

**НАЦИОНАЛЕН И НАДНАЦИОНАЛЕН БАНКОВ НАДЗОР В  
ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**

**Мирослав Неделчев**

**NATIONAL AND SUPRANATIONAL BANKING SUPERVISION  
IN THE EUROPEAN UNION**

**Miroslav Nedelchev<sup>1</sup>**

Received: 27.03.2017, Accepted: 28.04.2017

---

**Abstract**

*The survey presented the development of policies on banking supervision in the European Union. It was found that the process of integration marked positive results in carrying out banking activities within the European Union, while the banking supervision remains fragmented and concentrated on a national level.*

*The survey results highlight a trend towards coordination and unification of banking supervision in the EU. The analysis shows that the effects of the global crisis challenge the stability of cross-border banking groups and the security of the financial system of Member States. Actions taken to deal with the crisis create new practices to the joint responsibility of national supervisors.*

**Keywords:** banking system, supervisory authorities, European Union

**JEL Codes:** E58, G38

---

**1. Въведение**

Динамиката в банковата система на ЕС налага сближаване на надзорните модели, използвани от компетентните органи на държавите-членки. За да се предотвратят фалити, към съществуващата рамка за надзор на микрониво се добавят нови измерения за макроразумен надзор и за разпределяне на разходите за спасяване на банки. Прилагането на общи правила в съчетание с многообразните надзорни модели за определяне на допълнителни капиталови изисквания и разходи по упражняване на

---

<sup>1</sup> Economic Research Institute, Bulgarian Academy of Sciences, Chief Assist. Dr., mnedelchev@ibsedu.bg

надзор, затруднява ефективния контрол върху трансграничните групи. Независимо от постигнатата степен на сближаване на използваните модели и достигането до съвместни решения обаче се наблюдават разлики в препоръките, политиките и практиките по отношение на надзора в отделните страни-членки на ЕС.

Съвременното развитие на банковата система показва, че темповете на адаптация към предизвикателствата и промените на надзорните модели са по-бавни в сравнение със скоростта на изграждане на сложни банкови структури. Ефектите от световната криза поставят на дневен ред въпроса за постигането на оптимален баланс между стремежа към понижаване на разходите за инспекция на националните надзорни органи и способността на надзора да интернализира трансграничните външни фактори. Трансформирането на банковата дейност и разширяването на нейния обхват изискват да се въведат надзорни модели, различни от тези, при които контролът е съвместна отговорност на националните органи. В резултат от негативната оценка на предкризисните надзорни политики в старите държави-членки структурата на ЕС се променя - създадена е Европейската система за банков надзор. В много случаи обаче нейните правомощия са в конфликт с националните надзорни политики не само в тези страни, но и в новоприсъединилите се държави. Това често води до припокриване на области, свързани с определянето на степента на власт, с която трябва да разполагат паневропейските и националните надзорни органи.

## **2. Банков надзор в ЕС**

Независимо от улесненията вследствие на либерализацията политиките за банков надзор в ЕС остават фрагментирани. В надзорните култури на отделните страни-членки разбирането за ролята на държавата в тази област не е еднакво - на национално ниво компетенции по надзор имат различни институции (парламент, централни банки или специализирани организации).

Сходни са практиките по надзор при трансграничните банки – и тук се прилагат различни механизми за тяхното спасяване в зависимост от значимостта на банковата група за всяка държава. Съществуващите модели обаче се характеризират с ниска прозрачност на изискванията за

намеса и спасяване, което проличава при опитите за ограничаване на свръхрегулацията (надзор от повече от един национален орган). От отделените във връзка с последиците от световната криза средства за стабилизиране на банковата система става ясно, че е необходимо да се положат по-големи усилия за съкращаване на социалните разходи при реструктуриране на проблемни банки. На втори план остава историческият фокус на надзора – спазването на съответните финансови показатели за намаляване на вероятността от фалит.

Разнообразието от надзорни политики може да се разглежда като един от факторите за възникването на кризата от 2008 г. Ефектите от нея показват, че прилаганият преди това модел на надзор не е адекватен на степента на развитие на банковата система. Както се изтъква в доклада на д-р Ларозиер (2009), надзорът е съсредоточен върху състоянието на отделни институции (микропоказатели) и не е достатъчен, за да оцени разумните рискове на макроравнище. Националните политики за надзор попадат във фокуса на вниманието едва когато международните банки започват да извършват задгранична дейност.

Посочените проблеми налагат да се предприеме реформа на надзорните политики, насочена към подобряване на националните икономии и засилване на способността им да се адаптират към промените. Това не е еднократен, а динамичен, дългосрочен и интердисциплинарен процес, който трябва да се разглежда като необходимо допълнение към провеждането на стабилни фискални и макроикономически политики. Крайната цел е да се гарантира, че надзорните структури и процеси са надеждни, прозрачни и отговорни. Във връзка с това регулаторната реформа трябва да има стратегически характер – да включва формирането на еднакви критерии както за капитал, така и за намеса и спасяване.

### *2.1. Препоръки за банков надзор в ЕС*

През десетилетието, предхождащо кризата, в Европейския съюз се наблюдава безпрецедентна вълна от трансгранични сливания на големи банки, подхранвани от вътрешната динамика на финансовите пазари и въвеждането на еврото (Veron, 2007). В началото на финансовата криза в

ЕС функционира 39 трансгранични банки и 100 банкови групи, които имат големи дъщерни дружества или системно важни клонове в друга държава-членка. Макар и да заемат малък дял от всичките 8300 банки, тези банки са най-важни, тъй като контролират около 68% от общите им активи.

За спасяването на банките европейските данъкоплатци заплащат 4,5 трилиона евро (Jennings, 2014). Освен от националните планове на по-късен етап някои от тях се възползват и от спасителните планове на Европейската централна банка, както е случаят с Италия през август от 2011 г. Достига се и до друг негативен ефект – държавите, които спасяват своите банки, изпадат в изолация по отношение на финансовата интеграция в ЕС.

Икономическата криза отразява дефектите в банковия надзор (Barth, et al., 2013), което дава основание да се предприемат стъпки за неговото реформиране. Примери за това са пренасянето на националните надзорни политики на паневропейско равнище или реорганизацията на трансграничните банки, за да се постигне ефективен надзор на национално ниво. Националните органи са изправени пред противоречиви стимули, произтичащи от техните мандати, за да защитят финансовата стабилност с възможно най-ниски разходи за местните данъкоплатци. Критикувайки традиционния път за реформа и задълбочаването на т.нар меко законодателство, основано на доброволни кодекси, като механизми от предкризисния надзор, в специализираната литература се посочва, че фокусът на надзорните политики трябва да бъде изместен към равнището на ЕС, което ще осигури възможно най-голямо съвпадение между юрисдикциите и операциите на големите европейски банкови групи. Друга възможност е те да се пренасочат в обратната посока - към националното ниво, но това би наложило трансграничните банки да се реорганизируют под формата на множество независими национални дъщерни дружества.

Либерализацията, заложената в Договора от Ница и в Лисабонската стратегия, има за цел повишаване на общата конкурентоспособност на финансовия сектор на ЕС чрез намаляване на разходите за финансиране и подобряване на разпределението на ресурсите. Фрагментацията на банковия надзор обаче контрастира с разширяването на финансовите

пазари в ЕС. Малък брой банки извършват дейност в повечето държави-членки, вкл. трансгранични капиталови трансфери. В основата на системата за банков надзор от 2011 г. е въведен мрежовият модел (European Union Committee, 2015). Предвижда се трите новоучредени европейски надзорни органа<sup>2</sup> да извършват надзорни дейности по сектори, като целта е чрез създаването на нови правила да се подобри надзорът за целия Европейски съюз. За разлика от банковата система обаче надзорът в по-голямата си част остава на национално ниво. Във връзка с това е необходимо усилията да се насочат към засилване на взаимодействието между капиталовите буфери и допълнителните капиталови изисквания, което би могло да се осъществи например чрез по-широкото използване на стрес-тестове. Очакванията са Европейският банков орган да спомогне за сближаването на надзорните практики, въвеждайки методологии и практики, фокусирани върху постигането на съгласуваност на мерките между отделните компетентни органи.

Съществува вероятност външни сътресения, каквито са финансовите кризи, да формират база за реформи, които биха били неефективни в периоди на стабилност (Kingdon, 2003). В такъв смисъл сегашната финансова криза тества устойчивостта на единния банков пазар на ЕС и свързаната с нея регулаторна рамка при тежки пазарни условия. Резултатите показват, че е налице разлика между степента на финансова интеграция, породена от наличието на големи трансгранични банки, и ограничената регулаторна интеграция, илюстрирана от политиките за преобразуване на проблемни банки.

Голяма част от наблюдаваните в днешно време системни разлики, могат да бъдат обяснени с малко на брой структурни характеристики. Надзорните политики на новите държави-членки са повече основани на правила и оставят по-малко свобода на действие за надзорните органи, което е в съответствие с тезата, че новите надзорни политики са

---

<sup>2</sup> От 1 януари 2011 г. стартира дейността на новите надзорни органи - Европейски банков орган, Европейски орган за ценни книжа и пазари и Европейски орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване. Те са правоприменици съответно на Комитета на европейските банкови надзорници, Комитета на европейските регулатори на ценни книжа и Комитета на европейските надзорни органи по застраховане и професионални пенсионни схеми.

необходими, за да компенсират ограничените надзорни ресурси. Във връзка с това надзорните политики в разширения Европейски съюз и международните банкови стандарти трябва да бъдат адаптирани към нововъзникващите пазарни обстоятелства. Необходимо е общите правила да бъдат съчетани с хармонизирани надзорни практики за оценка на вътрешни политики, както и за приемането на надзорни мерки, насочени към евентуални проблеми.

## *2.2. Политики по банков надзор на национално ниво*

Държавите в ЕС се различават по своята големина, доходи и икономическа история (Ferreira & Kirchmaier, 2013). Развитието на надзора в тях също е различно – на национално ниво то е пряко следствие от историческата динамика на отношението им към въпросите за правата на собственост и защитата на заинтересуваните лица.

Разнообразието в надзорните модели на ЕС намира отражение в Регламент (ЕС) № 575/2013 и Директива 2013/36/ЕС. Тези документи легализират прилагането на различни национални модели при определяне на минималните изисквания за собствен капитал, като първоначалната цел е да се постигне по-тясно обвързване на изискванията с риска. Поради сложността на вътрешните банкови подходи обаче това поставя пред компетентните органи немалко предизвикателства при оценката на тяхната адекватност. Ето защо е необходимо общите правила да бъдат съчетани с хармонизирани надзорни практики за оценка на вътрешните политики, както и с приемането на надзорни мерки, насочени към разрешаването на евентуални проблеми.

Съвременната рамка на сложно и обширно регулиране, залегнала в Базелското споразумение за капиталова адекватност, не съумява да предотврати възникването на кризата, една от причините за което са различията в моделите и методологиите за надзор. В изискванията на Базелския комитет, основани на теорията за рискова чувствителност, на практика не е отчетен рисковият профил на банките поради погрешен дизайн на използваните бизнес-модели. В резултат от това голям брой банки от ЕС, приложили адекватно тези изисквания, са изправени пред сериозни затруднения, които увеличават разходите по спасяването им.

Протичащият сега процес на надзорна реформа се провежда на базата на стратегически подходи. Надзорните органи действат паралелно за постигането на две взаимно обвързани цели – (1) предоставяне на средства за намаляване на вероятността от изпадане на банките във финансова несъстоятелност и (2) минимизиране на разходите при банкови фалити (т.е. за заинтересуваните лица). В това отношение обаче отделните надзорни органи използват различни методики за управление на риска и поставят специфични изисквания за намеса.

Съвременното развитие на надзорните модели поражда и още една необходимост – сближаване на практиките по спасяване и реструктуриране на банки. Това е процес, целящ постигане на сравними надзорни практики в държавите-членки, който ще доведе до последователно прилагане на правилата на ЕС и до съгласувани резултати от надзора. Практическата насоченост на сближаването намира израз в изграждане на обща култура на надзор в рамките на Единния пазар и включва сътрудничество в надзорни колегии, които са основен източник на информация за оценка на съвместимостта на надзорните мерки. За предоставяне на равни условия за трансграничните институции е необходимо надзорно сближаване по отношение на капитала и ликвидността като част от съвместните решения.

За да защитят финансовата стабилност без никакви или с възможно най-ниски разходи за местни данъкоплатци, националните надзорни органи използват различни и нерядко противоречиви мерки, произтичащи от техните мандати, и предприемат редица опити за справяне с кризата на национално ниво:

- Прилагат се разпоредбите на Европейския банков орган, включително за провеждане на стрес тестове. В някои случаи обаче това е свързано с основателни критики, например стрес теста от 2011 г. и последвалите проблеми на испанската банка Bankia, претърпяла две поредни спасявания през май и септември 2012 г. (Jennings, 2014).

- Поради паневропейския характер на дейността на банковите групи надзорните органи на отделните държави не притежават инструменти за въздействие при констатиране на пропуски и грешки. По тази причина не са предприети своевременни мерки за спасяване на системно важни банки като Fortis, Anglo Irish Bank и Dexia (European Commission, 2012).

- Националните планове за спасяване на банките през периода 2007-2009 г. са ограничени до банки, извършващи дейност на собствена територия (Schoenmaker, 2012). При банки с паневропейска дейност, например Fortis, надделяват националните интереси, поради което мерките са предшествани от разделяне на банките, изпаднали в затруднение, по териториален принцип и последващо спасяване на национално ниво. От 2010 г. в ЕС този подход за спасяване чрез реорганизация на банките с незадължителна юридическа и доброволна координация е заменен с предоставяне на стимули за националните органи чрез въвеждане на наднационален режим на координиране от общ европейски орган (Kudrna, 2010).

С разрастването на кризата започват сливания или разширяване на някои банки, като решенията в частния сектор за справяне с проблемите са приложени само за тези, получили правителствена подкрепа (Basel Committee on Banking Supervision, 2010). За част от тях, например Fortis и исландските банки, ситуацията се развива бързо, давайки малко или никакво време на евентуалните придобиващи да проведат дю дилижанс, да оценят активите и пасивите или да получат съгласието на акционерите. Опитът на Исландия показва как ограничените национални ресурси могат да рефлектират върху способността на националните компетентни органи да отговорят на кризата, включвайки финансови институции, които са станали прекалено големи за националната юрисдикция, за да предложат ефективен консолидиран надзор или да осъществят необходимия кризисен мениджмънт. Това е доказателство, че липсата на ефективен надзор от местните надзорни органи може да доведе до риск от неуправляемо трансграничното разширяване.

От 2007 г. грешките на някои големи глобални финансови институции предизвикват шокове във финансовата система, които от своя страна нанасят вреди върху реалната икономика (Bank for International Settlements, 2011). Надзорниците, както и други компетентни органи разполагат с ограничени възможности да предотвратят проблемите, засягащи отделни фирми, а оттук и финансовата стабилност като цяло. Във връзка с това се поражда необходимостта от реструктуриране на архитектурата на банковата система в ЕС съобразно новата реалност (Nedelchev, 2016). Това е принципно нов етап на финансова интеграция,



включващ делегиране на пълномощия за суверенни права на националните правителства към общоевропейски институции. Мерките имат за цел да се предотвратят ситуации, в които фалитите на банки да се поемат от националните правителства и от гражданите, като очакванията са Единният механизъм за надзор да спомогне за възвръщане на доверието към банковия сектор. Очакванията са, че новата инициатива за общ европейски надзор ще допринесе за подобряване на сътрудничеството между националните надзорни органи, както и за въвеждането на единна нормативна уредба за финансовите услуги в ЕС.

Изложеното дотук показва, че въпреки различията в националните законодателства, за да се осигури финансовата стабилност на международно ниво, се прилагат единни критерии за консолидиран банков надзор. Неговата динамика отразява вижданията за отговорността на всеки надзорен орган, като в съвременната практика крайната отговорност е на изпращащия орган. Ефектите от световната криза очертават различията в прилагането на международните критерии в зависимост от значимостта на банката за изпращащата и за приемащата държава. Основните различия в националните подходи за консолидиран банков надзор са мотивирани от мерките по отстраняване на пренасянето на риска към Евророната. България, както и други държави от ЦИЕ, участва в консолидирания надзор предимно като приемаща държава и свързаното с това членство в надзорни колегии за надзор над банкови групи.

### *2.3. Практики по банков надзор в България*

Началото на финансовата криза в ЕС поставя нови предизвикателства пред банковата система (Казанджиева-Йорданова, 2017). Паневропейските програми за свободно движение на капитали и конкурентоспособност стимулират формирането на банкови групи. Изградената сложна организационна структура и въвеждането на редица нови видове услуги затрудняват осъществяването на ефикасен надзор. Разширяването на дейностите, чийто обхват вече надхвърля националните граници, и навлизането в други финансови сектори изпреварват адаптирането на надзорния режим. Националните рамки за надзор не са адекватни на степента на интеграция на финансовите пазари на ЕС.

Ефектите от световната криза и свързаните с тях разходи изискват критичен поглед към банковия надзор и неговата степен на адаптиране към нововъзникващите пазарни обстоятелства (Хубенова-Делисивкова, 2016). Наличието на разнообразие в националните практики за надзор създава рискове за развитието на Единния пазар.

Новата реалност и постигнатите резултати от държавното кредитиране и правителствените гаранции поставят на дневен ред въпроса за необходимостта от координиране на националните програми в областта на надзорното сътрудничество, както и за приемане на общи решения за развитието на банковата система. Действащите директиви и регламенти в ЕС, отразяващи становищата от доклади на експертни групи, конституират нова структура на надзорната система.

Следвайки общите за ЕС тенденции, банковият надзор в България започва да се адаптира към протичащите промени. Относително предимство за практиката у нас е, че може да се възползва от натрупания в държави-членки на Еврозоната опит, които предприемат собствени мерки за намаляване на ефектите от икономическата криза. Българският банков сектор, подобно на други държави от Източна Европа, остава относително незасегнат от директното влияние на глобалната финансова криза поради прилагания в страната традиционен модел на банкова дейност (Kozinski, 2010). Местните банки не са принудени да инвестират в сложни структурирани финансови инструменти. Участието на България в упражняването на контрол върху дейността на дъщерните банки е сведено до двустранни меморандуми за разбирателство между БНБ и надзорните органи от изпращащата държава. Същевременно присъствието на банкови групи от ЕС с дъщерни дружества и задгранични клонове ограничава възможностите на БНБ за реално въздействие - то е свързано единствено с прилагането на европейските директиви в наредби. За да се преодолеят тези проблеми, може да се препоръча използването на „хоризонталния“ подход<sup>3</sup> за взаимодействие между равнопоставени национални надзорни

---

<sup>3</sup> В рамките на ЕС усилията за постигане на съгласуван отговор на финансовата криза конституират „хоризонтален“ подход. На 14 октомври 2008 г. на среща между Еврогрупата, Европейската централна банка, Европейската комисия и Обединеното кралство е приета декларация, която предвижда всяка държава да действа независимо по отношение на ефектите от кризата. Мерките включват

органи и в по-малка степен на „вертикалния“ подход за сътрудничество между паневропейски и национални органи<sup>4</sup>.

Участието на България в паневропейски инициативи за стабилизиране на банковата система обогатява опита на надзорната ни политика чрез прилагане на съвременни методи за оценка на риска и предприемане на коригиращи действия. Възникналият ефект на преливането (spillover) носи редица ползи за стабилността на българската банкова система, но същевременно определя субординираната позиция както на търговските банки, така и на надзорната институция.

Във връзка с направения анализ може да се обобщи, че предизвикателствата пред нашата страна са свързани с адаптирането на българската надзорна политика към обобщевропейската, постигайки баланс между интересите на националната икономика и на обществото.

### **3. Заключение**

Надзорните политики на отделните държави бележат конвергенция. Постига се ефективна координация на трансгранични решения в областта на подходите за управление на криза. В резултат от политиките на ЕС се създават финансови групи, които надхвърлят националните граници и превишават БВП на изпращащата държава. Предприетите от отделните страни мерки за спасяване на дейности и активи на тяхна територия пораждат вторични ефекти, засягащи други държави-членки. Координираният подход при надзора налага интересите на заинтересуваните лица да заемат водещо място пред корпоративните интереси, както и да се достигне до предварителни договорености за споделяне на финансовите последици при трансгранична

---

предоставяне на гаранции и рефинансиране за местните банки. Процесът протича като незадължително междуправителствено сътрудничество между създателите на подхода, а не вътре в институционалната рамка на ЕС. Впоследствие освен от Великобритания подходът е приет и от други държави (Koessler, 2010).

<sup>4</sup> За разлика от „хоризонталния“ подход, при който си взаимодействат равнопоставени национални надзорни органи, „вертикалният“ е насочен към сътрудничество между централизиран надзор и местни надзорни органи с цел пазарна интеграция (Colliard, 2015).

неплатежоспособност. Общата цел е да се намали тежестта за данъкоплатците при спасяването на банки в неплатежоспособност и да се отчита системната важност на всяка финансова група.

Европейският банков съюз е важна стъпка напред към преодоляване на слабостите в институционалната рамка на Еврозоната (Buch, et al., 2014). Споразумението за Единния надзорен механизъм и Единния механизъм за реструктуриране е съществена част от оригиналната концепция на Единен пазар, където надзорът се изпълнява от националните органи съгласно хармонизирани правила и взаимно признаване на надзорните решения.

## **ЛИТЕРАТУРА**

- Казанджиева-Йорданова, И. (2017). Доктрината Too Big to Fail и мрежата за финансова сигурност. Народностопански архив, № 1, с. 15-40
- Хубенова-Делисивкова, Т. (2016). Проблемът за държавните помощи за банките в ЕС и макроикономическите неравновесия: предизвикателствата пред банковата система в България. - В: Следкризисният финансов свят – стагнация или радикална промяна. С.: Издателски комплекс - УНСС, с. 69-81
- Bank for International Settlements (2011). Global systemically important banks: assessment methodology and the additional loss absorbency requirement. Basel, November
- Barth, J., Caprio, G., Levine, R. (2013). Bank Regulation and Supervision in 180 Countries from 1999 to 2011. - Journal of Financial Economic Policy, Vol. 5(2), pp. 111-219
- Basel Committee on Banking Supervision (2010). Report and Recommendations of the Cross-border Bank Resolution Group. Basel
- Buch, Cl., Körner, T., Weigert, B. (2014). Towards Deeper Financial Integration in Europe: What the Banking Union Can Contribute. German Council of Economic Experts, Working Paper 2/2013
- Colliard, J. (2015). Optimal supervisory architecture and financial integration in a banking union. ECB Working Paper 1786

- European Commission (2012). Bank recovery и resolution proposal: Frequently Asked Questions. Memo
- European Union Committee (2015). The post-crisis EU financial regulatory framework: do the pieces fit? House of Lords, London
- Ferreira, D., Kirchmaier, T. (2013). Corporate boards in Europe: size, independence and gender diversity. - In: Belcredi, M. and Ferrarini, G. (eds.). Boards and Shareholders in European Listed Companies: Facts, Context and Post-Crisis Reforms. International Corporate Law and Financial Market Regulation. Cambridge, UK: Cambridge University Press, pp. 191-224
- Jennings, A. (2014). Developments in Banking Law. - Review of banking & financial law, Vol. 32
- Kingdon, J. (2003). Agendas, Alternatives, and Public Policies. 2nd ed. Longman Classics in Political Science. New York: Longman
- Koessler, J. (2010). Navigating Uncharted Waters: The E.U.'s Response to the Financial Crisis (2008-2010). Creative Commons Attribution-Non Commercial-No Derivs 2.0 UK: England & Wales
- Kozinski, W. (2010). The international banking crisis and domestic financial intermediation: the experience of Poland. - In: The global crisis and financial intermediation in emerging market economies. BIS Papers No 54
- Kudrna, Z. (2010). Cross-border resolution of failed banks in the EU: A search for the second-best policies. ECPR Joint Sessions, Muenster, March
- Nedelchev, M. (2016). New Framework of Banking Supervision in the European Union. - Entrepreneurship, Vol. IV, Issue: 2, pp. 287-300
- Schoenmaker, D. (2012). DSF Policy Paper Series Banking Supervision and Resolution: The European Dimension. DSF Policy Paper, No. 19
- Veron, N. (2007). Is Europe ready for a major banking crisis? Bruegel, Policy Briefs No. 234