НКО в СНЕ, е правомощието да отхвърли дадено назначение на НКО. И 12-те НКО, които отговориха на въпросника на Сметната палата, заявиха, че до този момент ЕЦБ не е отхвърляла нито един от техните кандидати. В действителност понастоящем ЕЦБ не разполага с процедури или насоки за приемане или отхвърляне на назначения на служители на НКО, включително процедури за оценяване на квалификацията, опита, знанията или пригодността на кандидатите на НКО. Освен това, поради изисквания за защита на данните, на които се позовават НКО, ЕЦБ твърди, че способността ѝ да изисква личните данни (например данни относно квалификацията и опита) на служителите на НКО, номинирани за СНЕ, е ограничена.

87 Съображение 79 от Регламента за ЕНМ.

Персоналът на СНЕ все още до голяма степен се състои от граждани на НКО по произход...

129

Една от целите на СНЕ е установяването на обща култура на надзор чрез многообразие на надзорните органи по отношение на произхода⁸⁷. Съставът на СНЕ обаче показва, че в повечето случаи персоналът им до голяма степен се състои от граждани на държавата по произход на банката под надзор. Персоналът на повечето СНЕ от клъстер 1 се състои от най-малко 70 % служители от същата държава като поднадзорния обект, като положението е подобно за клъстер 2. Много СНЕ за клъстери 3 – 5 имат дори по-висок дял служители от юрисдикцията на банката под надзор.

...като същевременно част от контингента служители на НКО не отговаря на очакванията на ЕЦБ за персонала на СНЕ

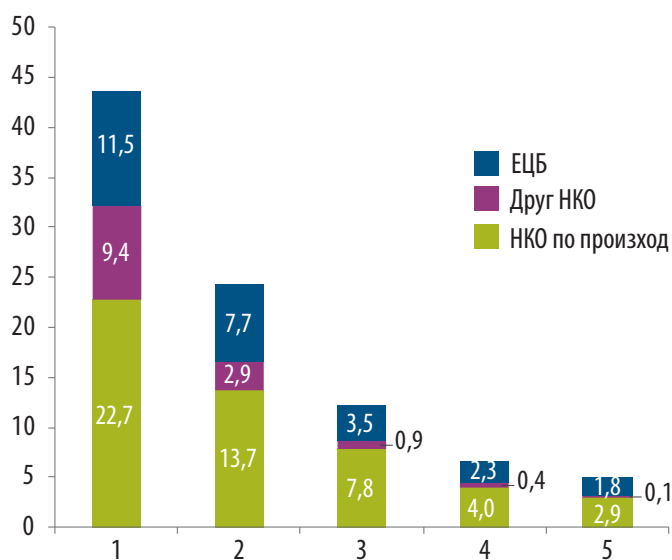
130

Броят на служителите на ЕЦБ, назначени в СНЕ, ще зависи от клъстера и специфичните характеристики на банката под надзор, а общият размер и точният състав на СНЕ също ще варира значително в съответствие със специфичните характеристики на банката под надзор. Средният размер на СНЕ (служителите на ЕЦБ и НКО, взети заедно) варира от 43,6 ЕПЗ в клъстер 1 до 4,8 в клъстер 5. Както е показано на **фигура 11** по-долу, ресурсите на НКО, разпределени в СНЕ от клъстер 1, са в съответствие с това първоначално съотношение 25 %/75 %. За клъстери 2 и 3 положението е нееднозначно, тъй като редица СНЕ в тези клъстери са със сравнително недостатъчен персонал по отношение на служителите на НКО.

Съвместни надзорни екипи – организация и разпределение на ресурсите

Фигура 11

Среден брой и състав на персонала в СНЕ по клъстери



Източник: ЕСП, въз основа на данни, предоставени от ЕЦБ.

131

В клъстери 4, 5 и в приемащия клъстер делът на персонала на НКО е по-малък. Това предполага, че разпределението на ресурси от НКО за тези клъстери е недостатъчно. Някои СНЕ в клъстери 4, 5 и в приемащия клъстер имат по-малко от две длъжности на пълно работно време за НКО, като броят на служителите на ЕЦБ е подобен. Въпреки че по принцип банките от клъстери 4 и 5 са с по-малко системно значение в цялостната перспектива на ЕНМ, все пак много от тях са важни институции с голямо системно значение в национален контекст. Тъй като е трудно да се твърди, че броят от по-малко от 1,5 служители от НКО на пълно работно време е достатъчен, за да гарантира ефективен надзор, това показва, че много НКО може би страдат от сериозен недостиг на персонал за банков надзор или ресурсите, предоставени от НКО на СНЕ, са недостатъчни. В действителност вътрешният преглед на ЕЦБ установи, че „Понастоящем ресурсите са много ограничени, особено за най-малките СНЕ, както в ЕЦБ, така и в НКО, за да се постигне необходимото качество на надзора[...]”⁸⁸.

88 „Доклад за състава, персонала и уменията на СНЕ”, доклад № 02/2015 на ЕЦБ, 10 декември 2015 г., стр. 9.

Съвместни надзорни екипи – организация и разпределение на ресурсите

132

След като пое своите надзорни задължения, през януари 2015 г. ЕЦБ проведе четвърто проучване на персонала на НКО. То разкри, че делът на участието на НКО все още е 801 ЕПЗ, с 33 по-малко от изисканите 834 от ЕЦБ и за които НКО са „поели ангажимент“ една година по-рано. През септември 2015 г., след обсъждане на заседание на Надзорния съвет от 8 юни 2015 г., председателят на Съвета е изпратил официални писма, които разглеждат проблема с персонала на НКО в СНЕ до 21 надзорни органа във всички 19 участващи държави членки⁸⁹:

- а) ЕЦБ е счела, че девет надзорни органа са участвали с достатъчно персонал, поради което от тях не е поискан допълнителен персонал.
- б) ЕЦБ е поискала допълнителни ресурси за СНЕ от 12 органа, чието участие с персонал в СНЕ е счетено за недостатъчно. Шест НКО са обещали да изпълнят специалните искания на ЕЦБ. Други пет са се ангажирали да ги спазят частично. Един орган първоначално е отказал да изпълни искането, но след шест месеца ЕЦБ е получила документация, в която органът дава съгласието си частично да изпълни искането.

133

В резултат на това контингентът служители на седем НКО не отговаря на последните очаквания на ЕЦБ за персонала на СНЕ⁹⁰. Този недостиг подчертава един основен недостатък на механизма за надзор на ЕЦБ на СНЕ, който е силно зависим от сътрудничеството и добрата воля на НКО.

134

Освен това някои НКО изглежда не са съгласни с ЕЦБ относно точния смисъл на техния „ангажимент“ да предоставят персонал за СНЕ. Резултатите от проучването на персонала от януари 2015 г. бяха обсъдени от Надзорния съвет през април 2015 г. По време на обсъждането „някои членове на Съвета посочиха, че не са могли да осигурят ангажименти по отношение на броя на персонала и в действителност никога не са го правили, а по-скоро са отговаряли на анкетите чрез точно отчитане на броя на персонала, участващ в работата на СНЕ, което не е ангажимент.“⁹¹

89 Две държави имат система от два надзорни органа.

90 Ангажиментът по отношение на персонала на един НКО надвишава поискания брой ЕПЗ от ЕЦБ.

91 „Доклад за състава, персонала и уменията на СНЕ“, доклад № 02/2015 на ЕЦБ, 10 декември 2015 г., стр. 16.

Съвместни надзорни екипи – организация и разпределение на ресурсите

135

Към май 2015 г. НКО са поели „ангажимент“ за 830,5 ЕПЗ. Първоначалното съотношение 25 %/75 % предполага участие от НКО с 1 209 ЕПЗ. Според предоставените през март 2016 г. данни от ЕЦБ, ГД MS I и II са предоставили 455 служители ЕПЗ във всички СНЕ. Увеличението от 52 ЕПЗ в участието на ЕЦБ от ноември 2014 г. не е компенсирало разликата между очаквания първоначален брой служители от НКО и действителния „ангажимент“ на НКО.

136

В писмата, изпратени от председателя на Надзорния съвет до НКО през септември 2015 г., ЕЦБ подчертава относителния недостиг на служители за надзор, в сравнение с техните партньори в САЩ, по следния начин: „В сравнение с органите за банков надзор в тази държава (Федералния резерв и Управлението за контрол на паричното обращение) ЕНМ разполага средно на банка с едва около 60 % от капацитета, предназначен за текущ надзор.“

137

Проблемът с недостига на служители на НКО може да бъде допълнително усложнен от факта, че ЕЦБ позволява на координаторите в клъстери 3 – 5 и в приемащия клъстер да ръководят повече от един СНЕ едновременно. На практика повечето координатори в клъстери 4, 5 и в приемащия клъстер отговарят за два до четири СНЕ, като един човек отговаря за пет СНЕ.

Структура на СНЕ, механизми на докладване и обучение

Многонационалните екипи улесняват обмена на знания и най-добри практики...

138

Многонационалният състав на СНЕ има за цел, наред с другото, да насърчава обмена на знания и най-добри практики от всички юрисдикции на ЕНМ и да допринесе за създаването на хармонизирана култура на надзор и условия на равнопоставеност.

Съвместни надзорни екипи – организация и разпределение на ресурсите

139

СНЕ отговарят за управлението на работата на всички членове на своите съответни СНЕ, включително служителите на НКО, установени в други държави. Те са подпомагани от „подкоординатори от НКО“, които координират текущия надзор на национално равнище. Подкоординаторите са отговорни и за това да гарантират, че надзорът се осъществява по професионален и разумен начин, в съответствие с принципите на ЕНМ и под ръководството на координатора. СНЕ редовно провеждат срещи в ЕЦБ, в помещенията на НКО или на място в банката под надзор, в допълнение към редовната комуникация по телефон/електронна поща. Членовете на СНЕ също така участват в мероприятия за изграждане на екипа и курсове за обучение.

...но противоречията в линиите на докладване...

140

Предвид тяхната структура, ефективното функциониране на СНЕ е изправено пред редица предизвикателства, особено по отношение на разпределянето на задачите и комуникационните потоци в рамките на екипа, за което отговорност носи координаторът. Формално всички служители, съставляващи даден СНЕ (както от ЕЦБ, така и от НКО), докладват на координатора (като същевременно информират НКО). Членовете на НКО в СНЕ обаче подлежат на механизъм на докладване с двойна функция: за работата на СНЕ, която несъмнено съставлява по-голямата част от техните професионални задължения⁹², те докладват на координатора, а за всяка друга работа докладват на ресорните си ръководители от НКО. Освен това по всички въпроси във връзка с йерархията и човешките ресурси те докладват само на ръководството на НКО.

...липсата на яснота в комуникационните потоци и при разпределянето на задачите...

141

Добрите работни взаимоотношения между координаторите от СНЕ и подкоординаторите от НКО, с високо ниво на сътрудничество и взаимодействие, са от съществено значение за ефективното функциониране на СНЕ. Вътрешният преглед на ЕЦБ (вж. точка 116) установи, че – при все че качеството на сътрудничеството между членовете на ЕЦБ и НКО в СНЕ като цяло е добро – съществуват различия в отделните СНЕ:

- а) някои координатори са посочили проблеми с разпределянето на задачите на равнището на НКО. Освен това в най-големите СНЕ задачите се разпределят основно от подкоординаторите, а координаторът понякога не е добре запознат с ефективността на разпределянето.

92 Разпределянето на задачите на СНЕ/НКО за служителите на СНЕ от НКО е установено чрез двустранни споразумения между ЕЦБ и НКО, които определят „тавани“ за процента на работното време, прекарано за задачи на СНЕ, като стойностите варират от 75 % до 100 %. Един НКО прилага таван от 75 %, 14 НКО имат таван от 80 %, три – 90 %, един – 95 %, а два нямат таван (100 %). (Общият брой надвишава 19, тъй като две държави имат повече от един надзорен орган, който може да прилага различни тавани).

Съвместни надзорни екипи – организация и разпределение на ресурсите

- б) Обменът на информация и комуникацията са определени като проблеми в някои СНЕ. Някои подкоординатори от НКО се оплакват, че на членовете на НКО не се предоставя достатъчно информация за исканията на координатора и че липсва обратна информация, след като тези искания са били изпълнени.
- в) Общите пощенски кутии на СНЕ, които се използват като „единен портал за достъп“ за обмен на информация с поднадзорните институции са недостъпни за всички членове на СНЕ от НКО. Някои СНЕ позволяват на банката под надзор да осъществява връзка едновременно с ЕЦБ и НКО.

...и разликите в употребата и класифицирането на хоризонталните функции на НКО биха могли да доведат до неефективно използване на ресурсите

142

На равнището на НКО приблизително 1 300 служители ЕПЗ⁹³ работят по хоризонтални надзорни функции⁹⁴. Не са предоставени достатъчно конкретни насоки по отношение на прякото взаимодействие между хоризонталните функции на СНЕ и НКО. Вътрешният преглед на ЕЦБ (вж. точка 116) установи, че в някои случаи членовете на НКО в СНЕ са осъществявали връзка със своите местни хоризонтални екипи, а членовете на ЕЦБ са се свързвали с хоризонталните организационни структури на ЕЦБ със същата цел. Това е довело до дублиране на работата и забавяния по отношение на вземането на решения.

Липсата на задължителни оценки на работата на СНЕ на НКО би могла да създаде проблеми със стимулите и резултатите

143

При създаването на ЕНМ нямаше официални процедури, чрез които ЕЦБ официално да докладва на ръководството на НКО за работата на служителите на НКО в СНЕ. Въпреки че беше предоставена известна обратна информация, тя остана неофициална, без задължение от страна на НКО да я приемат или използват.

93 Тези данни са установени от проучване, проведено от комитета за организационно развитие на ЕЦБ (октомври 2014 г.).

94 Хоризонталните функции могат да се различават по своето наименование и същност между отделните НКО, но като цяло включват специализирани области или отдели като банково лицензиране, управление на кризи, изпълнение и санкции, надзорни политики, вътрешни модели на риска, планиране и координация и т.н.

Съвместни надзорни екипи – организация и разпределение на ресурсите

144

ЕЦБ вече е създадал пилотен процес за предоставяне на официална обратна информация от координаторите на СНЕ за подкоординаторите на СНЕ от НКО, но не и на другите служители от НКО. Този процес е влязъл в сила на 18 ноември 2015 г.⁹⁵ „Въз основа на придобития опит [...] ще бъде разгледано по-всеобхватното прилагане на механизма за обратна информация относно работата в ЕНМ.“⁹⁶ Това е положително развитие и би могло да бъде значително подобрене в сравнение с предишното положение.

145

Въпреки това решението дали да използват обратната информация, предоставена от координатора на СНЕ, и дали да я включат в докладите за персонала е оставено изцяло на преценката на НКО. НКО не само запазват пълната отговорност за оценките на работата на своите служители, но е възможно някои от тях да са възпрепятствани от националното законодателство да използват обратната информация на ЕЦБ относно работата.

146

От НКО, отговорили на въпросника на Сметната палата, 80 % съобщават, че са получили от ЕЦБ обратна информация относно работата по отношение на работата на членовете на НКО в СНЕ. Въпреки това само 33 % съобщават, че са взели под внимание обратната информация за своя преглед на работата.

147

Противоречивите механизми на докладване и липсата на задължителна обратна информация от ЕЦБ относно работата биха могли да окажат отрицателно въздействие. Съществува опасност служителите на НКО да предпочетат да дадат приоритет на работата на НКО пред своите отговорности в СНЕ.

95 Решение ЕЦБ/2015/36 (публикувано на https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_ecb_2015_36_f_sign.pdf).

96 Съображение 3 от Решение ЕЦБ/2015/36 от 18 ноември 2015 г.

Съвместни надзорни екипи – организация и разпределение на ресурсите

ЕНМ няма програма за интегрирано обучение или програма за сертифициране на надзорните органи

148

ЕЦБ предоставя всеобхватно обучение по общи бизнес умения и личностни умения като например съставяне на текст, както и курсове по управление и обучение, свързано с процеси и ИТ инструменти. Техническите познания на персонала, извършващ банков надзор, се проверяват по време на процеса по наемане, а ЕЦБ предоставя на своите служители достъп до онлайн курсове по банков надзор, организирани от Института за финансова стабилност. Те също така могат да участват в обучение, организирано от НКО или други органи за банков надзор, в допълнение към специалното обучение, предоставяно главно от ГД MS IV. Въпреки това по същество няма структурирана задължителна програма за обучение, особено в технически тематични области, които са от особено значение за задачите във връзка с банковия надзор на служителите на ЕНМ. Създадена е координационна група с цел разработване и поддържане на програма за обучение в областта на надзора за цялата система, насочена към всички заинтересовани служители на ЕНМ. Групата разработва и допълва съществуващите елементи на подобна програма с цел да бъде осигурена ефективна програма за обучение за целия ЕНМ. През есента на тази година ще бъдат проведени приоритетните обучения за 2016 г., а през 2017 г. ще бъде проведена разширена програма.

149

Въпреки че е разбираема в ранните етапи на създаването, липсата на план за интегрирано обучение или програма за сертифициране на знанията може да възпрепятства ефективния надзор, тъй като служителите на ЕНМ може да не притежават необходимите актуални технически познания, за да извършват ефективен надзор над банковия сектор на ЕС. Това важи особено по отношение на многото нови пруденциални насоки и надзорни изисквания, въведени през последните години. Освен това новопостъпилите служители на ЕЦБ идват от най-различни национални регулаторни и правни системи, в които продължават да съществуват много различия въпреки опитите за хармонизиране на практиките в ЕНМ. В такава среда една задълбочена и интегрирана програма за обучение с ясен процес на сертифициране би била необходимо условие за създаване на напълно интегриран надзорен механизъм, както е предвидено в Регламента за ЕНМ⁹⁷.

97 Вж. съображение 79 от Регламента за ЕНМ.

Правилата за надзор на място в рамките на ЕНМ са последователни и всеобхватни

150

Одитът на Сметната палата на дейности по надзор на място се основаваше на основните принципи на BCBS, които изискват от надзорните органи да използват подходяща комбинация от надзор на място и от разстояние⁹⁸. Надзорните органи следва да разполагат с последователен процес за планиране и извършване на дейности на място и от разстояние, като използват политики и процеси, които да гарантират, че тези дейности се провеждат задълбочено и последователно, с ясни отговорности, цели и резултати, и че е налице ефективна координация и обмен на информация между функциите на място и от разстояние⁹⁹.

151

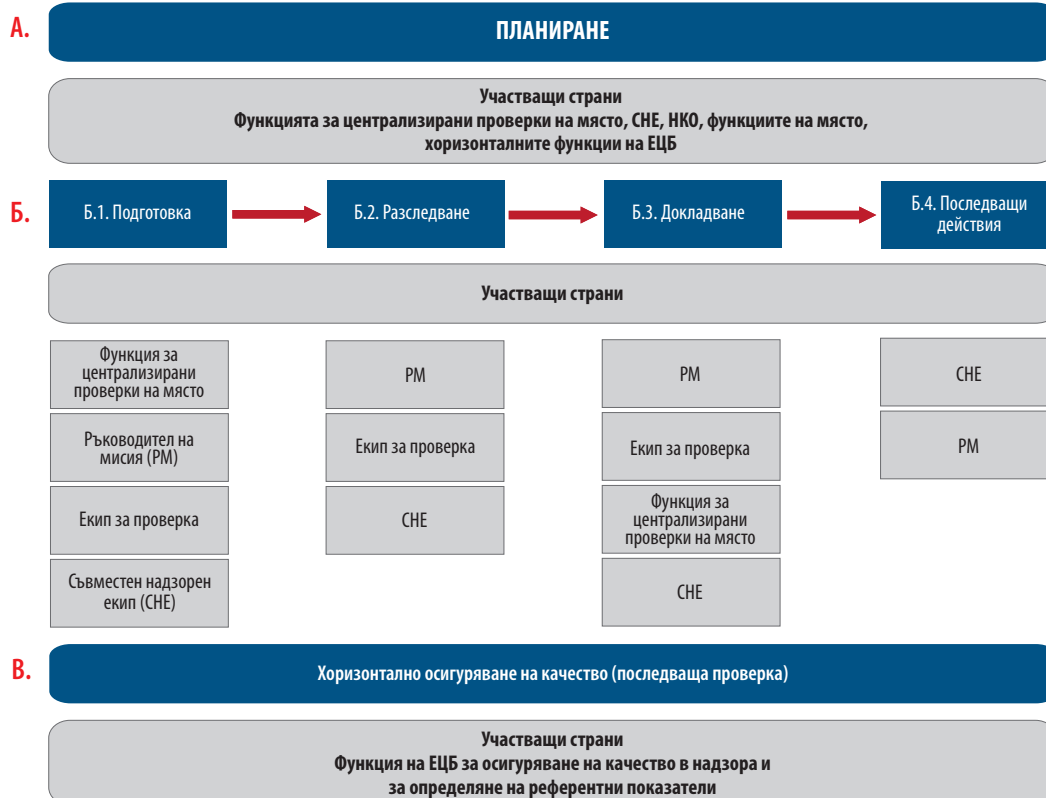
Процесът за надзор на място се разделя на ясно определени етапи (вж. **фигура 12**).

98 „Основни принципи за ефективен банков надзор“ на Базелския комитет по банков надзор (2012 г.), принцип 9, съществен критерий 1. Принципиите определят работата на място като „средство за осигуряване на независима проверка, че в банките съществуват подходящи политики, процедури и проверки, за установяване на надеждността на информацията, докладвана от банките, за получаване на допълнителна информация за банката и свързаните с нея дружества, необходима за оценката на състоянието на банката, за наблюдение на последващите действия на банката във връзка с опасенията по отношение на надзора и т.н.“.

99 „Основни принципи за ефективен банков надзор“ на Базелския комитет по банков надзор (2012 г.), принцип 9, съществен критерий 2.

Фигура 12

Етапи на надзора на място



Източник: ЕСП, въз основа на информация, предоставена от ЕЦБ.

152

По време на етапа на **подготовка** от всички участници се очаква да установят общо разбиране за обхвата на планираната проверка. Координаторът на СНЕ и ръководителят на мисията (РМ), който отговаря за екипа по проверката на място, изготвят предварителна бележка за проверката, която определя целите, обхвата и подробностите във връзка с проверката. По време на **етапа на разследване** се извършват всички необходими процедури по проверката под ръководството на РМ, главно в помещенията на кредитната институция. РМ изготвя предварителен проект на доклад, за който банката е приканена да изрази становище по време на срещата преди приключването; след това се изготвя проект на доклад, на който НКО по произход на РМ и отдел „Централизираните проверки на място“ на ЕЦБ (ЦПМ) извършват проверки за последователност. След това РМ финализира доклада и се провежда заключителна среща с кредитната институция под ръководството на координатора на СНЕ. В етапа на последващите действия координаторът на СНЕ изготвя препоръки въз основа на констатациите в доклада от проверката. Тези препоръки се изпращат на банката в писмо за последващи действия.

При набирането на персонал, планирането и извършването на проверки на място се появяват практически недостатъци

Ограничено участие на ЕЦБ в проверките на място

153

Отдел „ЦПМ“ е имал 46 служители в края на ноември 2015 г., от които 35 са ръководили или участвали в проверки. ЦПМ изчислява, че служителите са прекарвали две трети от работното си време в работа на място и една трета в планиране, координация и проверки за съответствие.

154

До октомври 2015 г. са проведени общо 235 проверки на място. Двадесет и девет от тях са били ръководени от ЦПМ (12 % от общия брой), а повечето проверки са ръководени от НКО. ЕЦБ е предоставила 8 % от персонала си за всички проверки на място през 2015 г., като 92 % са били от НКО.

155

Регламентът за ЕНМ възлага на ЕЦБ отговорността за прекия надзор над всички банки със системно значение в еврозоната. Проверката на място е съществен елемент от това пълномощие. Централната роля на ЕЦБ в проверките на място е ясно посочена в съображение 47¹⁰⁰ и член 12, параграф 1¹⁰¹ от Регламента за ЕНМ. При все че това не означава, че всяка проверка трябва да се ръководи или извършва единствено от служители на ЕЦБ, настоящото ниво на участие на ЕЦБ е учудващо ниско и не е в съответствие с духа на регламента. Освен това в Надзорното ръководство е посочено, че „екипите за извършване на проверки на място по правило се ръководят от служители на НКО“, което не е в съответствие с текста на регламента. Вж. **таблица 7** за подробни данни по този въпрос.

Таблица 7

Разпоредби за ръководителите на мисии

Регламент за ЕНМ	Рамков регламент	Надзорно ръководство
Член 12 С оглед на изпълнението на възложените ѝ с настоящия регламент задачи и при спазване на другите условия, установени в приложимото право на Съюза, ЕЦБ може, в съответствие с член 13 и при условие че уведоми предварително съответния национален компетентен орган, да извършва всички необходими проверки на място в служебните помещения на юридически лица, посочени в член 10, параграф 1, и всякакви други предприятия, включени в надзора на консолидирана основа, по който ЕЦБ е органът, извършващ надзор на консолидирана основа, съгласно член 4, параграф 1, буква ж). Съображение 47 За да изпълнява своите задачи ефективно, ЕЦБ следва да е в състояние да изисква цялата необходима информация и да провежда разследвания и проверки на място, по целесъобразност в сътрудничество с националните компетентни органи.	Член 143, параграф 1 1. Съгласно член 12 от Регламента за ЕНМ, за да изпълнява възложените ѝ с Регламента за ЕНМ задачи, ЕЦБ назначава екипи за извършване на проверки на място съгласно установеното в член 144 за извършване на всички необходими проверки на място в помещенията на юридически лица, посочени в член 10, параграф 1 от Регламента за ЕНМ. Член 144 1. ЕЦБ отговаря за създаването и състава на екипите за извършване на проверки на място с участието на НКО в съответствие с член 12 от Регламента за ЕНМ. 2. ЕЦБ определя ръководителя на екипа за извършване на проверки на място измежду служителите на ЕЦБ и НКО.	Точка 45 Екипите за извършване на проверки на място по правило се ръководят от служители на НКО.

Източник: ЕСП.

100 За да изпълнява своите задачи ефективно, ЕЦБ следва да е в състояние да изисква цялата необходима информация и да провежда разследвания и проверки на място, по целесъобразност в сътрудничество с националните компетентни органи. ЕЦБ и националните компетентни органи следва да имат достъп до една и съща информация, като от кредитните институции не се изисква двойно предоставяне на данни.

101 С оглед на изпълнението на възложените ѝ с настоящия регламент задачи и при спазване на другите условия, установени в приложимото право на Съюза, ЕЦБ може, в съответствие с член 13 и при условие че уведоми предварително съответния национален компетентен орган, да извършва всички необходими проверки на място в служебните помещения на юридическите лица, посочени в член 10, параграф 1, и всякакви други предприятия, включени в надзора на консолидирана основа, по който ЕЦБ е органът, извършващ надзор на консолидирана основа, съгласно член 4, параграф 1, буква ж). Когато това е необходимо за целите на правилното извършване и ефективността на проверката, ЕЦБ може да извършва проверки на място без предизвестие до тези юридически лица.

Надзор на място

156

Членовете на екипа за извършване на проверки, включително РМ, се назначават от ЕЦБ. Рамковият регламент и надзорното ръководство не допускат външни лица, като например членове на одиторски дружества, да бъдат назначавани като РМ и посочват, че те могат да бъдат само членове на екипите за извършване на проверки. Следователно Рамковият регламент е по-ограничителен от Регламента за ЕНМ. В неотдавнашно проучване за Европейския парламент се твърди, че един по-гъвкав подход по отношение на участието на външни одитори в надзора ще подобри качеството при определени условия¹⁰². Назначаването на външни експерти при подходящи предпазни мерки, като същевременно се гарантира избягването на потенциални конфликти на интереси, в действителност би облекчило положението в период, когато самата ЕЦБ разполага с ограничени човешки ресурси.

157

Чрез своя въпросник Сметната палата попита НКО дали е възможно външен персонал да изпълнява длъжността РМ за проверките на място на по-малко значими кредитни институции. Два НКО отговориха положително. Единият от тях от много години използва външен персонал като РМ.

158

Един анализ, предоставен от ЕЦБ в контекста на вътрешен доклад на отдел „Осигуряване на качество в надзора“ относно плана за извършване на надзорни проверки (ПИНП) показва, че през 2015 г. съществува негативна тенденция при разпределянето на персонала на НКО за трансгранични проверки. Една от причините е политиката за възстановяване на пътни разходи и разходи за заплати, направени от НКО. През септември 2015 г. Надзорният съвет реши да покрива и възстановява всички пътни разходи, но не и разходите за заплати. В своя въпросник Сметната палата попита НКО дали разходите за заплати следва да се възстановяват. Пет от седемте отговорили НКО бяха на мнение, че разходите за заплати следва да се възстановяват, а останалите два считаха, че настоящите договорености не следва да се променят. Други причини за тенденцията в разпределянето на персонала на НКО съгласно същия доклад на отдел „Осигуряване на качество в надзора“ са недостигът на ресурси на НКО и голямата продължителност на трансграничните проверки.

Планирането е подробно и сложно

159

Процесът на надзор започва със създаването на ПИНП за всяка значима кредитна институция, който определя надзорните дейности и приоритетите за следващата година. За тази цел в ПИНП се посочват всички искания за проверки на място и те се категоризират по приоритети като „наложителни“, „важни или „желателни“¹⁰³. За тази категоризация не са предоставени насоки.

102 „Банков надзор и външни одитори в Европейския съюз“, стр. 6 [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/542673/IPOI_STU\(2015\)542673_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/542673/IPOI_STU(2015)542673_EN.pdf).

103 Глава 6, точка 75 от Надзорното ръководство.

160

Таблица 8 показва броя на поисканите проверки от СНЕ и броя на извършените проверки по приоритети през 2015 г. Обобщените данни показват, че през 2015 г. СНЕ са подали 576 искания за проверки на място, от които 250 (43 %) са били одобрени. ЕЦБ обясни, че въпреки че някои проверки не са счетени за обосновани, други не са могли да бъдат осъществени поради липса на служители на ЕЦБ и/или НКО. Три от единадесетте НКО, отговорили на въпроса за наличието на достатъчно персонал, посочват, че са изправени пред недостиг на персонал. В своя доклад отдел „Осигуряване на качество в надзора“ стига до заключението, че ресурсите на НКО са били особено ограничени през втората половина на 2015 г.

Таблица 8

Поискани, одобрени и осъществени проверки на място за 2015 г. (към 31.10.2015 г.)

Приоритетно ниво	Брой искания за проверка	Брой одобрени проверки	Брой осъществени проверки
Наложителни	Неоповестен	148	143
Важни	Неоповестен	86	80
Желателни	Неоповестен	16	12
Общо	576	250	235

Източник: Адаптирано от ЕЦБ; данните не са одитирани.

161

Процедурата за насрочване на нова дата на проверката на място не е разгледана и разяснена в Надзорното ръководство. Тя обаче е определена в месечна актуализация на проверките на място, която изисква одобрение от Надзорния съвет и Управителния съвет в рамките на процедура при липса на възражения.

162

Към ноември 2015 г. НКО са предоставили 249 РМ (134 ЕПЗ) и 906 инспектора (421 ЕПЗ) за проверки на място. Разликата между числеността на персонала и данните за ЕПЗ се дължи главно на времето, което инспекторите са могли да посветят на мисиите, но също така – според отдел „Централизираните проверки на място“ (ЦПМ) – и на ненадеждни данни, предоставени от НКО. Поради недостига на ресурси се е наложило ЦПМ да промени приоритетите на други проверки през 2015 г., за да отговори на исканията за проверки *ad hoc*.

163

В Надзорното ръководство няма изисквания за минимална честота на проверките, въпреки че това се счита за част от най-добрите надзорни практики¹⁰⁴. През януари 2016 г. Надзорният съвет е поискал ясна стратегия по отношение на исканията за проверка на място и тяхната приоритизация. През май 2016 г. е взето решение за проект на стратегия относно планирането на проверките на място, в т.ч. „целеви нива на интензивност“. Последните представляват индикативен брой проверки на място, които следва да бъдат проведени в рамките на цикъла на планиране. Все още няма разпоредба, позволяваща самите кредитни институции да изискват проверка на място, каквато е практиката в други надзорни системи¹⁰⁵.

164

За 2016 г. координаторите на СНЕ вече трябва да представят кратка писмена обосновка за всяко искане за проверка на място. Това дава възможност на ЦПМ да разбере по-добре изискванията, което следва да рационализира процеса на планиране. В това отношение докладът на отдел „Осигуряване на качество в надзора“ стига до заключението, че при все че подборът на проверки въз основа на наличните ресурси може да е разумен подход в краткосрочен план предвид ограниченията на ресурсите, в дългосрочен план предложенията на СНЕ следва да се одобряват според състоянието и рисковия профил на кредитната институция.

Необходими са подобрения в областта на информационните технологии

165

Извършването, докладването и проследяването на последващите действия във връзка с проверките на място следва да се подпомагат от подходяща ИТ система. ЕЦБ използва приложението система за управление на информацията (IMAS). Тъй като IMAS е основният ИТ инструмент, използван от СНЕ и екипите за проверки на място, той следва да предостави техническа основа за хармонизиране на процесите и последователност при надзора над кредитните институции.

166

Като цяло е уместно ЕЦБ да използва интегрирана ИТ платформа, която да обхваща надзора на място и от разстояние. По отношение на надзора на място обаче IMAS има следните основни недостатъци:

- а) няма функция за персонала и мониторинга на мисиите;
- б) не е в съответствие с глава 6 от Надзорното ръководство за ЕНМ, особено по отношение на единните стандарти за документацията и одитната следа;
- в) незадоволително качване и изтегляне на документи и данни;
- г) проблеми с отдалечения достъп;

104 Вж. раздел 5000.0.3 от надзорното ръководство на Федералния резерв на САЩ.

105 Вж. раздел 5000.0.2 от надзорното ръководство на Федералния резерв на САЩ.

- д) неподходящи функции за докладване; и
- е) неподходящи процедури за контрол.

167

Настоящата версия на IMAS е неподходяща за проверки на място. Според ЕЦБ това е било временно решение, докато бъде въведена пълноправна ИТ система. Пет от НКО, които отговориха на въпросника на Сметната палата, понастоящем използват IMAS, а четири не я използват. Степента на използване се различава в отделните НКО.

168

Сметната палата не успя да открие информация в Надзорното ръководство относно съхранението и архивирането на документи от проверките (например доклади от проверките) в случай че не се използва IMAS. ЦПМ предостави на Сметната палата стандартно електронно писмо, в което се изисква определени документи да бъдат съхранявани в IMAS. Това електронно писмо се изпраща на РМ, когато бъде публикуван окончателният доклад. ЦПМ обаче не проверява дали всички необходими документи се съхраняват. Освен това електронното писмо не съдържа никакво изискване във връзка със съхранението на данни, които не са били използвани за констатациите.

169

Предоставената документация не съдържа данни, които да посочват, че Надзорният съвет е бил информиран за липсата на някои основни характеристики в IMAS, които биха позволили на Съвета да взема добре информирани решения.

170

Всички РМ имат достъп до всички доклади от проверките на място в IMAS през целия си мандат. Това създава оперативен риск от злоупотреба или непреднамерена загуба на данни от докладите. ЕЦБ предостави на Сметната палата документ за политиката относно правата на достъп на служителите на ЕНМ до надзорна информация в IMAS, но документът не обхваща правата на достъп на РМ или инспекторите на място, назначени от НКО. Освен това, тъй като Надзорното ръководство не изисква всички работни документи да бъдат съхранявани в IMAS, НКО могат сами да постигат договорености в това отношение.

ЕЦБ планира конкретни мерки за подобряване на квалификацията и уменията на инспекторите и РМ

171

Рамковият регламент за ЕНМ възлага на ЕЦБ отговорността за създаването и състава на екипите за извършване на проверки на място. На практика обаче, предвид ограничените си ресурси, ЕЦБ трябва да разчита на наличния персонал на НКО.

172

На Сметната палата бяха предоставени само обобщени статистически данни за опита на РМ и ръководителите на проекти, отговорни за одита на вътрешните модели за капиталовите изисквания на банките. Към февруари 2015 г. 56 % от всички РМ и ръководители на проекти са имали по-малко от три години опит в ръководенето на проверки на място или одити на вътрешни модели¹⁰⁶.

173

С оглед на различията между НКО, ЦПМ извършва редовен преглед на уменията на инспекторите от НКО за извършване на проверки на място посредством шестмесечни проучвания. На Сметната палата беше предоставено обобщение за февруари 2015 г., но без базовите данни за проучването. Според обобщението към онзи момент само три НКО са могли да предоставят всички необходими умения за извършване на проверки на място. В един НКО са липсвали почти всички необходими умения, а в останалите са липсвали поне няколко умения.

174

Чрез своя въпросник Сметната палата поиска от банките да оценят качеството на проверките на място от създаването на ЕНМ. 54 % от респондентите посочват, че качеството е добро или много добро, 37 %, че качеството е задоволително, а 10 % – че е лошо.

175

През 2015 г. ЕЦБ е организирала шест обучителни семинара за РМ. Половината от всички РМ обаче не са посетили дори един от тези семинари. ЕЦБ има планове да създаде академия за проверки, която ще разработи специално подготвени курсове като част от програмата за институционално обучение на ЕЦБ.

¹⁰⁶ Вътрешните модели се използват за изчисляване на капиталовите изисквания съгласно Регламента за капиталовите изисквания (РКИ). Тези вътрешни модели трябва да бъдат одобрени и наблюдавани от надзорните органи. Допълнителна информация може да бъде намерена в Ръководството на ЕЦБ за банков надзор от ноември 2014 г.

Ясна структура за докладване, в която липсва внимание към детайла и би могла да пострада от дългата процедура

Процедурата за докладване на ЕЦБ е добре структурирана

176

Последователността, която трябва да бъде спазвана при докладването за проверките на място е ясно определена. Вж. подробни данни в **приложение X**. В своя въпросник Сметната палата попита банките дали им е била предоставена достатъчна възможност да изразят становище относно проекта на доклада от проверката и да го обсъдят с екипа за извършване на проверки на място. Голяма част от респондентите (92 %) са дали положителен отговор.

177

Съгласно „принципа на независимост“¹⁰⁷, при все че ЦПМ може да поиска промени в същността на даден доклад от проверка, РМ има право да откаже. Въпреки че всеки подобен отказ трябва да бъде записан като част от констатациите относно съответствието на ЦПМ, версията на доклада, която се изпраща на банката, е окончателният проект на РМ.

Правилата за оповестяване на констатациите обаче са непълни

178

Констатациите от проверките се категоризират спрямо тяхното отражение върху финансовото положение на кредитната институция („ниско“, „умерено“, „високо“ и „много високо“)¹⁰⁸. Тази класификация обаче се използва само за вътрешни нужди и се документира от инспекторите в работните документи, но не се вписва в доклада от проверката. Надзорното ръководство не предоставя насоки в тази област. Трудно е да се гарантира, че категоризацията на констатациите е съгласувана между различните РМ – проблем, който трябва да бъде решен впоследствие посредством проверки за съответствие. Два от НКО, отговорили на въпросника на Сметната палата, считат, че насоките на ЕЦБ относно нейната вътрешна категоризация не са достатъчни, а девет ги намират задоволителни.

107 Принципът на независимост възлага на РМ цялата отговорност за осъществяването, представянето и подписването на доклада от проверката.

108 Глава 6, точка 123 от Надзорното ръководство.

179

В Надзорното ръководство не се посочва на кого следва да се изпратят докладите от проверките на място. ЕЦБ не е проучила подробно кои биха били подходящите адресати във всяка юрисдикция. Координаторите на СНЕ преценяват на кого да изпратят доклада. Съществува опасност членовете на съвета на кредитната институция (включително членовете без изпълнителни функции), на Надзорния съвет или на одитния комитет да не получат доклада.

180

В своя въпросник Сметната палата попита банките до кого адресират докладите от проверките на място. Повечето респонденти (56 %) отговориха, че докладите се адресират само до управителния съвет, 11 % посочиха, че ги изпращат само до Надзорния съвет, а 9 % – само до главния изпълнителен директор. Други 9 % от респондентите заявиха, че докладите се адресират до управителния и до надзорния съвет. Останалите отговори (15 %) посочват различни комбинации от адресати, или в редки случаи – напълно различни адресати.

181

В зависимост от сериозността и съществеността на съответните констатации, препоръките могат да бъдат в една от следните две форми. „Оперативните актове“ са незадължителни и не подлежат на процес на вземане на решение с участието на Надзорния съвет и Управителния съвет. От друга страна, „надзорните решения“ се изготвят от координатора на СНЕ и се одобряват от Надзорния съвет и Управителния съвет съгласно процедурата при липса на възражения. Въпреки че ЕЦБ предостави на Сметната палата някои съответни раздели от надзорното ръководство, те не съдържаха насоки относно понятията „сериозност“ и „същественост“.

182

Окончателният доклад и препоръките се обсъждат на заключителната среща с кредитната институция. Според Надзорното ръководство присъствието на РМ и координатора на СНЕ е задължително, но то не посочва кой представител на кредитната институция се очаква да присъства¹⁰⁹.

109 Глава 6, точка 137 от Надзорното ръководство.

Срокът за публикуване на докладите е дълъг

183

Както е показано на **фигура 13**, съществува осемседмичен срок за изпращане на окончателния доклад до координатора на СНЕ. Окончателното писмо за последващи действия с препоръки към банката трябва да бъде изпратено в рамките на единадесет седмици, което означава общ срок от 19 седмици. Поради продължителността на процеса съществува опасност констатациите от проверката да не са актуални, когато достигнат до заинтересованите страни.

Фигура 13

Срок за процеса на последващи действия



Източник: ЕСП, въз основа на информация, предоставена от ЕЦБ.

184

ЕЦБ е успяла да създаде сложна надзорна структура за сравнително кратко време. По своята същност новият надзорен механизъм продължава да бъде зависим от ресурсите на НКО. Освен това предоставените ресурси за вътрешен одит трябва да бъдат увеличени, а срокът, в който функцията по вътрешен одит трябва да покрие рисковете, следва да бъде съкратен. Нивото на предоставената информация от ЕЦБ беше само отчасти достатъчно, за да може Сметната палата да оцени ефективността на дейностите във връзка със структурата на управление на ЕНМ, работата на неговите съвместни надзорни екипи и проверките на място¹¹⁰. Ето защо пропуските в одита, които се появиха след създаването на ЕНМ и бяха изтъкнати от Контактния комитет на БОИ, бяха потвърдени от одита на Сметната палата.

Управление

185

Процесът на вземане на решения е сложен и включва много пластове на обмен на информация (точки 32 – 35). Надзорният съвет е отговорен за финализирането на огромен брой готови проекторешения, което потенциално намалява ефективността и ефикасността на заседанията на Съвета и значително ангажира ресурсите на Секретариата (точки 36 – 39).

186

ЕЦБ изпълнява възложените ѝ с Регламента за ЕНМ задачи отделно и без да се засягат задачите, свързани с паричната политика, и другите задачи¹¹¹. Съображение 65 от този регламент предвижда, че паричните и надзорните функции на ЕЦБ следва да бъдат напълно отделени. ЕЦБ е на мнение, че това позволява използването на някои споделени услуги. Също така е ясно, че разделението не следва да изключва обмена на необходима информация. Въпреки това не е направен анализ на риска по отношение на използването на споделени услуги, които подпомагат и двете функции, и не е извършен мониторинг на съответствието (точки 40 – 46). Освен това съществува риск за предполагаемата независимост на надзорната функция, тъй като с председателя и заместник-председателя на Надзорния съвет само се провеждат консултации и те не упражняват контрол върху бюджета за надзор или човешките ресурси (точки 47 – 52).

187

Функцията по вътрешен одит на ЕЦБ понастоящем не разполага с достатъчно ресурси за елиминиране на установените рискове по въпросите на ЕНМ, а планирането на одитите не гарантира, че всички основни елементи на областите с висок и среден риск ще бъдат обхванати в рамките на разумен срок (точки 62 – 77).

110 Вж. точка 19.

111 Член 25 от Регламента за ЕНМ.

Препоръка 1

ЕЦБ следва да рационализира допълнително процеса на вземане на решения и да делегира някои решения на по-ниски равнища, за да даде възможност на Надзорния съвет да се съсредоточи върху по-трудните въпроси. С оглед на същественото участие на Секретариата в качеството му на координатор в процеса на вземане на решения, той следва да разработи допълнителни насоки под формата на контролни листове, образци и схеми за всеки вид решение.

Целева дата за изпълнение: средата на 2017 г.

Препоръка 2

За да се преодолеят опасенията относно използването на споделени услуги, ЕЦБ следва да оцени произтичащите рискове и да въведе необходимите предпазни мерки, включително управление на евентуални противоречиви искания и специален мониторинг на съответствието. Следва също така да бъде установена официална процедура за председателя и заместник-председателя на Надзорния съвет, която да гарантира, че:

- i) нуждите на функцията по надзорна политика са отразени изцяло и адекватно;
- ii) съществуват отделни линии на докладване за случаите, свързани с конкретни ресурси за надзорната функция;
- iii) те участват по-активно в процеса на утвърждаване на бюджета и свързания с това процес на взимане на решения, чрез което да се подпомогне бюджетната автономия на надзорната функция на ЕЦБ в рамките на правната уредба.

Целева дата за изпълнение: средата на 2017 г.

Препоръка 3

ЕЦБ следва да задели достатъчно умения и ресурси за вътрешен одит, за да гарантира, че ще може да обхване областите с висок и среден риск, ако и когато е необходимо.

Целева дата за изпълнение: средата на 2017 г.

Заклучения и препоръки

Задължение за отчитане

188

Одитните правомощия на Сметната палата спрямо ЕЦБ се потвърждават в член 20, параграф 7 от Регламента за ЕНМ, който също така се позовава на член 27.2 от Устава на ЕСЦБ и ЕЦБ. Поради ограничения достъп до документи, наложен ни от ЕЦБ, някои важни области не бяха одитирани¹¹². Националните ВООИ също са установили пропуски по отношение на одита, тъй като предишните им одитни правомощия над националните банкови надзорни органи не са били заменени с подобен мандат на Сметната палата над надзорните дейности на ЕЦБ (точки 85 – 87).

189

ЕЦБ е установила правила, регламентиращи нейното задължение за отчитане спрямо Европейския парламент и обществеността, а ролите и отговорностите на ЕНМ са ясно определени и публично оповестени. Тези условия са неблагоприятно засегнати от факта, че ЕЦБ не публикува показатели за изпълнението и количествени показатели, които да доказват ефикасността на надзора (точки 82 – 84 и точки 88 – 91).

Препоръка 4

ЕЦБ следва да си сътрудничи изцяло със Сметната палата, за да й даде възможност да упражни мандата си и по този начин да подобри механизма на отчитане.

Целева дата за изпълнение: незабавно.

Препоръка 5

За да подобри външното си отчитане, ЕЦБ следва да формализира сегашните си правила за измерване и публично оповестяване на информация относно резултати от надзорната дейност. Анкетите сред финансовите институции биха били от полза за идентифициране на проблемните области и възможните подобрения.

Целева дата за изпълнение: краят на 2018 г.

112 Вж. точка 19.

Съвместни надзорни екипи

190

Рамковият регламент за ЕНМ възлага на ЕЦБ отговорността за създаването и състава на съвместните надзорни екипи за извършване на проверки на място на значими институции, но по своята структура СНЕ отчасти остават силно зависими от персонала, назначен от НКО. Поради това ЕЦБ има само ограничен контрол – по отношение както на количеството, така и на качеството – над най-големия компонент на персонала на СНЕ, като вместо това разчита на сътрудничеството и добрата воля на НКО. Човешките ресурси са ограничени за всички СНЕ, което излага на риск мисията на ЕЦБ да извършва „непосредствен и ефективен банков надзор“ (точки 126 – 137).

191

Броят на служителите за надзор първоначално е бил определен посредством съвсем прост подход, който е разчитал на изчисления за персонала за подобни функции на НКО преди създаването на ЕНМ. Тези изчисления са се оказали неточни. Не е извършен подробен анализ на нуждите от персонал за новата и много по-строга рамка на ЕНМ. Това означава, че не е установена пряка връзка между плана за извършване на надзорни проверки и разпределението на ресурсите, както се изисква съгласно Директивата за капиталовите изисквания (точки 107 – 112). Съществуват индикации, потвърдени от неотдавнашно съобщение на Надзорния съвет, че настоящият брой персонал е недостатъчен.

192

Няма структурирана задължителна програма за обучение на служителите на ЕЦБ относно практическите аспекти на надзора от разстояние, особено в технически тематични области, които са от особено значение за задачите във връзка с банковия надзор. Освен това ЕЦБ не разполага с централизирана, стандартизирана и всеобхватна база данни за уменията и компетентностите на членовете на СНЕ (служители както на ЕЦБ, така и на НКО) (точки 148 – 149).

193

Клъстерът, в който се разпределя всяка банка, се използва на текуща база като един от два компонента (другият е резултатът от оценката на риска), които определят минималното ниво на ангажираност на банката за интензивност на надзора. Методологията на клъстерите на ЕЦБ не е подлагана на преглед от началото на функционирането на ЕНМ. Освен това данните на ниво банки, използвани при групирането в клъстери, не са актуализирани от 2013 г. Следователно за своето текущо планиране на надзора ЕЦБ все още използва модел, който датира от началото на ЕНМ (точки 113 – 121).

Заклучения и препоръки

194

Предоставената документация за планирането на надзора не позволи на Сметната палата да направи заключение дали ЕЦБ извършва ефективно тези надзорни дейности.

Препоръка 6

ЕЦБ следва да измени Рамковия регламент за ЕНМ, за да формализира задълженията на участващите НКО и да гарантира, че всички участват пълноценно и пропорционално в работата на СНЕ.

Целева дата за изпълнение: краят на 2017 г.

Препоръка 7

ЕЦБ следва да разработи, в сътрудничество с НКО, профили на роли/екипи и методи за оценка както на пригодността на служителите, които НКО възнамеряват да насочат към СНЕ, така и на последващите резултати от тяхната работа.

Целева дата за изпълнение: краят на 2018 г.

Препоръка 8

ЕЦБ следва да създаде и поддържа централизирана, стандартизирана и изчерпателна база данни за уменията, опита и квалификацията на служителите на СНЕ както от ЕЦБ, така и от НКО.

Целева дата за изпълнение: краят на 2018 г.

Препоръка 9

ЕЦБ следва да проведе официална програма за обучение както за новия, така и за съществуващия надзорен персонал в СНЕ, като се съсредоточи върху конкретно тематично обучение, свързано с банковия надзор, като следи за това задължителното обучение да бъде съизмеримо с бизнес нуждите и опита и профила на служителите, и следва да обмисли въвеждането на програма за сертифициране в областта на надзора от разстояние за служителите на СНЕ.

Целева дата за изпълнение: краят на 2018 г.

Препоръка 10

ЕЦБ следва да разработи и прилага основаваща се на риска методология за определяне на целевия брой служители и състав на уменията за СНЕ, която следва да гарантира, че ресурсите на всеки СНЕ (служители на ЕЦБ и НКО) са съизмерими с размера, сложността и рисковия профил на поднадзорната институция и са достатъчни за осъществяването на ПИНП за тази институция.

Целева дата за изпълнение: краят на 2018 г.

Препоръка 11

Тъй като моделът на клъстерите продължава да бъде използван в този важен процес на планиране на надзора, той следва да бъде периодично преразглеждан и при необходимост актуализиран. Специфичната за всяка банка информация, използвана при групирането в клъстери, също следва да се актуализира редовно.

Целева дата за изпълнение: средата на 2017 г.

Заклучения и препоръки

Проверки на място

195

Предоставената документация от ЕЦБ не беше достатъчна за извършването на цялостна проверка на оперативната ефективност. Доколкото Сметната палата успя да прецени, процесът изглежда последователен и изчерпателен (точки 150 – 152).

196

Член 12 от Регламента за ЕНМ възлага на ЕЦБ задачата да извършва проверки на място. Настоящата оперативна практика обаче не съответства на тази цел. ЕЦБ предоставя не повече от 8 % от общия брой на персонала за извършване на проверки на място и е ръководила едва 12 % от посещенията за проверка. Почти всички други проверки са ръководени от служители от надзорния орган на държавата по произход или на приемащата държава (точки 153 – 158).

197

При планирането и разпределянето на ресурси за отделните проверки до май 2016 г. не са били дадени ясни насоки относно определянето на приоритетите (точка 159). В Надзорното ръководство на ЕЦБ не се съдържат изисквания за минимална честота на проверките (точка 163), но през май 2016 г. са приети също мерки за решаване на този въпрос. ИТ системата има значителни недостатъци (точки 165– 170), а квалификацията и уменията на инспекторите от НКО за извършване на проверки на място трябва да бъдат разгледани (точки 171 – 175). Освен това докладите от проверките следва да се публикуват в по-кратки срокове след провеждането на заключителната среща (точка 183).

Препоръка 12

ЕЦБ следва да допълни или преразпредели персонала си, за да му даде възможност значително да засили присъствието си в проверките на място на значимите банки, въз основа на ясно приоритизиране на рисковете. Следва да бъде увеличен делът на проверките на място, които не са ръководени от надзорния орган на държавата по произход или на приемащата държава.

Целева дата за изпълнение: край на 2018 г.

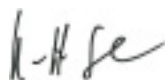
Препоръка 13

ЕЦБ трябва да следи внимателно недостатъците в ИТ системата за проверки на място и да продължи усилията си за повишаване на квалификацията и уменията на инспекторите от НКО за извършване на проверки на място.

Целева дата за изпълнение: средата на 2017 г.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав IV с ръководител Baudilio TOMÉ MUGURUZA — член на Сметната палата, в Люксембург на заседанието му от 18 октомври 2016 г.

За Сметната палата



Klaus-Heiner Lehne
Председател

Обобщение на одитния подход

Предмет на одита	Одитни критерии	Одитен анализ
Осигуряват ли механизмите за управление на ЕНМ подходяща среда за работа на съвместните надзорни екипи и екипите за проверки на място?	I. Основен принцип 2 на БКБН II. Регламент за ЕНМ, съображения 65, 66 и 77 III. Регламент за ЕНМ, членове 4, 6, 19, 22, 24, 25 и 26 IV. Наръчник за надзора на ЕЦБ V. Процедурен правилник на ЕЦБ	○ Качествен анализ на документи ○ Интервюта със служители
Подходящи ли са правилата относно организацията, планирането и докладването на вътрешния одит с оглед на задоволителното справяне с установените рискове пред задачите на банковия надзор?	I. Стандарт 2030 на Института на вътрешните одитори, Международна рамка за професионална практика (МРПП), Практическо ръководство относно Стандарт 2030	○ Качествен анализ на документи ○ Интервюта със служители
Осигуряват ли процедурите и практическото прилагане на правилата за публично отчитане, в т. ч. външният одит, подходяща среда за банков надзор?	I. Основен принцип 2 на БКБН II. Регламент за ЕНМ, член 20	○ Сравнения и интервюта с други ВОИ (Австралия, Канада, САЩ) ○ Анализ на проучване на Контактния комитет ○ Качествен анализ на документи ○ Интервюта със служители на ЕЦБ ○ Интервюта със заинтересовани страни (ЕП, Съвета)
Правилно ли са планирани и създадени СНЕ от гледна точка на структурата и ресурсите?	I. Основни принципи на БКБН II. Регламент за ЕНМ, член 6 III. Регламент за ЕНМ, член 79 IV. Регламент за ЕНМ, членове 3 и 4 V. Директива 2013/36/ЕС, членове 63 и 97 ¹ VI. Наръчник за надзора на ЕЦБ VII. Насоки на ЕБО относно общите процедури и методологии за ПНПО.	Доколкото е възможно: ○ Анализ на разделите от наръчника за надзор и други документи, свързани с организационната структура ○ Оценка на цялостното ресурсно планиране в ГДМПН I и II ○ Оценка на ресурсното планиране на СНЕ ○ Преглед на решенията във връзка с ресурсното осигуряване и съответните допускания и модели, на които те се основават ○ Интервюта със служители ○ Качествен анализ на досиета на служителите ○ Качествен анализ на документи за обучителни програми ○ (всички процедури, доколкото е възможно)
Правилно ли са планирани надзорните дейности, така че да отговорят на критериите, определени със стандартите, и изпълнява ли надзорният орган ефективно тези дейности?	I. Основни принципи на БКБН II. Регламент за ЕНМ, член 3 III. Директива 2013/36/ЕС, членове 97 и 99 IV. Насоки на ЕБО относно общите процедури и методологии за ПНПО.	○ Почти никоя от предвидените процедури не може да бъде изпълнена (Не бяха налични документи във връзка с ПИНП/ПНПО, банкови досиета и методологически раздели от наръчника за надзор)
Правилно ли са планирани, изпълнени и докладвани проверките на място?	I. Основен принцип 9 на БКБН II. МСС 580 III. Регламент за ЕНМ, член 12 IV. Регламент за ЕНМ, член 3 V. Директива 2013/36/ЕС, член 99 VI. Наръчник за надзор на ЕЦБ, глава 6	○ Качествен анализ на документи, до които ЕСП получи достъп ○ Интервюта със служители

¹ Директива 2013/36/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. относно достъпа до осъществяването на дейност от кредитните институции и относно пруденциалния надзор върху кредитните институции и инвестиционните посредници, за изменение на Директива 2002/87/ЕО и за отмяна на Директиви 2006/48/ЕО и 2006/49/ЕО (ОВ L 176, 27.6.2013 г., стр. 338).

Ограничения относно достъпа до информация

Незадоволително одитирани области вследствие на непредоставяне от страна на ЕЦБ на поискани документи	Непредоставени доказателства
Цялостна оценка - Стрес тестове - Преглед на качеството на активите	Между които: насоки относно оценката на обезпеченията, процедура за подбор на рискови активи, ЧЗВО, протоколи и кореспонденция от срещи с ЕБО, ЕССР, ЕЦБ, оценка на въздействието на данъчните кредити и свързаните с тях насоки, както и документи, свързани с конкретни проекти¹
Процес на вземане на решения - Спазване на определените срокове - Равнище и своевременност на решенията предвид тежестта на проблема - Дали и как различните страни в процеса на вземане на решения допринасят за него и дали е налице припокриване или излишък въз основа на конкретни казуси - ЕСП не успя да извърши насрещна проверка на коментарите, направени от търговските банки в контекста на анкетата на Сметната палата относно процеса на вземане на решения, с действителни решения	- Решения на Надзорния съвет - Банкови досиета - Документация, свързана с процедурните стъпки в процеса на вземане на решения - Протоколи на Надзорния съвет
Оперативна ефективност на проверките на място - Основни части на методологията за планиране - Действителна ефективност на проверките на място - Последователно и ефикасно прилагане на методологията в рамките на целия ЕНМ (напр. неоснователни забавяния, нецеленасоченост, неефективно извършване на одитите) - Последователно докладване относно проверките на място - Ефикасни проверки на последователността - ЕСП не успя да извърши насрещна проверка на коментарите, направени от търговските банки в контекста на анкетата на Сметната палата относно процеса за проверки на място, с действителни доклади за проверки на място или работни документи - Конкретика и времеви хоризонт за подобрение на СУИ - Контрол на качеството на проверките на място	- Списък с планирани, но неизвършени проверки - Приложения към глава 6 от Наръчника за надзор, относно методологията за надзор на място (глава 6 (60 страници) бе предоставена, но без приложенията (около 1 000 страници) - Планиране на конкретни проверки на място (списък на проверките на място, за които са поискани ресурси) - Списък с прегледи на определени теми и списък с <i>ad hoc</i> заявки - Основни данни от анкетата на националните компетентни органи за оценка на уменията на наличните инспектори за проверки на място - План за въвеждане в експлоатация на СУИ - Решения на Надзорния съвет, напр. относно планирането на проверки на място - Работни документи на инспекторите (включително документация за планирането) - Доклади за проверка на последователността за конкретни банки - Банкови досиета/извадки за конкретни казуси - Участие на одитори на място и съответни доклади за ПКА за Гърция от 2015 г.
Оперативна ефективност на планирането на надзора от разстояние - Основни данни и изчисления, използвани при първоначалното групиране и свързаното с него разпределение на ресурсите - Ефективност на планирането на надзорните дейности - Целесъобразност на планирането на надзорните дейности - Ефикасно/целесъобразно използване на тематични прегледи във връзка с планирането на надзорните дейности - Оперативна ефективност на извършването на надзор от разстояние - Ефикасност на изпълнението на надзорните дейности - Целесъобразност на изпълнението на надзорните дейности - Последователни и целесъобразни анализ и докладване във връзка с ПНПО - Целесъобразно/ефикасно ползване на карти за идентификация - Целесъобразност на модела на СОР - Ефикасно използване на модела на СОР в надзорния процес - Ефикасни и целенасочени последващи действия от страна на СНЕ във връзка с надзорните решения - ЕСП не успя да извърши насрещна проверка на коментарите, направени от търговските банки в контекста на анкетата на Палатата относно надзора от разстояние	- Наръчник за надзора (с изключение на близо 25 страници за СНЕ и 17 страници относно управлението на кризи, от общо 346 стр.) - Методологически приложения към Наръчника за надзора - Подробни методологии и модели за процеса на ПНПО - Подробни методологии за модела на СОР - Тематични доклади - Решения на Надзорния съвет - Предложения за ПИНП, одобрени ПИНП - Реални карти за идентификация (предоставен е само изчистен вариант), както и използвания набор от данни на FINREP - Доклади за ПНПО - Стойности от СОР и резултати от модела, подкрепяща документация, подробности, отмяна - Предадени на ЕЦБ планове за възстановяване, анализ и последващи действия на СНЕ - Надзорни решения, последващи действия и изпълнение от СНЕ - Методология на групиране – не е предоставен модел, входяща информация (банкови данни, стойности), изчисления, подробности относно резултатите (включително отмяна) - Банкови досиета/извадки за конкретни казуси

Незадоволително одитирани области вследствие на непредоставяне от страна на ЕЦБ на поискани документи	Непредоставени доказателства
Заседания на Надзорния съвет ○ Ефикасност на срещите ○ Спазване на принципа на независимост за представителите на НКО в Надзорния съвет	○ Протоколи на НС
Отчетност ○ Цялостно и ефикасно докладване пред ЕП ○ Ефикасен и цялостен обмен на информация съгласно член 32 от Регламента за ЕНМ – по този въпрос ЕСП трябваше да разчита на информация от трети страни	○ Писмена документация относно <i>ad hoc</i> размяна на становища между Европейския парламент и председателя на Надзорния съвет ○ Документация относно процедурите на Надзорния съвет, както е предоставена на компетентната комисия на Европейския парламент, заедно с аотиран списък с решения ○ Действително поисканата от Европейската комисия документация за целите на нейния доклад съгласно член 32, както и кореспонденцията по дати, свързана с искането за информация

Източник: ЕСП.

- 1 През април 2016 г. ЕЦБ предостави на ЕСП доклад за проверка на качеството на ГДМН IV с дата април 2015 г. Въпреки че докладът обхваща няколко области, ЕСП не успя да изпълни одитните си процедури въз основа на наличните документални източници. Докладът е с акцент върху процедурните, а не върху методологическите въпроси. Бяха ни предоставени също редица процедурни документи, като например писма за ангажимент до одиторите и предложени изисквания за ресурси във връзка с прегледа на кредитирането. Не бе предоставен достатъчен достъп до работните документи на одиторите и Сметната палата нямаше възможност да направи собствени заключения за други аспекти въз основа на наличната информация.

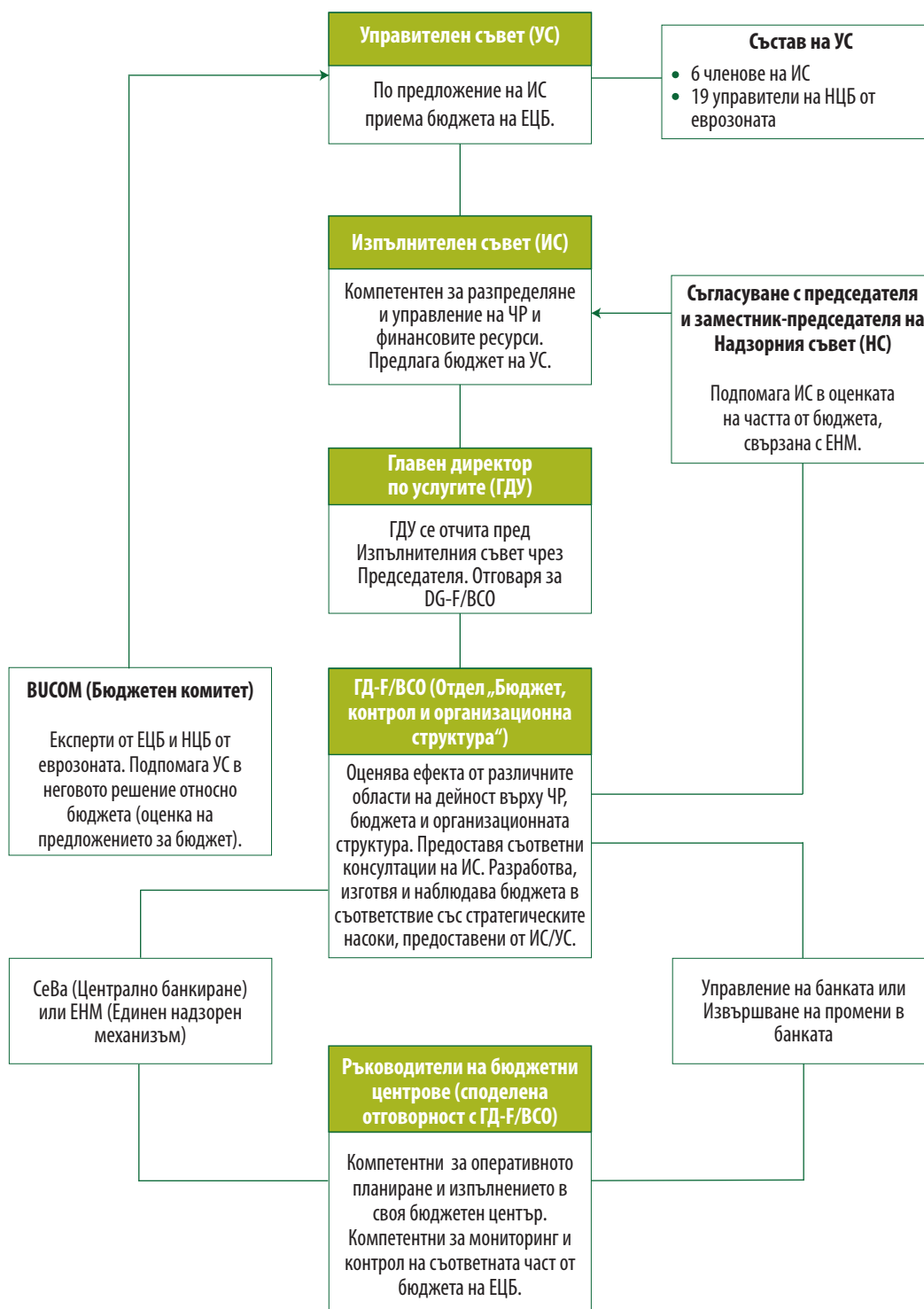
Примери как това се отрази на одита на ЕСП са посочени по-долу.

I. Управление	
Проблем:	В отговор на въпросника, който изпратихме на търговските банки, три институции са заявили, че не им е било предоставено право на изслушване. На ЕСП обаче не бе даден достъп до банковите досиета и решения.
Следствие:	Палатата не успя да провери твърдението.
Проблем:	Сметната палата поиска извадка с казуси във връзка с различни видове решения (неотложни ситуации, обикновени случаи, решения във връзка с ПНПО и разрешения), включително цялата свързана документация за всяка стъпка, по дати, от началния етап до вземане на окончателното решение. Бяха предоставени обаче само таблици, в които се посочват датите на процедурните стъпки, без достъп до съответната документация.
Следствие:	ЕСП нямаше възможност да определи дали забавянето в процеса на вземане на решения е било поради несъвършенства на процедурата или поради сложността на предмета. Палатата не бе в състояние да разгледа конкретни недостатъци в процеса на вземане на решения, нито да открие евентуални ненужни пластове или да се увери, че предоставените документи дават възможност за добре информирано решение. Поради това анализът на ефикасността на вземането на решения остава твърде абстрактен.
Проблем:	ЕСП поиска протоколите на НС, за да извърши оценка на това дали председателят осигурява ефикасни и едновременно с това ефективни дискусии в НС с редовна посещаемост и пълноценно обсъждане от всички членове в интерес на целия ЕС. Беше отказан обаче достъп до протоколите на Надзорния съвет.
Следствие:	ЕСП нямаше възможност да изрази становище относно ефикасността на заседанията на НС.
II. Съвместни надзорни екипи	
Проблем:	В отговор на въпросника на Палатата една търговска банка уведоми ЕСП, че ЕЦБ е поискала непропорционално количество документация („стотици файлове“) с оглед на своите решения за оценка на квалификацията и надеждността на лицата, въпреки че в повечето разглеждани случаи е ставало въпрос за подновяване на мандата на директори.
Следствие:	Такива решения за квалификацията и надеждността са почти половината от решенията, взети от ЕЦБ. В един доклад на отдела за проверка на качеството се подчертава, че такива решения биха могли да окажат въздействие върху ресурсите. ЕСП не успя да прецени дали процедурите за вземане на решения относно квалификацията и надеждността на лицата са били пропорционални (т.е. дали всички процедури и искания на информация са били необходими), или са имали отрицателно въздействие върху разпределението на ресурсите. Поради това Палатата не бе в състояние да изрази информирано становище относно необходимостта от допълнителен персонал или от по-ефикасно организиране на задачите.
Проблем:	ЕСП възнамеряваше да извърши проверка на моделите на риска като елемент от ПНПО, както и дали данните, предоставени от поднадзорните банки, са били използвани ефективно в целесъобразен модел на риска. Не беше представена информация относно въздействието върху резултатите от СОР на данните, предоставени от поднадзорните банки. В отговор на въпросника на Палатата много търговски банки заявиха, че наложените им изисквания за докладване са били непропорционални.
Следствие:	ЕСП нямаше възможност да установи дали и как докладваните данни се използват за определяне на резултата от ПНПО, както и дали изискванията за докладване биха могли да бъдат по-ефикасни по своя замисъл, така че да поставят акцента върху големите рискове.
III. Проверки на място	
Проблем:	Не беше изпратено методологическото приложение към наръчника по надзор, нито съответните документи за проверките на място. В някои случаи търговските банки изразиха отрицателно мнение относно изпълнението на проверките на място.
Следствие:	ЕСП нямаше възможност да оцени никой от етапите на цикъла на проверка – изборът на банка, изготвянето на не предхождащото одита уведомление, осъществяването и докладването на посещението за проверка, последващите проверки за последователност, като и дали съответната методология е взела под внимание основните рискове и дали ресурсите са били използвани целесъобразно и ефикасно. Неподходящият подход към проверките на място обаче би имал огромни последствия по отношение на оценката за разпределението на ресурсите и ефикасността на действително извършената работа. Една непълна или неправилно насочена методология би се отразила на ефикасността на всички проверки на значими банки, независимо дали се извършват от ЕЦБ или от НКО.

Процесът на вземане на решения, прилаган по отношение на отделни надзорни решения и други обвързващи и необвързващи правни актове до процедурата при липса на възражения в Управителния съвет

Препратка към диаграма	Описание
(1-2)	Подкоординаторът на СНЕ осъществява връзката с ръководството на съответните НКО, за да се гарантира, че те ще имат възможност да прегледат и коментират проектите на решения преди по-нататъшното им разпространяване. Крайният срок за коментари зависи от обстоятелствата, като се взема предвид крайният правен и оперативен срок.
(3-4)	Едновременно с (1-2) съвместните надзорни органи може да поискат правна консултация или консултация от съответните структурни звена на ЕНМ.
(5)	СНЕ се приканват да обсъдят със секретариата на НС 1 ^{то} проектопредложение, 1 ^а проект на решение и крайните срокове. Секретариатът на НС извършва преглед на документацията. Ако мнението на секретариата не бъде поискано на този ранен етап, прегледът се извършва, преди документацията да бъде изпратена на Надзорния съвет.
(6-7-8)	Ако сроковете позволяват, секретариатът на НС изпраща документацията на Генерална дирекция „Правни услуги“ (DG/L) за редакция.
(9)	В зависимост от случая координаторът на СНЕ изпраща пакета с документи на висшето ръководство на ГД I или II за преглед и одобрение на представения проект на решение.
(10)	След като прегледа и одобри проекта на решение, представен от координатора на СНЕ, висшето ръководство изпраща предложението на НС, проекта на решение и другата свързана документация по електронна поща на председателя и заместник-председателя за одобрение и за по-нататъшно разпространение сред членовете на НС. Секретариатът на НС се копира в съобщението по електронна поща, за да може да предприеме последващи стъпки веднага след като председателят и заместник-председателят одобрят документацията.
(11)	Секретариатът на НС изпраща документацията на останалите членове на НС. Членовете на НС по правило трябва да получат документацията най-малко 5 дни преди съответното заседание. Ако документацията е предадена за одобрение чрез писмена процедура, стандартният краен срок също е пет работни дни.
(12)	Заседание/писмена процедура. При писмената процедура обикновено не се провежда гласуване. Счита се, че членовете на НС са одобрили проекта на решение, ако не възразят в рамките на крайния срок.
(13)	Одобрение от НС.
(14-15)	Ако е необходимо, секретариатът на НС изпраща документацията за превод най-късно при предаването ѝ на НС. Обикновено документацията се изпраща за превод, когато текстът на английски език е установен. Освен в случаите, когато надзорното решение има неблагоприятни последици за кредитната институция и се предоставя право на изслушване, секретариатът на НС на този етап финализира документацията и извършва координация със секретариата на УС.
(16-17)	Ако дадено решение е свързано с неблагоприятни последици за адресата, секретариатът на НС изпраща пълния текст на проекта за решение на кредитната институция за упражняване на правото на изслушване. Стандартният срок е две седмици. В неотложни случаи крайният срок може да бъде съкратен или изслушването да бъде последващо съгласно условията на член 31 от Рамковия регламент. Срокът за изслушването започва да тече от деня на получаване на проекта за решение от кредитната институция.
(18)	Секретариатът на НС изпраща коментарите, получени от кредитната институция, на СНЕ за оценка. СНЕ може да се консултира с DG/L при необходимост.
(19-23)	СНЕ извършва оценка на коментарите, получени от кредитната институция (в рамките на правото на изслушване), след което пътят на документацията следва междинните стъпки в точки 10 – 12. Секретариатът извършва преглед на оценката на коментарите и на преработеното решение.
(24)	(Преработеното) решение, заедно с оценката на коментарите, се предава на НС за одобрение.
(25)	Секретариатът на НС изпраща окончателния пакет документи на заместник-председателя за одобрение (това се изисква преди започване на процедурата при липса на възражения), като поставя в копие на електронното съобщение секретариата на УС.
(26)	Секретариатът на УС изпраща документацията на Управителния съвет за приемане в рамките на процедурата при липса на възражения. При процедурата при липса на възражения максималният срок е 10 работни дни. Секретариатът на УС информира секретариата на НС за приемането.
(27)	Секретариатът на НС информира кредитната институция за окончателното решение.

Бюджетна процедура на ЕЦБ



Одит на банковия надзор в избрани национални юрисдикции

	АВСТРАЛИЯ	КАНАДА	САЩ
ВОИ	Австралийска национална одитна служба (ANAO)	ВОИ на Канада	ВОИ на САЩ (GAO)
Банков регулатор/ надзорен орган	I. Австралийски орган за пруденциален надзор (APRA) II. Австралийска комисия за ценни книжа и инвестиции (ASIC) III. Австралийска комисия по конкуренция и защита на потребителите (CCC) IV. Резервна банка ¹	I. Служба за надзор на финансовите институции (OSFI) II. Канадска корпорация за застраховане на влоговете (CDIC) III. Централна банка на Канада ² IV. Канадска агенция за потребителите на финансови услуги	I. Съвет на управляващите Федералната резервна система (FED) II. Служба за валутен контрол (OCC) III. Федерална корпорация за застраховане на влоговете (FDIC) IV. Национално управление на кредитните съюзи (NCUA) V. Съвет за надзор на финансовата стабилност (FSOC) ³
Законодателство, предоставящо правомощия за извършване на одити	Auditor General Act, 1997 г., раздели 11 и 17	Auditor General Act R.S.C., 1985 г., с. A-17	31 US CODE § 714 (Одит на Федералния съвет за разследване на финансови институции, FDIC, OCC), 31 USC § 717 (програми и дейности за оценяване на правителството на САЩ), 31 USC § 712 (разследване на използването на публични средства), 12 USC § 1833в (одит на главния контролно-ревизорен орган и достъп до архиви)
Мандат за извършване на одит на финансовите надзорни органи (право, предоставено от закона)	I. Финансов одит на надеждността на отчетите; одити на изпълнението на надзорната и ненадзорната дейност; допълнителните услуги включват по-добри насоки за практиката и доклад за преглед II. Финансов одит на надеждността на отчетите; одити на изпълнението на надзорната и ненадзорната дейност	I. Одити на изпълнението и на съответствието на надзорната и ненадзорната дейност II. Финансов одит на надеждността на отчетите; одити на изпълнението и одити на съответствието на надзорната и ненадзорната дейност III. Няма мандат IV. Одити на изпълнението и на съответствието на надзорната и ненадзорната дейност	I. Одити на изпълнението и на съответствието на надзорната и ненадзорната дейност II. Одити на изпълнението и одити на съответствието на ненадзорната и надзорната дейност; финансов одит на надеждността на отчетите III. Одити на изпълнението и одити на съответствието на ненадзорната и надзорната дейност; финансов одит на надеждността на отчетите IV. Одити на изпълнението и одити на съответствието на ненадзорната и надзорната дейност; финансов одит на надеждността на отчетите V. Одити на изпълнението и одити на съответствието на ненадзорната и надзорната дейност; финансов одит на надеждността на отчетите.

1 Компетентна само за паричната политика и финансовата стабилност.

2 Роля на кредитор от последна инстанция и мониторинг на финансовата стабилност посредством извършване на макропруденциален надзор съвместно с OSFI.

3 FSOC беше създаден със Закона „Дод/Франк“ за реформа на Уолстрийт и за защита на потребителите, който съдържа разпоредба GAO да одитира неговата дейност.

	АВСТРАЛИЯ	КАНАДА	САЩ
Обхват на мандата за осъществяване на одит на надзорните дейности	Органът следва да извърши преглед или проверка на всеки аспект от дейността на субекта	Пълен мандат за осъществяване на одит на съответствието и на изпълнението.	Пълен мандат за осъществяване на одити на съответствието и на изпълнението ⁴
Цели на одита при упражняване на мандата	Проектиране и функциониране на системите и процедурите, дейности за защита на инвеститорите и вземане на решения в областта на надзора на макропруденциално равнище	I. Проектиране и функциониране на системите и процедурите, вземане на решения в областта на надзора на макропруденциално равнище и оценки и решения за отделните институции (микропруденциален надзор) II. Проектиране и функциониране на системите и процедурите, оценки и решения за отделните институции (микропруденциален надзор)	Проектиране и функциониране на системите и процедурите, вземане на решения в областта на надзора на макропруденциално равнище, оценки и решения за отделните институции (микропруденциален надзор), които обикновено са свързани с извадка от институции.
Пречки за мандата (ограничения на достъпа до информация)	Не	Не	I. Не. БОИ на САЩ има законово право на достъп до данни на банките за сферите на отговорност, свързани с Федералния резерв. II. Не. БОИ на САЩ има неограничен достъп за одит на OCC, FDIC, NCUA и FSOC.
Доклади	- Доклад на председателя на БОИ No 42, 2000—2001 г. - Доклад на председателя на БОИ No 2, 2005—2006 г.	- Регулиране и надзор на големи банки, ЕСЕН 2010 г. - Проследяване на изпълнението на препоръките от предишни одитни доклади	- GAO-15-67(2014 г.) Реформи в областта на банковия капитал — първоначален ефект от изискванията на „Базел III“ относно капитала, кредита и международната конкурентоспособност. - Одит на GAO от 2015 г. на използването от страна на регулаторните органи на основан на риска подход за проверка с цел осъществяване на надзор върху адекватността на информационната сигурност в депозитарните институции - Одит на GAO на ефективността на организационната структура и вътрешния контрол на FDIC - Преглед на GAO от 2014 г. на новото правило на Федералния резерв за повишени пруденциални стандарти за банкови холдингови дружества и чуждестранни банкови организации - Преглед на GAO от 2015 г. на извлечените регулаторни поуки по време на банковите кризи от миналото и действията, които регулаторните органи предприемат за справяне с нововъзникващите рискове за безопасността и стабилността на банковата система - Доклад на GAO-10-861 относно „Програма за облекчение на проблемни активи“ - Преглед на GAO от 2015 г. на изпълнението на правилата за регулаторния капитал и преразглеждане на допълнителния коефициент на ливъридж.

4 <http://www.gao.gov/products/T-GGD-90-8>.

	АВСТРАЛИЯ	КАНАДА	САЩ
Разгледани области на одита	○ Приемане и прилагане на международно приети стандарти и тенденции в областта на банковия надзор. ○ Оценка на пруденциалния надзор (ефикасност/ефективност), включително: ○ Капиталова адекватност ○ Посещения на място ○ Трансгранично банкиране ○ Надзорна рамка ○ Правила за финансово управление	○ Адекватност и целесъобразност на регулаторната рамка и надзорния подход: ○ Акцент върху пруденциалното регулиране, разработено с цел преодоляване на поемането на рискове от страна на институциите ○ По какъв начин се изискват банкови данни и информация от банките ○ Целесъобразност на процесите за регулиране и надзор на най-големите банки ○ По какъв начин се преразглежда, прилагат и актуализират регулаторните и надзорните рамки с оглед на нововъзникващите рискове ○ Дали надзорният подход се преразглежда и прилага по предназначение ○ Как се обменя информация между федералните агенции	○ Разпоредбите на Базел в САЩ и тяхното въздействие върху банките в САЩ. ○ Други държави, прилагащи Базел III – Въздействие върху международната конкурентоспособност на банковите организации в САЩ. ○ По какъв начин регулаторните органи контролират усилията на институциите за намаляване на кибернетичните заплахи. Източници и усилия на агенциите за обмен на информация относно кибернетични заплахи. ○ Механизми, използвани от Съвета за надзор над агенциите ○ Стратегии за човешкия капитал и оценка на обучителни инициативи ○ Процеси на FDIC за мониторинг и оценка на рисковете за банковия сектор, включително неговия надзор и оценка. ○ Оценка на качеството на процедурите за проверка, подходите и резултатите ○ Сравнителни проучвания на надзора на различните регулаторни органи и нивото на координация ○ Мониторинг на усилията на регулаторните органи да идентифицират и реагират на нововъзникващите рискове. Оценки на: ○ Установяване на слабости в регулаторните усилия ○ Предоставяне на предложения за подобряване на ефективността ○ Безопасност и стабилност на финансовата система: ○ Стрес-тестове ○ Надзор на управлението на риска ○ Причини за банковите фалити ○ Надзор на консолидирана основа ○ Стратегии за проверка, насочени към риска ○ Осъществяване на реформите и изготвяне на правила

	АВСТРАЛИЯ	КАНАДА	САЩ
Констатации и препоръки от одита	○ Необходими са подобрения в управлението на таксата за надзор ○ Процесът за оценка на риска трябва да бъде преразгледан ○ Надзорът над международните операции трябва да се подобри ○ Честотата на проверките на място е недостатъчна ○ Пруденциалните ограничения на експозициите на банките трябва да бъдат преразгледани	○ Няма процес на преглед на ефективността на федералната регулаторна рамка ○ Регулаторната рамка се актуализира ○ Адекватен надзор на банките ○ Повишените регулаторни изисквания създават проблеми с човешките ресурси ○ Координацията на исканията за информация би могла да се подобри ○ Получена подходяща и приложима информация от чуждестранни надзорни органи	○ Прилагането на Базел III ще има умерено въздействие върху кредитните операции. ○ Понастоящем банките изпълняват новите минимални съотношения между собствения капитал и целия капитал ○ Увеличени разходи за приважване в съответствие ○ Неясен конкурентен ефект върху международните банки. ○ Неподходящи процеси за събиране на съответната надеждна и навременна информация. Надзорният орган не разполага с правомощия, за да се справи пряко с ИТ рисковете за банките. ○ Разработване на политики и процедури, определящи начина, по който той системно и изчерпателно ще оцени своите дейности за оценка на риска. ○ Федералният резерв извършва окончателен двугодишен анализ на теста за устойчивост (SCAP) и прилага извлечените от SCAP поуки, за да повиши прозрачността на банковия надзор, насоките за проверяващите служители, определянето и оценката на риска и регулаторната координация.

Препоръки на МВФ относно прозрачността и задължението за отчитане в надзорните отговорности на ЕЦБ

Препоръчани мерки за увеличаване на надеждността на надзорните политики, когато ЕЦБ поеме надзорни функции	1.	Надзорният съвет на ЕНМ следва да разработи и публикува набор от указания, от които да се ръководи при формулирането на препоръки, свързани с политиката.
	2.	Надзорният съвет следва да публикува протоколите от своите заседания, свързани с политиката.
	3.	ЕЦБ следва да обмисли създаването на външна експертна група, която да осигурява независим контрол върху ЕНМ. Групата следва да публикува периодични доклади и да предоставя пряка обратна информация на Надзорния съвет.

Източник: МВФ, Financial Sector Assessment Program European Union, Country Report 13/65, март 2013 г.

Обхват на прегледа на Европейската комисия съгласно член 32 от Регламента за ЕНМ

Европейската комисия публикува доклад за прилагането на Регламента за ЕНМ, който оценява, наред с другото:

- а) функционирането на ЕНМ в рамките на ЕСФН и въздействието на надзорните дейности на ЕЦБ върху интересите на Съюза като цяло и върху единството и целостта на вътрешния пазар в сферата на финансовите услуги [...];
- б) разпределянето на задачите между ЕЦБ и националните компетентни органи в рамките на ЕНМ [...];
- в) ефективността на притежаваните от ЕЦБ надзорни правомощия и правомощия за налагане на наказания, както и целесъобразността на възлагането на ЕЦБ на допълнителни правомощия за налагане на наказания [...];
- г) целесъобразността на въведените разпоредби съответно по отношение на макропруденциалните задачи и инструменти по член 5 и по отношение на предоставянето и отнемането на лицензи по член 14;
- д) ефективността на разпоредбите във връзка с независимостта и отчетността;
- е) взаимодействието между ЕЦБ и ЕБО;
- ж) целесъобразността на разпоредбите във връзка с управлението, включително състава на Надзорния съвет и реда и условията на гласуване в него, и отношенията му с Управителния съвет [...];
- з) взаимодействието между ЕЦБ и компетентните органи на неучастващите държави членки и последиците от ЕНМ върху тези държави членки;
- и) ефективността на механизма за обжалване на решенията на ЕЦБ;
- й) ефективността на разходите на ЕНМ;
- к) възможното въздействие на прилагането на член 7, параграфи 6, 7 и 8 върху функционирането и интегритета на ЕНМ;
- л) ефективността на разделението между надзорната функция и свързаната с паричната политика функция в рамките на ЕЦБ и на отделянето на финансовите ресурси за надзорните задачи от бюджета на ЕЦБ [...];
- м) фискалните последици от взетите от ЕНМ решения в областта на надзора за участващите държави членки [...];
- н) възможностите за по-нататъшно развитие на ЕНМ, като се вземат предвид всички изменения на приложимите разпоредби, включително на равнището на първичното право, и като се вземе предвид дали обосновката на институционалните разпоредби в настоящия регламент вече не е валидна [...].

Анкета сред националните компетентни органи и поднадзорните институции

Анкета сред националните компетентни органи

1. Управление: Процес на вземане на решения

ВЪПРОС 1: Подкоординаторът на съответния СНЕ винаги ли поддържа връзка с Вашата организация, за да гарантира, че Вие извършвате преглед и изразявате становища относно проектите на надзорни решения, адресирани до кредитните институции във Вашата юрисдикция?

ВЪПРОС 1а: Ако отговорът е отрицателен, моля пояснете (вж. *каре 1*).

Д	11	91,7 %
Н	1	8,3 %
Няма данни	0	0,0 %
ОБЩО	12	100,0 %

ВЪПРОС 2: Считате ли, че процесът на вземане на решения на ЕЦБ взема под внимание експертния опит и становищата на Вашата организация, и че становището на Вашата организация е отразено в проекта на предложение на Надзорния съвет?

ВЪПРОС 2а: Ако отговорът е отрицателен, моля пояснете (вж. *каре 1*).

Д	11	91,7 %
Н	1	8,3 %
Няма данни	0	0,0 %
ОБЩО	12	100,0 %

ВЪПРОС 3: Имали ли сте случаи, в които не са могли да бъдат преодолените различните становища със СНЕ относно надзорните решения?

Д	6	50,0 %
Н	6	50,0 %
Няма данни	0	0,0 %
ОБЩО	12	100,0 %

ВЪПРОС 3а: Ако отговорът е положителен, била ли Ви е предоставена възможност да преодолеете тези различия посредством двустранен контакт между междинните структури на ЕЦБ и ръководството на Вашата организация?

Д	5	41,7 %
Н	0	0,0 %
Няма данни	7	58,3 %
ОБЩО	12	100,0 %

ВЪПРОС 4: Имали ли сте случаи, в които тези различия не са могли да бъдат преодолените и не сте могли да постигнете консенсус?

Д	6	50,0 %
Н	5	41,7 %
Няма данни	1	8,3 %
ОБЩО	12	100,0 %

ВЪПРОС 4а: Ако отговорът е положителен, били ли сте поканени да предоставите информация в рамките на договорен срок, за да бъдат проведени обсъждания в НС?

Д	5	41,7 %
Н	0	0,0 %
Няма данни	7	58,3 %
ОБЩО	12	100,0 %

Каре 1 – Управление: Процес на вземане на решения

Голяма част от НКО са много удовлетворени от процеса на вземане на решения на ЕНМ, въпреки че няколко от тях предлагат по-активно участие на служителите на НКО във вземането на решения. Например един НКО посочва случай, когато процесът не е взел под внимание становищата на експертите от НКО в окончателните предложения, представени на Надзорния съвет, а друг изразява становище, че служителите на ЕЦБ са извършили промени в предложенията без достатъчно взаимодействие и участие на служителите на СНЕ от НКО.

2. Комитет на вътрешните одитори: Въпроси относно работата на КВО в контекста на банковия надзор

ВЪПРОС 1: Считате ли, че „обхватът на одита“ (т.е. общият преглед на клъстерите, обектите на одит, областите на одит и основните елементи) на ЕНМ е пълен, изчерпателен и разбираем?

ВЪПРОС 1а: Ако отговорът е отрицателен, моля посочете кои области следва да бъдат включени (вж. *каре 2*).

Д	8	66,7 %
Н	3	25,0 %
Няма данни	1	8,3 %
ОБЩО	12	100,0 %

ВЪПРОС 2: Наясно ли сте какъв ще бъде точният обхват на одитите, залежали в основата на обектите на одит, избрани за одитиране през следващия цикъл? В този контекст смятате ли, че обектите на одит са обхванати изчерпателно в рамките на разумен срок?

ВЪПРОС 2а: Ако отговорът е отрицателен, какво би могло да се подобри, за да се направи по-ясно съдържанието на обектите на одит и да се гарантира цялостното им обхващане в рамките на определен срок? (Вж. *каре 2*)

Д	11	91,7 %
Н	0	0,0 %
Няма данни	1	8,3 %
ОБЩО	12	100,0 %

ВЪПРОС 3: Прозрачни ли са цялостното разпределение на ресурси и процесът на подбор на КВО?

ВЪПРОС 3а: Ако отговорът е отрицателен, какво би могло да се подобри? (Вж. *каре 2*)

Д	9	75,0 %
Н	1	8,3 %
Няма данни	2	16,7 %
ОБЩО	12	100,0 %

ВЪПРОС 4: Считате ли, че процесът на оценяване на риска за обектите на одит в КВО е прозрачен и подходящ?

ВЪПРОС 4а: Ако отговорът е отрицателен, какво би могло да се подобри? (Вж. *каре 2*)

Д	11	91,7 %
Н	0	0,0 %
Няма данни	1	8,3 %
ОБЩО	12	100,0 %

ВЪПРОС 5: В своята организация разграничихте ли организацията на функцията за вътрешен одит на темите в областта на паричната политика от одитите във връзка с надзорните функции?

Д	4	33,3 %
Н	3	25,0 %
Няма данни	5	41,7 %
ОБЩО	12	100,0 %

ВЪПРОС 5а: Ако отговорът е положителен, това разграничение включва ли ръководството?

Д	4	33,3 %
Н	0	0,0 %
Няма данни	8	66,7 %
ОБЩО	12	100,0 %

ВЪПРОС 56: Ако отговорът е положителен, до кое ниво на ръководството (ръководител на екип, ръководител на отдел, ръководител на сектор, директор, член на съвета)?

РЪКОВОДИТЕЛ НА ЕКИП	2	16,7 %
РЪКОВОДИТЕЛ НА ОТДЕЛ	2	16,7 %
РЪКОВОДИТЕЛ НА СЕКТОР	0	0,0 %
ДИРЕКТОР	0	0,0 %
ЧЛЕН НА СЪВЕТА	0	0,0 %
Няма данни	8	66,7 %
ОБЩО	12	100,0 %

ВЪПРОС 5в: Ако отговорът е отрицателен, постигнали ли сте договорености за споделени услуги в това отношение?

Д	1	8,3 %
Н	1	8,3 %
Няма данни	10	83,3 %
ОБЩО	12	100,0 %

ВЪПРОС 6: Колко души на 100 ЕПРВ служители във функцията за банков надзор работят във функцията за вътрешен одит във Вашата организация? Средният брой е 1,59 на 100 ЕПРВ. Данните се различават значително; ето защо не може да се направи точно твърдение въз основа на получените данни.

Каре 2 – Комитет на вътрешните одитори

Почти всички НКО са удовлетворени от работата на КВО в контекста на банковия надзор, въпреки че няколко от тях изтъкват рисковете в процеса на вътрешен одит. Например един НКО посочва риска, че „поради ограниченията по отношение на персонала в по-малките НКО определеният обхват на одитните задачи да не бъде изпълнен в предвидения срок и/или обхват“, а друг е останал с впечатлението, че „текущите одити на ЕНМ имат широкообхватни цели и не отчитат напълно специфичните характеристики на отделните НКО, което изисква повече ресурси за одит от тези, с които са се справяли преди това“.

По отношение на възможните подобрения отделните НКО поставят следните въпроси:

- обхватът, сроковете и графикът за всеки одит следва да бъдат обсъждани и споделяни по по-навременен и ефективен начин, за да позволят по-доброто планиране и подготовка на одита на местно равнище;
- следва да бъде определен ясен и точен обхват на одита преди началото на одитната дейност, по-специално в случаите, когато няколко одитни екипа от различни НКО едновременно поемат ангажимент за съвместен одит и трябва да постигнат общи цели. В противен случай остава рискът при проекти за одитни действия на равнището на ЕНМ резултатите на различните одитни екипи да се различават твърде много;
- одитните работни групи (ОРГ) следва да предоставят на КВО повече информация относно разпределението на ресурсите, за да подобрят подбора на одити.

3. Съвместни надзорни екипи

ВЪПРОС 1: Настоящият персонал на Вашата организация отговаря ли на изискванията на НКО за персонала на СНЕ?

Д	8	66,7 %
Н	2	16,7 %
Няма данни	2	16,7 %
ОБЩО	12	100,0 %

ВЪПРОС 2: Според Вас разполагат ли с достатъчно персонал СНЕ (включително служители на ЕЦБ и НКО) за всяка банка във Вашата държава, за да извършват ефективен надзор над значимите институции?

ВЪПРОС 2а: Ако отговорът е отрицателен, дали този недостиг се дължи на недостига на служители на НКО? На служители на ЕЦБ? Или на служители на НКО и ЕЦБ?

Д	6	50,0 %
Н	4	33,3 %
Няма данни	2	16,7 %
ОБЩО	12	100,0 %

ВЪПРОС 3: С колко служители за надзор разполагате общо? **(Отговорите не се оповестяват)**

ВЪПРОС 4: Колко служители на Вашата организация понастоящем са разпределени в СНЕ (общо ЕПРВ)? Средният брой е 59,47 служители, разпределени в СНЕ.

ВЪПРОС 5: Срещали ли сте затруднения при наемането на квалифицирани и опитни служители за извършване на банков надзор от разстояние?

Д	5	41,7 %
Н	6	50,0 %
Няма данни	1	8,3 %
ОБЩО	12	100,0 %

ВЪПРОС 6: Колко служители за надзор планирате да наемете през следващите 3 години, за да осигурите достатъчно персонал за очакваната нужда от служители на СНЕ? **(Отговорите не се оповестяват)**

ВЪПРОС 7: ЕЦБ някога отхвърляла ли е кандидат, номиниран за СНЕ от Вашата организация?

Д	0	0,0 %
Н	12	100,0 %
Няма данни	0	0,0 %
ОБЩО	12	100,0 %

ВЪПРОС 8: Вашата организация понастоящем има ли служители за надзор, разпределени в СНЕ за някоя(и) банка(и), чието седалище не се намира във Вашата държава членка?

Д	9	75,0 %
Н	3	25,0 %
Няма данни	0	0,0 %
ОБЩО	12	100,0 %

ВЪПРОС 8а: Ако отговорът е положителен, колко?

ВЪПРОС 8б: Ако отговорът е положителен, в колко различни СНЕ?

Данните не се оповестяват. Като цяло ЕПРВ са доста ниски или липсват, въпреки че броят на съответните СНЕ варира от 2 до 14.

ВЪПРОС 9: Вашата организация изисква ли и получава ли някакъв вид обратна информация относно работата от координатора на СНЕ или друг служител на ЕЦБ по отношение на изпълнението на работата на Вашите служители, работещи в СНЕ?

Д	8	66,7 %
Н	2	16,7 %
Няма данни	2	16,7 %
ОБЩО	12	100,0 %

ВЪПРОС 9а: Ако отговорът е положителен, тази обратна информация взема ли се под внимание, когато ръководството на Вашата организация извършва преглед на ефективността на служители, работещи в СНЕ?

Д	2	16,7 %
Н	4	33,3 %
Няма данни	6	50,0 %
ОБЩО	12	100,0 %

ВЪПРОС 10: В своята комуникация с банките публикувате ли и използвате ли въпросите и отговорите на ЕБО изцяло, частично или изобщо?

ИЗЦЯЛО	7	58,3 %
ЧАСТИЧНО	4	33,3 %
ИЗОБЩО	1	8,3 %
Няма данни	0	0,0 %
ОБЩО	12	100,0 %

ВЪПРОС 10а: Ако публикувате тези въпроси само частично, съществува ли ясен процес на вземане на решения във вашия НКО относно това кои от въпросите и отговорите да се прилагат на практика и кои – не, ако има такива?

Д	1	8,3 %
Н	2	16,7 %
Няма данни	9	75,0 %
ОБЩО	12	100,0 %

ВЪПРОС 11: Безпрепятствен ли е информационният поток от ЕЦБ по принципни въпроси (например как да се прилага на практика или да не се прилага даден отговор на въпросите на ЕБО) по отношение на своевременното получаване на ясен отговор?

Д	2	16,7 %
Н	5	41,7 %
Няма данни	5	41,7 %
ОБЩО	12	100,0 %

ВЪПРОС 11а: Колко дни средно отнема получаването на отговор по такива въпроси (можете да посочите и диапазон)? Отговорите варират от „няколко работни дни“ до „няколко месеца“.

ВЪПРОС 11б: Какво може да се направи за подобряване на положението, ако го считате за незадоволително? (Вж. *каре 3*)

Каре 3 – Съвместни надзорни екипи

По отношение на възможните подобрения НКО препоръчаха:

- увеличаване на хоризонталния персонал, работещ по анализа на вътрешния модел на банката (основаващ се на вътрешните рейтинги (IRB), усъвършенстван подход на измерване (AMA) и свързани задачи (например одобрение на значими актуализации на модела);
- наемане на допълнителен персонал, намаляване на броя на припокриващите се задачи, намаляване на допълнителните задачи на НКО;
- предоставяне на списък с важни контакти за запитвания по определени теми, така че по-лесно да се определя към кого да бъдат насочени техните запитвания;
- по-структуриран процес за прилагане на всички съответни стандарти на ЕЦБ/ЕБО чрез използване на ИТ инструмент за консолидиране на всички съответни стандарти за СНЕ (линия на политиката и т.н.), *тъй като все още съществува съществена разлика в работата на различните СНЕ;*
- създаване на по-голяма група от експерти в хоризонталната ГД „Микропруденциален надзор IV“, насочена единствено към въпроси за тълкуване на регулаторните разпоредби, с по-добри връзки и реактивно предаване на информация на и от правните експерти в ГД „Правни услуги“ и СНЕ в ГД „Микропруденциален надзор I“ и „Микропруденциален надзор II“, *тъй като обменът и получаването на ясни позиции от ЕЦБ по отношение на регулаторните принципи се оказват продължителни и неефективни;*
- преглед на оценката на работата на служителите на СНЕ от НКО.

4. Проверки на място

ВЪПРОС 1: Вашата организация извършвала ли е проверки на място преди създаването на ЕНМ?

Д	12	100,0 %
Н	0	0,0 %
Няма данни	0	0,0 %
ОБЩО	12	100,0 %

ВЪПРОС 1а: Ако отговорът е положителен, те съпоставими ли са (методология на одита, процедури, задълбоченост) с проверките на място, извършвани в рамките на ЕНМ?

ВЪПРОС 1б: Ако отговорът е отрицателен, моля посочете основните разлики. Продължителността и задълбочеността на разследването се различават при отговорите (по-продължително и по-обстойно).

Д	9	75,0 %
Н	2	16,7 %
Няма данни	1	8,3 %
ОБЩО	12	100,0 %

ВЪПРОС 2: Във Вашата организация отделът за извършване на проверки на място отделен ли е от отдела за извършване на проверки от разстояние (например различни хора, които работят на място и от разстояние)?

Д	9	75,0 %
Н	3	25,0 %
Няма данни	0	0,0 %
ОБЩО	12	100,0 %

ВЪПРОС 3: Колко от проверките на място (ЕПРВ) във Вашата организация са предназначени за проверка на значими кредитни институции? **(Отговорите не се оповестяват)**

ВЪПРОС 4: Колко от проверките на място (ЕПРВ) във Вашата организация са предназначени за проверка на по-малко значими кредитни институции? **(Отговорите не се оповестяват)**

ВЪПРОС 5: Използвате ли външни доставчици на услуги за проверката на място на по-малко значими банки, например частни одиторски дружества?

Д	1	8,3 %
Н	10	83,3 %
Няма данни	1	8,3 %
ОБЩО	12	100,0 %

ВЪПРОС 6: Възможно ли е външен доставчик на услуги да бъде ръководител на мисия при такива одити?

Д	2	16,7 %
Н	5	41,7 %
Няма данни	5	41,7 %
ОБЩО	12	100,0 %

ВЪПРОС 7: Разполагате ли с достатъчно ресурси за проверки на място след въвеждането на ЕНМ?

ВЪПРОС 7а: Ако отговорът е отрицателен, колко допълнителни ресурси ще ви бъдат необходими? (по отношение на ЕПРВ и уменията) **(Отговорите не се оповестяват)**

Д	8	66,7 %
Н	3	25,0 %
Няма данни	1	8,3 %
ОБЩО	12	100,0 %

ВЪПРОС 8: Вашата организация определила ли е минимални изисквания за квалификация на инспекторите на място или ръководителите на мисия?

ВЪПРОС 8а: Ако отговорът е положителен, моля посочете какви са.

Д	9	75,0 %
Н	1	8,3 %
Няма данни	2	16,7 %
ОБЩО	12	100,0 %

ВЪПРОС 9: Съгласно надзорното ръководство (Глава 6.4.15) констатациите от проверките на място трябва да бъдат категоризирани. ЕЦБ предоставя ли на Вашата организация достатъчно насоки за категоризация?

Д	9	75,0 %
Н	2	16,7 %
Няма данни	1	8,3 %
ОБЩО	12	100,0 %

ВЪПРОС 10: След създаването на ЕНМ Вашата организация извършвала ли е някакви ad hoc проверки на по-малко значими банки?

Д	8	66,7 %
Н	4	33,3 %
Няма данни	0	0,0 %
ОБЩО	12	100,0 %

ВЪПРОС 11: В настоящата рамка няма възстановяване на разходи за заплати, направени от НКО за проверки на значими кредитни институции. Смятате ли, че тази практика следва да се промени?

ВЪПРОС 11а: Ако отговорът е положителен, как следва да се промени?

Повечето отговори посочват възстановяването на разходите за трансгранични мисии (включително за заплати).

Д	5	41,7 %
Н	2	16,7 %
Няма данни	5	41,7 %
ОБЩО	12	100,0 %

ВЪПРОС 12: Преди създаването на ЕНМ Вашата организация използваше ли външни одитори за извършване на проверки на място?

Д	3	25,0 %
Н	9	75,0 %
Няма данни	0	0,0 %
ОБЩО	12	100,0 %

ВЪПРОС 12а: Ако отговорът е положителен, някои от тези проверки били ли са ръководени от външен персонал?

Д	2	16,7 %
Н	2	16,7 %
Няма данни	8	66,7 %
ОБЩО	12	100,0 %

ВЪПРОС 13: Като цяло какво би могло да се подобри в областта на проверките на място? (Вж. **каре 4**)

ВЪПРОС 14: Използвате ли ефективно IMAS за извършване на надзор на място?

ВЪПРОС 14а: Ако отговорът е положителен, каква част от Вашата работа, свързана с ИТ, като процент от общата работа, в действителност се извършва в IMAS?

Отговорите варират в голяма степен от „неизползване“ до „много често използване“ на IMAS; предвид текстовите елементи, отговорите не позволяват да се направи ясно заключение.

Д	5	41,7 %
Н	4	33,3 %
Няма данни	3	25,0 %
ОБЩО	12	100,0 %

Каре 4 – Проверки на място

По отношение на възможните подобрения отделните НКО поставят следните въпроси:

- подобрения в техническите аспекти на организирането на мисии на място в значимите институции;
- методологиите за проверки на място на значими и по-малко значими институции следва да бъдат еднакви, за да се избегне допълнителната тежест за инспекторите на място и да се гарантира, че проверките се извършват съгласувано във всички банки;
- доразвиване на методологията за извършване на проверки на място, за да се подобри последователността на подхода във всички юрисдикции, тъй като мисиите *все още се осъществяват въз основа на предишния опит на всяка държава и националните практики в областта на проверките на място се различават изключително много*;
- по-целенасочена обратна информация от ЕЦБ както по отношение на самата мисия, така и на доклада от проверката;
- повече обучение и техническа помощ от ЦПМ;
- подобрения в процеса на планиране, тъй като поканите за участие се обявяват с твърде малко предизвестие и по този начин участието на място не може да бъде съгласувано с други задължения. Участието в трансгранични мисии е трудно поради тяхната променливост по отношение на обхвата, необходимия набор от умения за инспекторите и ресурсите, предназначени за такъв проект.

Анкета сред поднадзорните институции

В контекста на одита на ЕНМ, ЕСП се свързва с всички значими европейски банки, над които е упражнен пряк надзор от ЕНМ, за да поиска техните мнения за това колко добре се е справил ЕНМ с изпълнението на основните елементи от своя мандат като единен надзорен орган. Предоставената информация не е одитирана от ЕСП; тя е представена тук, с цел да се изготви балансиран доклад, който отчита мненията на заинтересованите страни в избраните области за одитиране.

1. Разпоредби относно отчетността (да или не)

ВЪПРОС 1: Считате ли, че настоящите договорености относно обратната информация, установени от ЕЦБ (например публичните консултации относно регламентите на ЕЦБ, рамката на ЕНМ, докладването на надзорна финансова информация, таксите за надзор, използването на възможностите и правомощията), за да се изискват мненията на банките за надзора на ЕНМ, отговарят на Вашите нужди?

Д	42	60,9 %
Н	27	39,1 %
Няма данни	0	0,0 %
ОБЩО	69	100,0 %

ВЪПРОС 2: Ако отговорът е отрицателен, какво би могло да се подобри? (Вж. *каре 1*)

ВЪПРОС 3: Считате ли, че съществуват области на надзорни действия от общ характер, за които следва да се провеждат консултации, но не се провеждат (например редовни анкети сред финансовите институции относно техните впечатления от ефикасността и ефективността на надзорните дейности както в Канада и Австралия)?

Д	33	47,8 %
Н	35	50,7 %
Няма данни	1	1,4 %
ОБЩО	69	100,0 %

ВЪПРОС 4: Ако отговорът е положителен, моля посочете съответните области (вж. *каре 1*).

Каре 1 – Разпоредби относно отчетността

По отношение на възможните подобрения отделните банки препоръчват ЕЦБ да:

- преразгледа разпоредбите относно консултацията (например продължителността на периодите за консултация);
- синхронизира по-добре консултацията предвид ограничените ресурси и да разшири обхвата им, например до технически въпроси (методология за ПНПО, определения за капитала, детайлност);
- установи по-структурирани и всеобхватни разпоредби за обратна информация с финансовите институции, например чрез анкети за тяхната оценка на ефикасността и ефективността на надзорните дейности.

2. Прозрачност (моля оценете от 1 до 5 или с „Няма данни“)

ВЪПРОС 5: Достатъчна ли е информацията, която получавате за процеса на ПНПО и резултатите от ПНПО (по скала от 1 до 5; 1 = много изчерпателна, 3 = добре балансирана, 5 = недостатъчна информация)?

1	4	5,8 %
2	7	10,1 %
3	22	31,9 %
4	30	43,5 %
5	5	7,2 %
Няма данни	1	1,4 %
ОБЩО	69	100,0 %

ВЪПРОС 6: По скала от 1 до 5 (1 = отлично, 5 = лошо) как бихте оценили качеството на информацията, с която разполагате относно процедурите, произтичащи от надзорното ръководство, които са от значение за Вашата ежедневна работа с надзорния орган?

1	2	2,9 %
2	13	18,8 %
3	32	46,4 %
4	15	21,7 %
5	5	7,2 %
Няма данни	2	2,9 %
ОБЩО	69	100,0 %

ВЪПРОС 7: По отношение на приетите решения от ЕЦБ относно Вашата кредитна институция, доколко сте удовлетворени от достъпа, който Ви е предоставен до съответната информация, за да разберете мотивите/резултата от решението (1 = висока удовлетвореност, 5 = липса на удовлетвореност, няма данни)?

1	4	5,8 %
2	16	23,2 %
3	26	37,7 %
4	22	31,9 %
5	1	1,4 %
Няма данни	0	0,0 %
ОБЩО	69	100,0 %

ВЪПРОС 8: В уведомлението, изпратено до Вашата кредитна институция относно намерението на ЕЦБ да приеме надзорно решение, ясна ли беше информацията по отношение на правните и съществени основания за приемане на решението (1 = голяма яснота, 5 = липса на яснота, няма данни)?

1	13	18,8 %
2	15	21,7 %
3	28	40,6 %
4	10	14,5 %
5	2	2,9 %
Няма данни	1	1,4 %
ОБЩО	69	100,0 %

ВЪПРОС 9: Кои са основните проблеми, ако има такива, които ЕЦБ следва да реши, за да подобри прозрачността? (Вж. *каре 2*)

Каре 2 – Прозрачност

По отношение на възможните подобрения отделните банки препоръчват ЕЦБ да:

- предостави повече информация относно Надзорното ръководство за ЕНМ, включително информация относно процеса на ПНПО, методологията, както и обяснение на окончателния резултат;
- предостави по-добра обосновка за надзорните решения.

3. Управление (да или не, няма данни)

ВЪПРОС 10: По отношение на решенията за Вашата кредитна институция, бяхте ли уведомени своевременно за намерението на ЕЦБ да приеме надзорно решение (с цел да се организира изслушване)?

Д	54	78,3 %
Н	6	8,7 %
Няма данни	9	13 %
ОБЩО	69	100,0 %

ВЪПРОС 11: Смятате ли, че резултатът от изслушването (т.е. оценката на основните изразени становища по време на заседанието) е бил надлежно отчетен в окончателното надзорно решение на ЕЦБ или в документа, придружаващ окончателното решение?

Д	23	33,3 %
Н	25	36,2 %
Няма данни	21	30,4 %
ОБЩО	69	100,0 %

ВЪПРОС 12: Имало ли е случаи на надзорни решения относно Вашата кредитна институция, в които считате, че ЕЦБ неправомерно не Ви е предоставила правото на изслушване?¹

Д	3	4,3 %
Н	51	73,9 %

ВЪПРОС 13: Какво би могло да се направи, за да се подобрят допълнително аспектите на управлението, разгледани във въпросите по-горе? (Вж. **каре 3**)

Няма данни	15	21,7 %
ОБЩО	69	100,0 %

Каре 3 – Управление

По отношение на възможните подобрения отделните банки препоръчват ЕЦБ да:

- разшири надзорния си диалог с банките;
- подобри своята възприемчивост по отношение на въпросите, поставени от банките.

¹ Две от банките, отговорили положително, посочват стрес-тестовите от 2014 г., завършени преди 4 ноември 2014 г. Една банка не предоставя конкретна информация.

4. Принцип на пропорционалност

ВЪПРОС 14: Считате ли, че разпоредбите, процесите и механизмите по отношение на изискванията за вътрешно управление и планове за възстановяване (ако има такива) са пропорционални на естеството на рисковете, присъщи на Вашия бизнес модел, сложността на тези рискове, размера, системното значение, мащаба и сложността на дейностите на Вашата институция?

Д	35	50,7 %
Н	32	46,4 %
Няма данни	2	2,9 %
ОБЩО	69	100,0 %

ВЪПРОС 15: Ако отговорът е отрицателен, моля посочете къде откривате непропорционални разпоредби (вж. *каре 4*).

ВЪПРОС 16: Считате ли, че многото различни набори от данни (т.е. пълното опростено отчитане на надзорна финансова информация по FINREP, свръхопростеното отчитане на надзорна финансова информация и елементите от модела за описание на данните при подаване на надзорна финансова информация) отразяват в достатъчна степен принципа на пропорционалност?

Д	26	37,7 %
Н	39	56,5 %
Няма данни	4	5,8 %
ОБЩО	69	100,0 %

ВЪПРОС 17: Считате ли, че обхватът и честотата на отчетността във връзка с капиталовите изисквания и финансовата информация съгласно член 99 от РКИ са пропорционални на естеството на Вашата институция?

Д	56	81,2 %
Н	8	11,6 %
Няма данни	5	7,2 %
ОБЩО	69	100,0 %

ВЪПРОС 18: Считате ли, че обхватът и честотата на отчетността по отношение на ликвидността и във връзка с изискването за стабилно финансиране са пропорционални на естеството на Вашата институция?

Д	43	62,3 %
Н	22	31,9 %
Няма данни	4	5,8 %
ОБЩО	69	100,0 %

ВЪПРОС 19: Считате ли, че обхватът и честотата на отчитането на COREP са пропорционални на естеството на Вашата институция?

Д	54	78,3 %
Н	10	14,5 %
Няма данни	5	7,2 %
ОБЩО	69	100,0 %

ВЪПРОС 20: Считате ли, че други изисквания за надзорна отчетност, като посочените в предишните въпроси, водят до непропорционална административна тежест за банките?

Д	52	75,4 %
Н	17	24,6 %

ВЪПРОС 21: Ако отговорът е положителен, кои конкретни изисквания считате за обременяващи? Моля посочете конкретно кои области са особено обременяващи и какво би могло да се подобри (вж. *каре 4*).

Няма данни	0	0,0 %
ОБЩО	69	100,0 %

ВЪПРОС 22: Считате ли, че сроковете за изпълнение на изискванията за надзорна отчетност са разумни?

Д	29	42,0 %
Н	40	58,0 %
Няма данни	0	0,0 %
ОБЩО	69	100,0 %

ВЪПРОС 23: Считате ли, че таксата за надзор, наложена от ЕЦБ на Вашата институция, е пропорционална на значимостта и профила на риска на Вашата институция?

Д	30	43,5 %
Н	32	46,4 %
Няма данни	7	10,1 %
ОБЩО	69	100,0 %

ВЪПРОС 24: Ако отговорът е отрицателен, какво би могло да се подобри във връзка с таксите за надзор и методологията за тяхното изчисляване (например факторите общи активи и профили на риска)? (Вж. *каре 4*)

Каре 4 – Пропорционалност

По отношение на възможните подобрения отделните банки препоръчват ЕЦБ да:

- коригира всяко дублиране на искания за докладване на данни и да подобри координацията с други институции (например ЕБО). Липсата на координация може да означава, че една и съща информация се изисква в различни формати и образци;
- извършва повторна проверка дали исканията за докладване на данни прилагат принципа на пропорционалност (например краткосрочен характер на дейността, детайлност на докладването);
- извърши повторна оценка на уместността, честотата и сроковете на изискванията за докладване на данни;
- извърши повторна оценка на изчисляването на таксата за надзор на ЕНМ – например дали таксата за надзор все още се плаща на НКО.

5. Проверки на място

ВЪПРОС 25: По скала от 1 (= много добро) до 5 (= много лошо) как бихте оценили качеството на проверките на място, извършвани в рамките на ЕНМ, по отношение на това доколко изчерпателно е обхванат предметът на одита?

1	7	10,1 %
2	29	42,0 %
3	14	20,3 %
4	4	5,8 %
5	0	0,0 %
Няма данни	15	21,7 %
ОБЩО	69	100,0 %

ВЪПРОС 26: По скала от 1 (= много добро) до 5 (= много лошо) как бихте оценили качеството на проверките на място, извършвани в рамките на ЕНМ, по отношение на преодоляването на основните рискове по отношение на формалностите?

1	5	7,2 %
2	15	21,7 %
3	24	34,8 %
4	6	8,7 %
5	0	0,0 %
Няма данни	19	27,5 %
ОБЩО	69	100,0 %

ВЪПРОС 27: След създаването на ЕНМ до кого са били адресирани докладите от проверките на място? До Надзорния съвет, Одитния комитет, Управителния съвет на кредитната институция или до различен адресат?

НАДЗОРЕН СЪВЕТ	5
ОДИТЕН КОМИТЕТ	1
УПРАВИТЕЛЕН СЪВЕТ	33
ДРУГИ АДРЕСАТИ	1
УПРАВИТЕЛЕН СЪВЕТ И НАДЗОРЕН СЪВЕТ	2
НА ВСИЧКИ ИЗБРОЕНИ	2
Няма данни	25
ОБЩО	69

ВЪПРОС 28: Какви подобрения/основни промени са извършени в сравнение с проверките на място преди стартирането на ЕНМ и къде все още виждате възможности за подобрения? (Вж. **каре 5**)

ВЪПРОС 29: Констатациите в доклада от проверката и препоръките не са категоризирани по степен на сериозност. Въз основа на предоставените обяснения можете ли да определите на кои констатации трябва да се отдаде приоритетно значение и колко сериозни са те? (Вж. **каре 5**)

ВЪПРОС 30: Бяха ли ви обяснени ясно констатациите от доклада от проверката на място и стана ли ви ясно как да се справите с тях?

Д	41	59,4 %
Н	7	10,1 %
Няма данни	21	30,4 %
ОБЩО	69	100,0 %

ВЪПРОС 31: Беше ли ви предоставена възможност да изразите становище по проекта на доклада от проверката на място в рамките на разумен срок и да го обсъдите с екипа за извършване на проверки на място?

Д	46	66,7 %
Н	4	5,8 %
Няма данни	19	22,7 %
ОБЩО	69	100,0 %

Каре 5 – Проверки на място

По отношение на възможните подобрения отделните банки препоръчват ЕЦБ да:

- категоризира констатациите от проверките на място спрямо степента на тяхната сериозност, за да даде възможност за определяне на приоритети;
- подобри разпоредбите за проверки на място, например чрез по-бързо представяне на окончателните доклади и препоръки, и *да предостави на банките повече време за подготовка за срещите преди приключването.*

6. Съвместни надзорни екипи

ВЪПРОС 32: Съществува ли ясно определен канал за комуникация между Вашата институция и съвместния надзорен екип на ЕНМ, отговорен за надзора над Вашата институция?

Д	65	94,2 %
Н	4	5,8 %
Няма данни	0	0,0 %
ОБЩО	69	100,0 %

ВЪПРОС 33: Ако отговорът е положителен, кой член на СНЕ е първото Ви лице за контакт? (Моля посочете длъжност, а не име на лице, например координатор на СНЕ, служител на НКО и т.н.)

КООРДИНАТОР НА СНЕ	38
НКО	5
КООРДИНАТОР НА СНЕ И НКО	11
КООРДИНАТОР НА СНЕ ИЛИ НКО	3
ЗАВИСИ ОТ СЛУЧАЯ	6
Няма данни	6
ОБЩО	69

ВЪПРОС 34: Вашата институция в състояние ли е постоянно да общува с членовете на СНЕ на езика си по избор?

Д	57	82,6 %
Н	11	15,9 %
Няма данни	1	1,4 %
ОБЩО	69	100,0 %

ВЪПРОС 35: Ако отговорът е отрицателен, моля опишете евентуалните проблеми и какво би могло да се подобри? (Вж. **каре 6**)

ВЪПРОС 36: Съвместният надзорен екип провежда ли срещи на място с ръководството на Вашата институция?

Д	67	97,1 %
Н	2	2,9 %
Няма данни	0	0,0 %
ОБЩО	69	100,0 %

ВЪПРОС 37: Ако такива срещи се осъществяват, каква е тяхната честота и продължителност като цяло (моля посочете годишния брой срещи).

>12	9
10-12	11
8-9	3
6-7	6
4-5	20
2-3	7
1	2
ЗАВИСИ	3
Няма данни	8
ОБЩО	69

ВЪПРОС 38: Тази честота на срещите дали е 1 = прекомерна 2 = подходяща 3 = недостатъчна?

1	13	18,8 %
2	56	81,2 %
3	0	0,0 %
Няма данни	0	0,0 %
ОБЩО	69	100,0 %

ВЪПРОС 39: Продължителността на срещите дали е 1 = прекомерна 2 = подходяща 3 = недостатъчна?

1	6	8,7 %
2	62	89,9 %
3	1	1,4 %
Няма данни	0	0,0 %
ОБЩО	69	100,0 %

ВЪПРОС 40: Координаторът на СНЕ винаги ли присъства на тези срещи?

Д	52	75,4 %
Н	17	24,6 %
Няма данни	0	0,0 %
ОБЩО	69	100,0 %

ВЪПРОС 41: По скала от 1 (= много добро) до 5 (= много лошо) как бихте оценили качеството на надзора от разстояние, извършван в рамките на ЕНМ? Ако не сте имали достатъчно контакти, за да оцените този въпрос, моля изберете „Няма данни“

1	4	5,8 %
2	30	43,5 %
3	23	33,3 %
4	8	11,6 %
5	0	0,0 %
Няма данни	4	5,8 %
ОБЩО	69	100,0 %

ВЪПРОС 42: Качеството на надзора от разстояние се е 1 = подобрило, 2 = останало същото или 3 = се е влошило в сравнение с надзорния режим преди ЕНМ?

ВЪПРОС 43: Ако сте отговорили, че се е влошило или подобрило, моля обяснете в какво отношение (вж. *каре 6*).

1	23	33,3 %
2	34	49,3 %
3	8	11,6 %
Няма данни	4	5,8 %
ОБЩО	69	100,0 %

ВЪПРОС 44: Ефективността на надзора от разстояние се е 1 = подобрила, 2 = останала същата или 3 = се е влошила в сравнение с надзорния режим преди ЕНМ?

ВЪПРОС 45: Ако сте отговорили, че се е влошила или подобрила, моля обяснете защо (вж. *каре 6*).

1	10	14,5 %
2	36	52,2 %
3	17	24,6 %
Няма данни	6	8,7 %
ОБЩО	69	100,0 %

ВЪПРОС 46: Членовете на СНЕ достатъчно добре запознати ли са със специфичните рискове и характеристики на Вашата институция (за членовете, с които сте се срещали)?

Д	57	82,6 %
Н	12	17,4 %
Няма данни	0	0,0 %
ОБЩО	69	100,0 %

ВЪПРОС 47: Успяхте ли да разберете кои качествени и количествени фактори са се отразили върху Вашия резултат от ПНПО от предоставените обяснения от екипа на ПНПО (например разяснения по време на двустранните обсъждания)?

Д	36	52,2 %
Н	32	46,4 %
Няма данни	1	1,4 %
ОБЩО	69	100,0 %

ВЪПРОС 48: Ако задавате въпроси на СНЕ, получавате ли отговори в разумен срок?

Д	55	79,7 %
Н	14	20,3 %
Няма данни	0	0,0 %
ОБЩО	69	100,0 %

ВЪПРОС 49: Констатирани ли са случаи, в които зададените въпроси към СНЕ са останали без отговор или са получили неразбираем отговор?

Д	18	26,1 %
Н	50	72,5 %
Няма данни	1	1,4 %
ОБЩО	69	100,0 %

ВЪПРОС 50: Получените отговори от СНЕ ясни и разумно обосновани ли са?

Д	59	85,5 %
Н	8	11,6 %
Няма данни	2	2,9 %
ОБЩО	69	100,0 %

Карте 6 – СНЕ

По отношение на възможните подобрения отделните банки препоръчват ЕЦБ да:

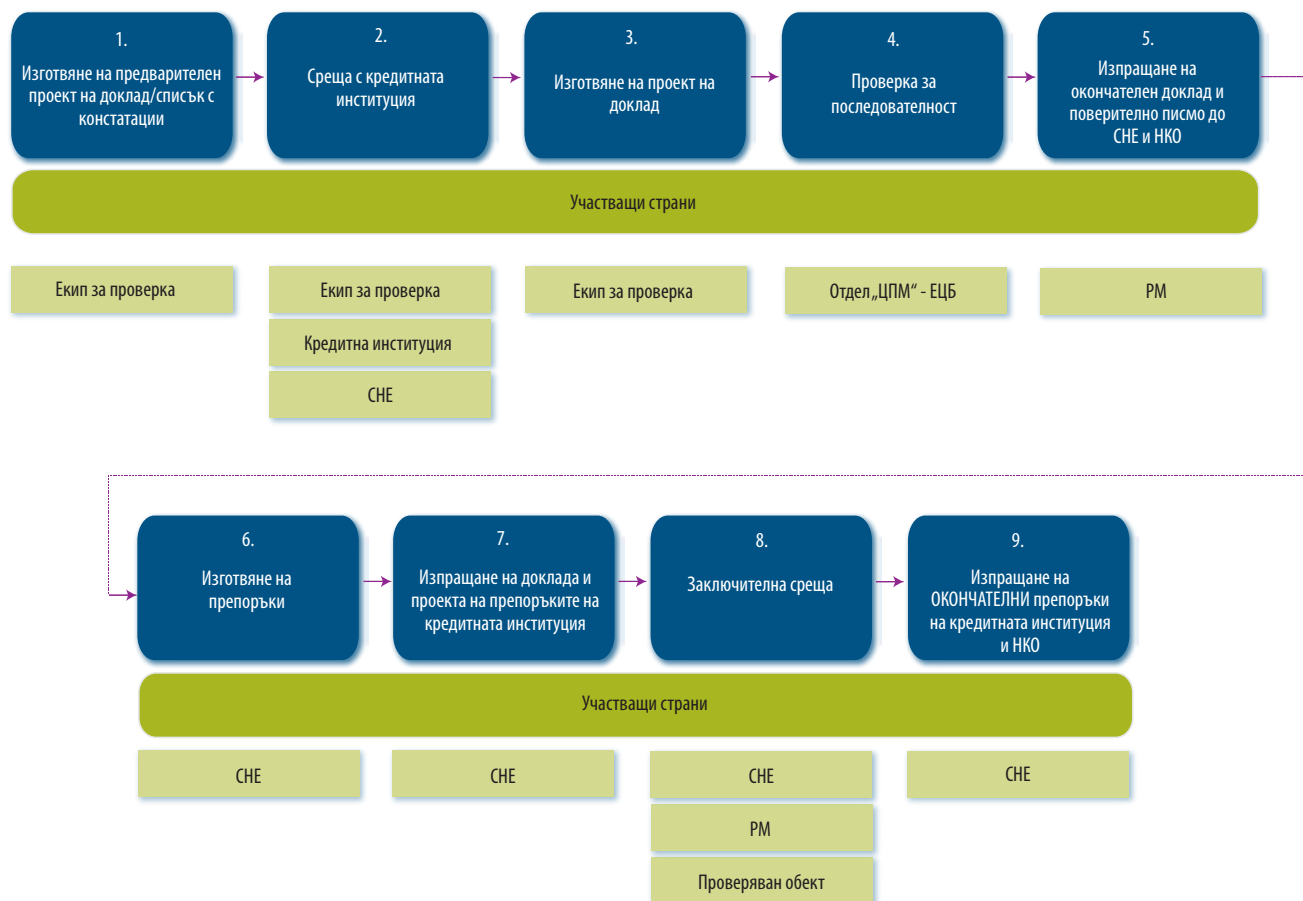
- улесни комуникацията със СНЕ на избрания от тях (роден) език, например по технически въпроси. Понякога например документи на националния език на банката се изискват на английски език, въпреки че някои членове на СНЕ са със същата националност. Необходимо е координаторът и членовете на СНЕ да разбират достатъчно добре избрания от институцията език, за да могат да четат и разбират информацията;
- подобри координацията между членовете на СНЕ от ЕЦБ и от НКО. Например пощенската кутия на СНЕ е достъпна само за членове на ЕЦБ, но не и за членове на НКО.

Основни елементи на правилата за отчитане на ЕЦБ пред Европейския парламент

Регламент (ЕС) № 1024/2013 за възлагане на Европейската централна банка на конкретни задачи относно политиките, свързани с пруденциалния надзор над кредитните институции	Член 20, параграф 1 – ЕЦБ се отчита пред Европейския парламент и пред Съвета за прилагането на регламента
	Член 20, параграф 3 – Председателят на Надзорния съвет на ЕЦБ трябва да представи публично на Европейския парламент доклада за изпълнението на задачите, възложени ѝ с регламента
	Член 20, параграф 5 – По искане на Европейския парламент председателят на Надзорния съвет трябва да участва в изслушване по въпроси, свързани с изпълнението на задачите на ЕЦБ по надзора
	Член 20, параграф 6 – ЕЦБ трябва да отговори устно или писмено на въпроси, зададени ѝ от Европейския парламент [...]]
	Член 20, параграф 8 – При поискване председателят на Надзорния съвет на ЕЦБ трябва да провежда поверителни устни обсъждания при закрити врати с председателя и заместник-председателите на компетентната комисия на Европейския парламент във връзка с неговите задачи по надзора, когато такива обсъждания се изискват за упражняването на правомощията на Европейския парламент съгласно ДФЕС
Междуетноститутуционално споразумение между Европейския парламент и Европейската централна банка	Член 20, параграф 9 – ЕЦБ трябва да съдейства искрено при всички разследвания на Европейския парламент, при спазване на разпоредбите на ДФЕС
	1. Всяка година ЕЦБ представя доклад пред Парламента за изпълнението на задачите, които са ѝ възложени по силата на Регламент (ЕС) № 1024/2013. Председателят на Надзорния съвет представя годишния доклад пред Парламента на публично изслушване.
	2. Председателят на Надзорния съвет участва в редовни публични изслушвания относно изпълнението на надзорните задачи по искане на компетентната комисия на Парламента. Компетентната комисия на Парламента и ЕЦБ съгласуват график за провеждането на две такива изслушвания през следващата година.
	3. Освен това председателят на Надзорния съвет може да бъде поканен на допълнителни <i>ad hoc</i> срещи за размяна на мнения с компетентната комисия на Парламента по въпроси, свързани с надзора.
	4. Когато това е необходимо за упражняването на правомощията на Парламента съгласно ДФЕС и правото на ЕС, председателят на компетентната комисия може да поиска в писмена форма провеждането на специални поверителни срещи с председателя на Надзорния съвет, като изложи основанията си за това.
	5. При обосновано искане от страна на председателя на Надзорния съвет или председателя на компетентната комисия на Парламента и по взаимно съгласие, при провеждането на редовните изслушвания, размяна на мнения <i>ad hoc</i> и поверителните срещи могат да присъстват представители на ЕЦБ в Надзорния съвет или висши служители по надзора.
	6. Редовните изслушвания, размяна на мнения <i>ad hoc</i> и поверителните срещи могат да включват всички аспекти от дейността и функционирането на ЕНМ, попадащи в обхвата на Регламента за ЕНМ.
	7. Единствено председателят на Надзорния съвет и председателят и заместник-председателите на компетентната комисия на Парламента може да присъстват на поверителните срещи.
	8. ЕЦБ предоставя на компетентната комисия на Парламента най-малко запис от заседанията на Надзорния съвет, който е подробен и съдържателен и който дава възможност да се разберат обсъжданията, включително и аотиран списък с взетите решения.

Източник: ЕСП.

Структура на процеса на докладване за проверките на място



Източник: ЕСП по данни на ЕЦБ.

Кратко изложение

ЕЦБ оценява работата, извършена от Европейската сметна палата (ЕСП), която ще допринесе за по-нататъшното усъвършенстване на функционирането на ЕНМ. Все пак ЕЦБ би се радвала да види в доклада на Европейската сметна палата по-категорично признание за сериозните постижения в изграждането на ЕНМ.

ЕНМ е ключов елемент на банковия съюз и създаването му беше един от основните стълбове, необходими, за да се сложи край на най-хаотичния етап на кризата в еврозоната. Съвместно с националните компетентни органи (НКО) ЕЦБ изгради ЕНМ в изключително кратък и труден срок – по-малко от 13 месеца. От 4 ноември 2014 г. насам тези огромни усилия направиха възможно поемането на прекия надзор над (понастоящем) 129 значими поднадзорни групи, включващи приблизително 1200 поднадзорни лица, както и въвеждането на необходимата уредба за наблюдение на надзора над по-малко значимите институции. Оттогава ЕЦБ продължава да отбелязва значим напредък в хармонизирането на надзорните практики на европейско равнище и понастоящем приема над 1500 надзорни решения годишно.

Релевантността и мащабът на това начинание и постигнатите резултати получиха широко обществено признание и ЕЦБ смята, че би било полезно докладът да отрази това по-ясно.

VII

ЕЦБ би желала да поясни, че не е нейно решението Надзорният съвет да не осъществява контрол върху бюджета за надзор и човешките ресурси. Струва си да се отбележи, че Надзорният съвет не е орган на ЕЦБ за вземане на решения, а допълнителен орган, включен в институционалното устройство на ЕЦБ по силата на Регламента за ЕНМ, който представлява вторично законодателство. Компетентността на Управителния съвет и Изпълнителния съвет по отношение на човешките и финансовите ресурси, определена в първичното законодателство, трябва да бъде запазена. Освен това ЕЦБ би желала да изтъкне, че в член 15.1 на Процедурния правилник на ЕЦБ е определена връзка между човешките и финансовите ресурси и Надзорния съвет. Той гласи: „Разходите за надзорните задачи се представят отделно в бюджета [на ЕЦБ] и се съгласуват с председателя и заместник-председателя на Надзорния съвет“.

ЕЦБ смята факта, че Надзорният съвет не контролира надзорния бюджет и човешките ресурси, за съвместим с принципа на разделението и незастрашаваща независимостта на паричната политика на ЕЦБ и нейната надзорна функция. Принципът на разделението изисква функционално разделение на двете функции, но не изисква Надзорният съвет да има пълен контрол над надзорния бюджет и над човешките ресурси на ЕЦБ или НКО. Както се посочва в бележка под линия 14 от доклада на ЕСП, отговорността на Изпълнителния съвет относно управлението на вътрешната организация на ЕЦБ, включително въпросите, свързани с човешките ресурси и бюджета, не беше засегната от Регламента за ЕНМ.

Също така, създаването на така наречените споделени услуги, т.е. структурни звена, които предоставят подкрепа и за двете функции, не води до конфликт на интереси и следователно е съвместимо с принципа на разделение. Създаването на такива споделени услуги избягва дублирането на работа в интерес на ефективното и ефикасно предоставяне на услуги. Този подход намира отражение в съображение 14 от Решението на ЕЦБ относно разделението (ЕЦБ/2014/39), според което „ефективното разделение между функцията, свързана с паричната политика, и надзорната функция не следва да възпрепятства използването, където е възможно и желателно, на всички очаквани предимства от съчетаването на тези две функции по политиката в една институция...“.

Подход и методология на одита

19

ЕЦБ счита, че са предоставени всички данни, обхванати от мандата на Сметната палата да прави преглед на „оперативната ефективност **при управлението на ЕЦБ**“, както е постановено в член 27.2 от Устава на ЕСЦБ и член 20, параграф 7 от Регламента за ЕНМ. В този смисъл ЕЦБ изразява несъгласие с твърдението на Сметната палата, че е предоставила много малко от изисканата информация. В съответствие със своите задължения съгласно Устава на ЕСЦБ и Регламента за ЕНМ ЕЦБ съдейства в пълна степен на Сметната палата, за да улесни одита, и вложи съществени ресурси и време, за да предостави на одитния екип значително количество документи и обяснения. Все пак някои документи, като например протоколи на Надзорния съвет и надзорни решения на индивидуална основа, не можеха да бъдат предоставени, защото те не засягат оперативната ефективност при управлението на ЕЦБ според изискванията на Устава на ЕСЦБ, отразени в Регламента за ЕНМ.

Управление

30

В един случай последващите действия по процедура на Административния съвет за преглед се забавиха поради сложността на случая и необходимостта да се спази правото на изслушване на засегнатото поднадзорно лице.

39

Ръководният комитет надлежно взе предвид аргументите „за“ и „против“ и реши, че най-добрият вариант е да се запазят сегашните параметри на работа.

40

ЕЦБ би желала да отбележи, че пълно разделение е необходимо само по отношение на изпълнението на надзорните задачи и задачите по паричната политика, за да се избегнат конфликти на интереси. Това не засяга структурни звена като например споделените услуги, които не участват в определянето на съответните политики.

42

ЕЦБ би желала да отбележи, че определянето на „споделени услуги“ е възможно само в случаите, в които оказваната от тях подкрепа не води до конфликт на интереси между надзорните цели на ЕЦБ и целите ѝ свързани с паричната политика, както е посочено в съображение 11 от Решение ЕЦБ/2014/39. Споделените услуги са структурни звена, които подпомагат функциите на ЕЦБ по определяне на политики с експертна компетентност, която няма влияние върху разработването на политиките на ЕЦБ.

45

Понятието „китайска стена“ не присъства в духа и буквата на Регламента за ЕНМ. Вместо това е възприет по-различен подход: допуска се комуникация и обмен на информация, доколкото това не поражда конфликт на интереси, за да се оползотворят положителните синергии от „съжителството“ на функцията по паричната политика и надзорната функция. За тази цел член 25, параграф 3 от Регламента за ЕНМ изисква ЕЦБ да *„приема и публикува всички необходими вътрешни правила, включително правила относно професионалната тайна и обмена на информация между двете функционални области“*. Тази разпоредба допуска ясно възможността за обмен на информация между двете функции по политиките.

51

Вж. отговора на ЕЦБ на първата част на точка VII.

60

ЕЦБ би желала да добави, че по причини, свързани с работата, и както бе договорено по принцип през декември 2015 г., през юли 2016 г. Комитетът на вътрешните одитори реши да раздели одитната работна група (ОРГ) ЕНМ/Статистика на ОРГ ЕНМ и ОРГ Статистика. Промяната ще влезе в сила в края на 2016 г.

63

Членовете на ОРГ, номинирани от НЦБ/НКО, имат богат опит в банковия надзор, включително няколко години на управленско равнище.

Общ отговор на ЕЦБ на точки 73 – 74

ЕЦБ счита, че е осигурено покриването на областите с висок и среден риск и ключовите елементи.

ЕЦБ счита, че подходът към планирането е в съответствие с професионалните практики. Макар да не съществува задължителен цикъл на одитиране на рисковете, моделът на оценка на риска взема предвид предходно проведени одити по свързани процеси. Подборът на одитите се основава на оценка на риска, която се коригира всяко тримесечие, а решението за одитните теми взема предвид и времето на провеждане на последния одит и обхващането на областите на риск в съответния процес.

75

Ресурсите на дирекция „Вътрешен одит“ покриват целия диапазон на операциите и дейностите на ЕЦБ. ЕЦБ счита, че посочената пропорция трябва да се разглежда в цялостния контекст. За специфичните за ЕНМ одитни обекти бе създадена и постепенно изградена специална група в дирекция „Вътрешен одит“, но тя не беше пълноценно налична през цялата 2015 г. Ето защо общата пропорция за 2015 г. не е напълно представителна за текущото състояние.

76

ЕЦБ би желала да добави, че калибрирането коригира например несъответствия в прилагането на модела за определяне на равнището на риска, който служи като инструмент за приоритизиране. Професионалните стандарти изискват приоритетите на вътрешния одит да бъдат в съответствие с целите на организацията и приемат, че одитните планове *„се основават, наред с други фактори, на оценка на риска и експозицията“*.¹ ЕЦБ е на мнение, че подходът съответства на професионалните стандарти.

77

При определянето на приоритетите бе взето предвид, че някои процедури бяха все още в „етап на разработване“. ЕЦБ смята, че избраните одити имат по-голяма добавена стойност на сегашния етап в сравнение с прегледи на ПНПО процесите или на банковите кризи, които са насрочени в средносрочен план.

Механизми за отчитане

Общ отговор на ЕЦБ на точка 78 и следващите точки

ЕЦБ счита, че за нея е налице солидна рамка за отчетност (както е описано в Приложение IX на доклада) и че изпълнява изцяло съответните разпоредби на Устава на ЕСЦБ, Регламента за ЕНМ и междуинституционалните споразумения с Европейския парламент и Съвета. Наличната рамка предвижда подробни правила за отчетност, които са разработени специално за ЕЦБ и поради това са по-релевантни от *„обзорния преглед на механизмите на ЕС за отчитане“* на Сметната палата.

89

Макар ЕЦБ да споделя мнението, че разработването на официална рамка за изпълнение може да е полезен инструмент за измерване на ефикасността на банковия надзор, то би изисквало повече време. Това се дължи на практическата необходимост рамката да се основава на релевантни показатели, чието определяне изисква емпирични данни. Освен това подобни показатели следва да се измерват за периоди от няколко години.

91

ЕЦБ отбелязва, че цитираната техническа бележка на МВФ е изготвена от служители на МВФ и не представлява негова официална позиция. Ето защо ЕЦБ се противопоставя на приемането на подобни работни документи за релевантен критерий.

ЕЦБ би желала също така да поясни, че протоколите на Надзорния съвет са поверителни в съответствие с член 23.1 на Процедурния правилник на ЕЦБ. Това е отражение на строгите изисквания за професионална тайна, които ЕЦБ е задължена да спазва съгласно член 37 от Устава на ЕСЦБ и член 27 от Регламента за ЕНМ. За да осигури пълно изпълнение на изискването за отчетност, в съответствие с Междуинституционалното споразумение с Европейския парламент, ЕЦБ предоставя на компетентната комисия на Парламента запис от заседанията на Надзорния съвет, който е подробен и съдържателен и който дава възможност да се разберат обсъжданията, включително и аотиран списък с взетите решения.

¹ Международни стандарти за професионалната практика по вътрешен одит; Стандарт за изпълнение на работата 2010 – Планиране; в сила от 1 януари 2013 г., и свързаното Практическо ръководство 2010-1

92

ЕЦБ би желала да изтъкне, че подкрепя изцяло протичащото преразглеждане на Регламента за ЕНМ от Европейската комисия и след подписването на споразумение за поверителност и неразкриване на информация предостави на Европейската комисия поисканата документация.

Освен това ЕЦБ би желала да поясни, че преразглеждането на Регламента за ЕНМ не засяга рамката за отчетност, определена в този регламент.

94

ЕЦБ би желала също да добави, че както е посочено в точка 93, тя е публикувала на уебсайта си за банковия надзор „изчерпателна информация“ за това как изпълнява надзорните си задачи. Освен общи насоки за банковия надзор тя е публикувала голям брой документи, излагащи позиции на надзорната политика и нейните практики (напр. „Ръководство относно правата на избор и преценка, предоставени съгласно законодателството на Съюза“). ЕЦБ се стреми постоянно да повишава прозрачността на надзорния си подход и през идните месеци ще публикува още позиции по политиката след приключването на изискуемите публични консултации. Що се отнася до ПНПО, през февруари 2016 г. ЕЦБ публикува „Брошура за методологията на ЕНМ за ПНПО“, в която са представени правната основа и методологията на процеса по ПНПО. Тези документи, очертаващи позициите по политиката и практиките на ЕЦБ, са по-полезни за кредитните институции от вътрешното „Надзорно ръководство“.

В допълнение към това ЕЦБ използва и други комуникационни инструменти – семинари с банки, речи, надзорен диалог със СНЕ, прессъобщения, конференции, разговори с главни изпълнителни директори – за да информира поднадзорните лица за работата си по надзора.

В заключение, ЕЦБ счита, че предоставената на поднадзорните лица информация е достатъчна за правилното разбиране на надзора в рамките на ЕНМ.

Общ отговор на ЕЦБ на точки 95 и 96

ЕЦБ счита, че оповестената от нея информация е достатъчна. Що се отнася до възприятието на банките по отношение на оповестяването в контекста на ПНПО, ЕЦБ отбелязва като положителен факта, че половината от 69-те банки, отговорили на въпросника, намират, че предоставената от ЕЦБ информация за процеса и резултатите на ПНПО е много изчерпателна или поне добре балансирана.

Що се отнася до качеството на информацията относно надзорните процедури, ЕЦБ отбелязва, че според 68% от респондентите качеството на информацията е достатъчно.

103

Що се отнася до необходимостта от провеждане на анкети, ЕЦБ отбелязва, че от създаването на ЕНМ поддържа близки контакти с банковите федерации, включително Европейската банкова федерация, която в рамките на работата си по „опита на банките в надзора в ЕНМ – 2015“ (проучване, което тя възнамерява да провежда ежегодно) направи координирана с националните банкови асоциации анкета, която обхваща 94 от тогавашните 122 значими институции. Препоръките в доклада на Европейската банкова федерация бяха последвани от отговори на председателя на Надзорния съвет и от срещи на техническо равнище с представители на банките.

След като досега съсредоточаваше вниманието си върху постигането на пълноценно функциониране на ЕНМ, ЕЦБ ще започне да обмисля възможността да провежда собствени анкети, стига от тях да има ясна полза (и, по-специално, да не се припокриват с провежданите от други заинтересовани лица проучвания).

Съвместни надзорни екипи – организация и разпределение на ресурсите

110

ЕЦБ би желала да поясни, че съотношението 25% служители на ЕЦБ и 75% служители на НКО беше масово приет бенчмарк, а не официално определена цел по времето на създаването на ЕНМ.

115

ЕЦБ би желала да отбележи, че макар да е възможно да се направят известни съпоставки между оценката на значимост на глобално системно важните банки и методологията на ЕЦБ за формиране на клъстери, няма действителна връзка с методологията на Европейския банков орган. Методологията на ЕЦБ не категоризира банките според подхода на Европейския банков орган, нито предвижда например оценка за значимост или глобална системна важност. Целта на ЕЦБ при формирането на клъстери е да въведе подкатегории на значимите институции с цел да прилага пропорционалност, която да служи за отправна точка при разпределението на човешките ресурси в рамките на категорията значими институции.

119

Вж. отговора на ЕЦБ на точка 115.

...но противоречията в линиите на докладване...

Вж. отговора на ЕЦБ на точка 147.

141 в)

ЕЦБ отбелязва, че това техническо ограничение бе премахнато на 6 септември 2016 г.

147

ЕЦБ счита, че формулировката „противоречиви механизми на докладване“ е неподходяща. Според ЕЦБ са създадени успоредни, но не противоречиви механизми на докладване. Поради организационното устройство на ЕНМ ръководството на НКО отговаря еднолично за всички задачи извън ЕНМ и за всички въпроси, свързани с йерархията и човешките ресурси.

149

ЕЦБ е на мнение, че е твърде рано за програма за сертифициране в областта на дистанционния надзор. Координационната група за надзорно обучение в момента е в процес на разработване и създаване на общо-системна съвместна учебна програма за всички служители на ЕНМ, за които се отнася. Би било прибързано да се говори за програма за сертифициране. Ограничаването на програмата за обучение до дистанционния надзор би пренебрегнало ротацията на служителите, ето защо учебният план би трябвало да бъде с по-общо приложение.

Надзор на място

159

Тази категоризация ще се промени след преработването на Наръчника на ЕНМ в контекста на въвеждането на понятието „целево ниво на интензивност“ (targeted engagement levels), както е обяснено в точка 163.

178

ЕЦБ би желала да поясни, че официални насоки за съгласувана категоризация на констатациите ще бъдат официално включени в актуализацията на глава 6 на Наръчника за ЕНМ през 2016 г.

182

ЕЦБ би желала да поясни, че информацията кой представител на кредитната институция се очаква да присъства на заключителната среща ще бъде представена в Наръчника за проверки на място, който ще бъде публикуван през 2016 г.

Заклучения и препоръки

184

ЕЦБ изразява несъгласие с твърдението, че одитът е потвърдил наличието на пропуски в одита, появили се след създаването на ЕНМ. ЕЦБ е на мнение, че Сметната палата е получила цялата информация и документация, необходима за извършването на оценка на оперативната ефективност при управлението на ЕЦБ в съответствие с член 27.2 от Устава на ЕСЦБ и член 20, параграф 7 от Регламента за ЕНМ.

Вж. също коментара към точка 80, описващ различните нива на контрол и въведените механизми за отчитане.

186

Вж. отговора на ЕЦБ на точки 40 и 45.

187

Вж. отговора на ЕЦБ на точки 73 и 74.

Препоръка 1

ЕЦБ приема първата част на препоръката и целевата дата за изпълнение, под условие на одобрението на Управителния съвет.

ЕЦБ би желала да отбележи, че ще се стреми към по-нататъшно усъвършенстване на процеса на вземане на решения. Всъщност тя вече е въвела редица мерки в тази посока, по-специално приемане на повечето надзорни решения по писмена процедура и стандартизиране на документацията, която се предава на органите за вземане на решения. Освен това ЕЦБ работи по рамка за делегиране на надзорните решения, която ще позволи приемането на рутинни надзорни решения да се делегира на по-ниско равнище.

ЕЦБ приема втората част на препоръката. Секретариатът на Надзорния съвет вече е разработил списъци, образци и диаграми на процесите и ще ги предостави на служителите в структурните звена, участващи в банковия надзор, през септември 2016 г. Секретариатът ще продължи да работи по този набор от инструменти и ще осигури обучение по използването им.

Препоръка 2

ЕЦБ приема част i) на препоръката.

ЕЦБ не приема част ii) на препоръката.

Съображение 66 споменава само отделно докладване за служителите, участващи в изпълнението на задачите по надзора, възложени на ЕЦБ в този регламент. Това не включва служителите в споделените услуги. Стриктното прилагане на този принцип към споделените услуги би повишило съществено разходите и би отслабило ефективността при оперативното управление на ЕЦБ.

ЕЦБ не приема част iii) на препоръката.

ЕЦБ счита, че в границите на правната рамка вече е предвидено значително участие на председателя и заместник-председателя в съставянето на бюджета. Процедурният правилник предвижда съгласуване с председателя и заместник-председателя. Регламентът за ЕНМ постановява, че заместник-председателят е член на Изпълнителния съвет на ЕЦБ и на Управителния съвет – върховния орган за вземане на решения. Така се осигурява подобаващо представяне на мнението на надзорната функция и се гарантира висока степен на влияние и прозрачност.

Препоръка 3

ЕЦБ приема препоръката, при условие че се вземе решение за насочване на допълнителни ресурси към вътрешния одит.

188

ЕЦБ би желала да поясни, че не е „налагала“ ограничен достъп до документи. Достъпът на ЕСП до документи би следвало да бъде в съответствие с нейния мандат, определен от член 27.2 от Устава на ЕСЦБ и член 20, параграф 7 от Регламента за ЕНМ. Ето защо налице е не липса на сътрудничество, а различно тълкуване на компетенцията на одита.

Препоръка 4

ЕЦБ отбелязва препоръката и ще продължи да сътрудничи изцяло на Сметната палата, за да може тя да изпълни мандата си, както е определен в Устава на ЕСЦБ и Регламента за ЕНМ.

Препоръка 5

ЕЦБ приема препоръката със следните уточнения:

ЕЦБ изразява съгласие с необходимостта от прозрачност по отношение на надзорната дейност. В този смисъл приоритетите на ЕНМ се публикуват в ролята им на фокусна точка и цел на надзорната дейност. В „Годишен доклад на ЕЦБ за надзорната дейност“, който се публикува на уебсайта на ЕЦБ, тя отчита предприетите мерки за постигането на тази цел. Освен това в Годишния доклад се публикува подробна статистика. Тя включва, без да е ограничена до, броя на процедурите по лицензиране, докладваните нарушения на законодателството на ЕС, мерките за привеждане в изпълнение и налагане на санкции, както и броя на извършените проверки на място в разбивка по категории риск и клъстери.

ЕЦБ поддържа близък контакт с банковите федерации, включително с Европейската банкова федерация, която в рамките на работата си по „опита на банките в надзора в ЕНМ – 2015“ проведе анкета, която обхваща 94 от тогавашните 122 значими институции. Тя бе проведена в сътрудничество с националните банкови асоциации. Предвижда се тя да се повтаря ежегодно. Препоръките в доклада на Европейската банкова федерация бяха последвани от отговори на председателя на Надзорния съвет и от срещи на техническо равнище с представители на банките.

След като съсредоточаваше вниманието си върху постигането на пълноценно функциониране на ЕНМ, ЕЦБ може да започне да обмисля възможността да провежда собствени анкети, стига от тях да има ясна полза. По-специално, не бива да има съвпадение със съществуващи проучвания, провеждани от банковите федерации, включително споменатата по-горе анкета.

ЕЦБ ще продължи да разработва строен и изчерпателен набор от показатели и на тази основа да обогатява информацията, която се предоставя на обществеността в годишния доклад и чрез други средства.

Общ отговор на ЕЦБ на точки 191 – 195

Вж. коментарите на ЕЦБ по точки 104 – 149.

ЕЦБ би желала да отбележи, че както е посочено в точка 9, ЕНМ обхваща ЕЦБ и НКО. Набирането на служители за СНЕ и за проверките на място трябва винаги да се извършва според институционалната рамка, установена в първичното законодателство на ЕС. Това означава: при зачитане на различната институционална уредба на ЕЦБ и НКО и при най-силно сътрудничество и диалогичност.

От завършването на проучвателната работа по този одит насам е отбелязан добър напредък в изработването на единен план за обучение за ЕНМ чрез създаването на Координационната група за надзорно обучение, подпомагана от експертна група, в която участват представители на ЕЦБ и НКО. Осезаеми резултати от това ще започнат да се наблюдават през есента на 2016 г.

Препоръка 6

ЕЦБ приема препоръката със следните уточнения:

ЕЦБ смята, че може да не е необходимо изменение на Рамковия регламент за ЕНМ. В член 6, параграф 3 на Регламента за ЕНМ ясно е посочено, че НКО имат задължението да оказват съдействие на ЕЦБ в изпълнението на задачите ѝ. Освен това НКО имат задължението за добросъвестно сътрудничество съгласно член 6, параграф 2 на Регламента за ЕНМ. В член 3 и следващите членове на Рамковия регламент за ЕНМ ясно е посочено задължението на НКО да осигурят служители за СЧЕ. Член 4, параграф 5 на същия регламент постановява, че ЕЦБ и НКО се консултират помежду си и постигат съгласие относно използването на ресурси на НКО във връзка със съвместните надзорни екипи.

ЕЦБ наблюдава и ще продължи да наблюдава внимателно състава на СЧЕ (в качествено и количествено отношение). В консултации с НКО тя също така ще търси начини да осигури достатъчно човешки ресурси за СЧЕ по всяко време, без да изключва възможността да предложи на Надзорния съвет/Управителния съвет изменение на Рамковия регламент, ако го сметне за необходимо.

Препоръка 7

ЕЦБ приема препоръката и ще работи по нея успоредно с работата по препоръка 10, като целта е изпълнение до края на 2018 г., при следните уточнения:

ЕЦБ би желала да поясни, че правната рамка за съставяне на СЧЕ вече съществува. В член 4 от Рамковия регламент вече е установена система за назначаване на членовете на СЧЕ въз основа на диалог между ЕЦБ и НКО, както и възможност ЕЦБ да изиска НКО да промени извършените назначения. В този контекст следва да се разработят мерки член 4 да бъде изпълняван в пълна степен, а не да бъде отслабен. Ето защо ЕЦБ изразява съгласие по същество с препоръката, но смята, че трябва да се наблегне на елемента на сътрудничество. От самото начало на ЕНМ създаването и функционирането на СЧЕ е съвместно начинание на ЕЦБ/ЕНМ и НКО/НЦБ. ЕЦБ разчита на капацитета на НКО/НЦБ да осигурят човешки ресурси с адекватно равнище на компетентност и опит и допълващи умения за необходимия профил на СЧЕ.

Освен това трябва да се подчертае, че в момента нито НКО, нито ЕЦБ имат човешки ресурси в излишък, за да могат да избират служител с идеалния профил умения за даден СЧЕ. Ето защо ЕЦБ смята също, че е ефикасно да се управляват активно отделните случаи, когато бъде установена нужда от допълнително развитие или корекция на състава. Този подход е подкрепен от въвеждането на пилотна основа на ЕНМ процес за обратна информация и от по-нататъшното развитие на учебния план на ЕНМ. Засилването на тези инструменти е също така в съответствие със съдържанието на този доклад и с други препоръки на ЕСП.

И накрая, има препоръки от отдел „Осигуряване на качеството в надзора“ да се усъвършенства методологията за определяне на размера и състава на СЧЕ, като тя бъде обвързана с рисковия профил на банките и с ПИНП, за да се предприемат действия по съответния рисков профил и да се осигури изпълнението на годишния процес в назначаването на членове на СЧЕ в диалог с НКО.

Препоръка 8

ЕЦБ приема тази препоръка под условие на преодоляването на правни (свързани с поверителността) и технически препятствия. Затова тя най-напред ще направи проучване за осъществимост.

ЕЦБ счита, че наличието на пълна картина на надзорните ресурси – като количество и като качество – е незаменимо за ефективното и ефикасното им използване. Въпреки това досега опитите за създаване на такава база данни се натъкват на значителни препятствия от правно естество, които произтичат от необходимостта от зачитане на законодателството на държавите членки, защитаващо поверителността на личните данни. Въз основа на тази препоръка ЕЦБ ще продължи да проучва възможността да създаде такава база данни, т.е. ще проведе проучвания на правната и техническата осъществимост.

Препоръка 9

ЕЦБ приема препоръката.

Препоръка 10

ЕЦБ приема препоръката.

ЕЦБ отбелязва, че системата не бива да бъде прекомерно подробна и бюрократична в определянето на броя на необходимите членове на всеки СНЕ. По-скоро трябва човешкият ресурс да се управлява ефективно, включително с право на преценка от страна на ръководството.

Препоръка 11

ЕЦБ приема препоръката.

По отношение на периодичното преразглеждане на модела на клъстерите ЕЦБ отбелязва, че в момента е в ход редовният двугодишен преглед.

Препоръка 12

ЕЦБ приема препоръката.

Броят на служителите на отдел „Централизираните проверки на място“ на ЕЦБ се увеличава постоянно, осигурявайки повече ръководители на мисии от ЕЦБ. В това отношение от решаващо значение е активната и безусловна подкрепа от страна на колегите от НКО. Освен това координаторите на СНЕ, понякога по предложение на отдел „Централизираните проверки на място“, решават кои проверки да бъдат водени от ЕЦБ и кои – не.

При все това и поради новата процедура за заявяване на проверки, която поставя някои страни под засилен натиск, сегашното положение с човешките ресурси не позволява наистина ЕЦБ да участва във всички проверки, които би трябвало да бъдат водени от нея: редовните централизираните проверки на място, тематичните прегледи, спешните случаи. Макар че все още са в процес на въвеждане мерки за оптимизация като например насърчаване на смесени екипи и инструменти, за покриването на всички нужди ще трябва допълнително служители за централизираните проверки на място.

Препоръка 13

ЕЦБ приема препоръката.

ЕЦБ би желала да отбележи, че що се отнася до частта на препоръката, свързана с ИТ системата, въпросът ще бъде отчасти решен със следващата версия на IMAS 2.0. Що се отнася до квалификацията и уменията на проверяващите от НКО, изпълнението на учебния план на ЕНМ би трябвало да осигури решение по тази констатация.

КАК ДА СЕ СДОБИЕМ С ПУБЛИКАЦИИТЕ НА ЕС?

Безплатни публикации:

- един екземпляр:
чрез EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- повече от един екземпляр или постери/карти:
от представителствата на Европейския съюз (http://ec.europa.eu/represent_bg.htm),
от делегациите в страни извън Европейския съюз (http://eeas.europa.eu/delegations/index_bg.htm),
като се свържете с услугата Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_bg.htm)
или като се обадите на 00 800 6 7 8 9 10 11 (безплатен номер в ЕС) (*).

(*) Информацията, както и повечето обаждания са безплатни (възможно е обажданията от мрежата на някои оператори, от обществени телефони или от хотели да бъдат таксувани).

Платени публикации:

- чрез EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Събитие	Дата
Приемане на Меморандум за планиране на одита (МПО) / Начало на одита	29.6.2015
Официално изпращане на проектодоклада до Комисията (или друг одитиран обект)	28.6.2016
Приемане на окончателния доклад след съгласувателната процедура	18.10.2016
Дата на получаване на официалните отговори на Европейската централна банка на всички езици	19.10.2016

През 2012 г. лидерите на ЕС решиха да поставят банките в еврозоната под надзор, осъществяван от Единния надзорен механизъм (ЕНМ), в който основа роля да играе ЕЦБ, но в който и националните компетентни органи да бъдат натоварени с редица функции. Настоящият доклад разглежда как ЕЦБ е създала ЕНМ, как е организирала неговата работа и какви са предизвикателствата, пред които той е изправен.

Сметната палата констатира, че е създадена сложна структура за надзор в сравнително кратък срок, но сложността на новата система е предизвикателство, особено след като новият механизъм остава силно зависим от ресурсите на националните надзорни органи. По този начин, въпреки че носи цялостна отговорност, ЕЦБ няма достатъчен контрол върху някои важни аспекти на банковия надзор.

Предоставената от ЕЦБ информация обаче не беше достатъчна, за да може Сметната палата да направи цялостна оценка дали ЕЦБ управлява ефективно ЕНМ от гледна точка на структурата на управление, проверките от разстояние и проверките на място.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



Служба за публикации