

Zvláštní zpráva

Dohled EU nad úvěrovým rizikem bank

ECB vystupňovala své úsilí, avšak je zapotřebí dalších kroků, aby se zvýšila jistota, že je úvěrové riziko řádně řízeno a kryto



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

Obsah

	Body
Shrnutí	I–XII
Úvod	01–15
Obezřetnostní dohled Evropské centrální banky nad bankami	01–09
Úvěrové riziko a úvěry se selháním v EU	10–15
Rozsah a koncepce auditu	16–22
Připomínky	23–104
Hodnocení úvěrového rizika, která ECB provádí, mají dobrou úroveň, avšak ECB nevyužívá svých nástrojů efektivně, aby úvěrové riziko řádně řídila a pokrývala	23–76
Hodnocení úvěrového rizika bank prováděná ECB v rámci dohledu mají určité nedostatky, obecně však mají dobrou úroveň	26–36
Počty zaměstnanců jsou v souladu se zjištěnými riziky, avšak dosud nebyla vyřešena otázka chybějících zaměstnanců	37–47
Konzultační a schvalovací procesy ECB jsou důkladné, ale brání včasnému oznamování rozhodnutí SREP bankám	48–52
ECB efektivně nevyužívá svých nástrojů k tomu, aby bylo úvěrové riziko kryto dodatečným kapitálem	53–70
ECB efektivně nevyužívá svých pravomocí v oblasti dohledu k vydávání pokynů bankám, aby lépe řídily úvěrové riziko	71–76
ECB zvýšila úsilí při řešení obav z hlediska obezřetnostního dohledu, které se týkají starších úvěrů se selháním, avšak nevyužívá své nástroje nejlepším způsobem	77–104
Závěry a doporučení	105–121
Příloha	
Příloha I – Následná kontrola realizace doporučení ze zvláštní zprávy 29/2016 Jednotný mechanismus dohledu – dobrý začátek, jsou však zapotřebí další zlepšení	

Zkratky

Glosář

Odpovědi Evropské centrální banky

Harmonogram

Auditní tým

Shrnutí

I Evropská centrální banka (ECB) v úzké spolupráci s národními orgány dohledu přímo dohlíží na přibližně 110 významných bank z 21 zúčastněných členských států bankovní unie. Jedná se o takzvaný jednotný mechanismus dohledu, který byl zřízen v roce 2014.

II Orgány dohledu v rámci každoročního procesu hodnotí rizika, jimž jsou banky vystaveny (například úvěrové riziko, správa a řízení, likvidita a model podnikání), a kontrolují, zda jsou banky připraveny tato rizika řádně řídit. Výstupy procesu jsou formální hodnocení rizik a každoroční rozhodnutí v oblasti dohledu. Orgány dohledu bankám ukládají buďto dodatečné kapitálové požadavky (označované jako požadavky podle pilíře 2) nad regulatorní minimum (označované jako požadavky podle pilíře 1), aby byla pokryta rizika, na něž se nevztahuje pilíř 1, nebo dohledová opatření, díky nimž banky provádějí nápravné kroky, aby zlepšily řízení a kontrolu svých rizik, nebo obojí.

III Jedním z hlavních zdrojů obezřetnostního rizika pro banky je úvěrové riziko, zejména když dlužníci nesplácí úvěry, které se pak dostanou do selhání. Nedostatečná tvorba opravných položek může ohrozit životaschopnost bank, jak ukázaly minulé krize. ECB nedávno upozornila na to, že výhled bank se zhoršuje a současně oslabují ekonomické vyhlídky a zvyšuje se úvěrové riziko.

IV Pro životaschopnost bank je zásadní, aby ECB zajistila nejen řádné řízení a krytí úvěrových rizik, ale také včasnou identifikaci úvěrů se selháním a tvorbu opravných položek na ně bankami. S ohledem na význam důvěry v bankovníctví a abychom informovali zainteresované subjekty, rozhodli jsme se provést tento audit, při němž jsme posuzovali, zda přístup ECB k dohledu nad úvěrovými riziky v bankách a k řešení starších úvěrů se selháním (které byly jako takové označeny před dubnem 2018) byl provozně efektivní. Zaměřili jsme se na opatření ECB v cyklu dohledu roku 2021, včetně vzorku deseti bank se zjištěnými problémy s úvěry se selháním.

V Náš celkový závěr zní, že ECB zvýšila své úsilí při dohledu nad úvěrovým rizikem bank, a zejména nad úvěry se selháním. Musí však podniknout další kroky, aby se její jistota, že úvěrové riziko je řádně řízeno a kryto, ještě zvýšila.

VI S výjimkou některých nedostatků byla hodnocení **míry úvěrového rizika bank a jejich kontrolního prostředí** v našem vzorku kvalitní s řádným využitím nástrojů referenčního srovnávání. Avšak v souvislosti s procesem dohledu a hodnocení nevyužívala ECB stávající nástroje a dohledové pravomoci efektivně, aby zajistila náležitě krytí úvěrového rizika.

VII Metodika pro stanovení dodatečných kapitálových požadavků (pilíř 2) ukládaných ECB v její funkci orgánu dohledu, nově uplatněná v roce 2021, neposkytovala jistotu, že jednotlivá rizika bank budou náležitě kryta. ECB navíc metodiku neuplatňovala důsledně: neukládala úměrně vyšší požadavky podle pilíře 2, čím vyšší bylo riziko, jemuž byla banka vystavena. Uplatňování nové metodiky ECB neposoudil Evropský orgán pro bankovníctví.

VIII ECB také neeskalovala svá dohledová opatření u některých bank, ačkoli existovalo vysoké a trvalé úvěrové riziko a přetrvávaly kontrolní nedostatky. Cyklus dohledu v roce 2021 trval velmi dlouho (13 měsíců). Zejména kvůli dlouhé fázi dialogu a schvalování byla konečná rozhodnutí bankám sdělena až v únoru 2022. Takto dlouhá doba s sebou nese riziko, že hodnocení ECB neodrážejí skutečné rizikové profily bank.

IX V neposlední řadě trpěl dohled do určité míry tím, že několik národních orgánů dohledu nesplnilo své závazky týkající se poskytování personálních zdrojů. ECB se také rozhodla počínaje rokem 2023 nezvýšit u složky dohledu počet zaměstnanců.

X Pokud jde o **starší úvěry se selháním**, jejich celkový objem začal od roku 2015 klesat a nadále klesal v důsledku řady činitelů, mezi něž patří opatření ECB. ECB systematicky nevyužívala své zvláštní dohledové pravomoci (pravomoc požadovat konkrétní politiku tvorby opravných položek nebo úpravy výpočtu kapitálu), aby bankám nařídila řešit případy, v nichž se účetní postup nepovažoval z hlediska dohledu za obezřetný. V roce 2018 se ECB rozhodla oznámit bankám, že jim uloží dodatečný kapitálový požadavek (podle pilíře 2), nebudou-li tyto úvěry se selháním řešit. Záměrem tohoto přístupu, uplatňovaného vůči všem bankám, bylo včas řešit starší úvěry se selháním.

XI ECB chtěla odradit mnohé banky od jejich vyčkávací taktiky a motivovat je k tomu, aby jednaly aktivně a bez důraznějších zásahů ECB (tj. dalšího dodatečného požadavku podle pilíře 2). Přístup ECB ze své podstaty tuto otázku nevyřešil okamžitě, neboť banky na splnění požadavků dostaly několik let. Navíc ne všechny banky jednaly tak aktivně, jak ECB očekávala. Přístup, který ECB zvolila, také vedl k nerovnému zacházení s bankami, neboť ty s vyšším podílem úvěrů se selháním dostaly více času než ostatní a banky si mohly zvolit pro ně nejvýhodnější způsob krytí rizik. Zjistili jsme, že tento proces vedl k určité neefektivitě, neboť jeho provádění bylo náročné na zdroje jak pro banky, tak pro ECB.

XII Aby se zvýšila provozní efektivnost, doporučujeme ECB:

- posílit hodnocení rizika bank,
- zjednodušit proces dohledu a hodnocení,
- uplatnit dohledová opatření, která lépe zajišťují řádné krytí a řízení rizik bankami.

Úvod

Obezřetnostní dohled Evropské centrální banky nad bankami

01 Dohled nad bankami v EU se vykonává v rámci jednotného mechanismu dohledu, který byl zřízen v roce 2014. Jednotný mechanismus dohledu, který je jedním z pilířů bankovní unie, sestává z Evropské centrální banky (ECB) v její roli orgánu dohledu a vnitrostátních příslušných orgánů zúčastněných členských států. Jedná se o 20 členských států eurozóny a od roku 2020 také Bulharsko. V září 2022 vykonávala ECB přímý dohled nad 110 významnými bankami (dále jen „banky“), které drží téměř 82 % bankovních aktiv v bankovní unii¹. Jednotný mechanismus dohledu se řídí především [nařízením o jednotném mechanismu dohledu](#) a [nařízením o rámci jednotného mechanismu dohledu](#).

02 Bankovní dohled EU podléhá společnému každoročnímu procesu, označovanému jako proces dohledu a hodnocení (SREP), který má zajistit, aby banky dodržovaly obezřetnostní pravidla EU. Způsob provádění SREP upřesňují pokyny vydané Evropským orgánem pro bankovníctví (EBA). V souladu se zásadou „dodržuj, nebo vysvětli“² ECB i vnitrostátní příslušné orgány musí EBA informovat, zda se pokyny řídí, a v opačném případě uvést důvody. Pravidla mají zajistit bezpečnost a odolnost trhů a zvýšit finanční integraci a stabilitu. Každodenní dohled vykonávají společné týmy dohledu. Jejich členy jsou zaměstnanci ECB a vnitrostátních příslušných orgánů a jejich práci koordinuje a podporuje ECB kromě jiného svými horizontálními funkcemi. V roce 2021 činily správní výdaje na úkoly ECB v oblasti dohledu 577,5 milionu EUR³.

03 SREP má zajistit to, aby důvěra v banky byla oprávněná. Bez důvěry v odolnost bankovního systému nemohou banky plnit svou úlohu spočívající v poskytování úvěrů reálné ekonomice, neboť by k tomu neměly potřebné prostředky. Tato úloha má obzvláště zásadní význam v EU, kde většina malých a středních podniků, které jsou považovány za páteř hospodářství, nemá přístup na kapitálové trhy. Jedním z motivů vytvoření bankovní unie a jednotného mechanismu dohledu bylo také ujistit občany, že svým bankám mohou důvěřovat.

¹ [Internetové stránky Evropské centrální banky, Bankovní dohled.](#)

² [Nařízení \(EU\) č. 1093/2010 \(článek 16\).](#)

³ [Výroční zpráva ECB o činnosti dohledu za rok 2021, oddíl 6.1.](#)

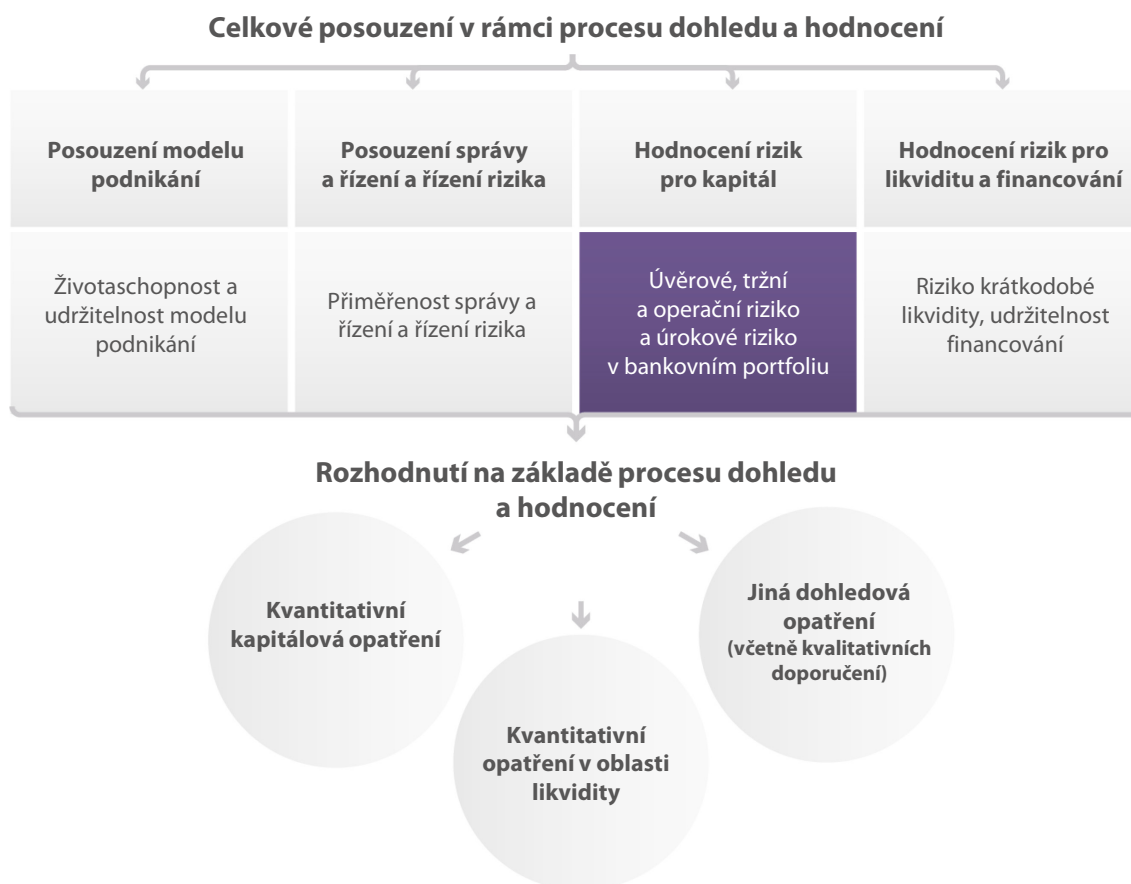
04 Koncepce SREP byla poprvé zavedena dohodami Basel II v roce 2004. ECB provedla první SREP v roce 2014 na základě vnitrostátních postupů. Tato první rozhodnutí SREP byla doplněna výsledky kontroly stavu, kterou ECB provedla v roce 2014 a která se označuje jako „komplexní posouzení“. Tomuto posouzení se musí podrobit všechny banky, které se připojí k dohledu ECB. Jeho součástí je přezkum kvality aktiv, který má zvýšit transparentnost expozice bank, včetně přiměřenosti ocenění aktiv a kolaterálu a souvisejících opravných položek, zejména pokud jde o úvěry se selháním. Druhý SREP, provedený v roce 2015, byl poprvé založen na společném postupu. To představovalo důležitý krok k dosažení rovných podmínek v rámci bankovní unie.

05 Orgány dohledu provádějí SREP, aby ověřily, že rizika, jimž jsou banky vystaveny, jsou řádně řízena a kryta dostatečnými kapitálovými rezervami pro případ, že se tato rizika naplní. V rámci tohoto procesu zkoumají orgány dohledu rizikový profil banky podle čtyř různých kritérií: i) modelu podnikání, ii) správy a řízení, iii) rizik pro kapitál a iv) rizik pro likviditu. Jedním z rizik, které orgány dohledu při hodnocení rizik pro kapitál analyzují, je úvěrové riziko.

06 Orgány dohledu přidělují jednotlivým rizikům bodová hodnocení, která tvoří celkové bodové hodnocení SREP v rozmezí od 1 do 4. To odráží, jak orgány dohledu hodnotí míru rizika a kvalitu řízení rizik dané banky. Čím je bodové hodnocení vyšší, tím větší je hodnocené riziko.

07 Výsledkem SREP jsou dohledová opatření, o nichž se rozhoduje po posouzení, včetně opatření souvisejících s kapitálem anebo likviditou nebo jiných druhů dohledových opatření (viz [obrázek 1](#)).

Obrázek 1 – Celkové posouzení SREP



Zdroj: EÚD na základě údajů ECB.

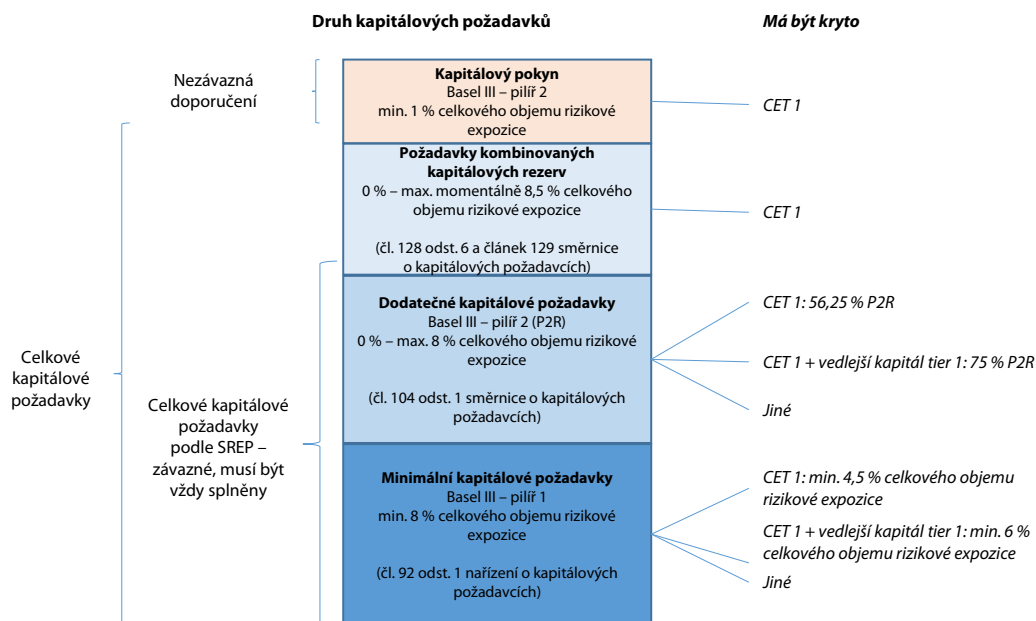
08 Nařízení o jednotném mechanismu dohledu, které se vztahuje na ECB (jako orgán dohledu), uvádí demonstrativní seznam možných **opatření v oblasti dohledu**, která může ECB přijmout. ECB může například bankám uložit, aby posílily opatření, postupy a strategie nebo aby držely dodatečný kapitál, zejména kapitál označovaný jako kapitálový požadavek podle pilíře 2 (P2R), nad výši minimálního regulatorního kapitálu. Ta je vymezena v pilíři 1 rámce Basel III (tj. mezinárodního regulačního rámce pro banky) (viz **obrázek 2**). Rámcem Basel III provedla EU v nařízení o kapitálových požadavcích⁴ a směrnici o kapitálových požadavcích⁵.

⁴ Nařízení o kapitálových požadavcích.

⁵ Směrnice 2013/36/EU.

09 Ke splnění regulačních požadavků je třeba použít tři složky kapitálu (viz **obrázek 2**): kmenový kapitál tier 1 (CET 1), vedlejší kapitál tier 1 a kapitál tier 2. Kmenový kapitál tier 1 je kapitál nejvyšší kvality a zahrnuje mimo jiné akcie a nerozdělený zisk. Pokud banka poruší kapitálové požadavky, vyplývají z toho pro ni důsledky, například mohou být omezeny její možnosti vyplácet dividendy.

Obrázek 2 – Regulační kapitálové požadavky



Zdroj: EÚD.

Úvěrové riziko a úvěry se selháním v EU

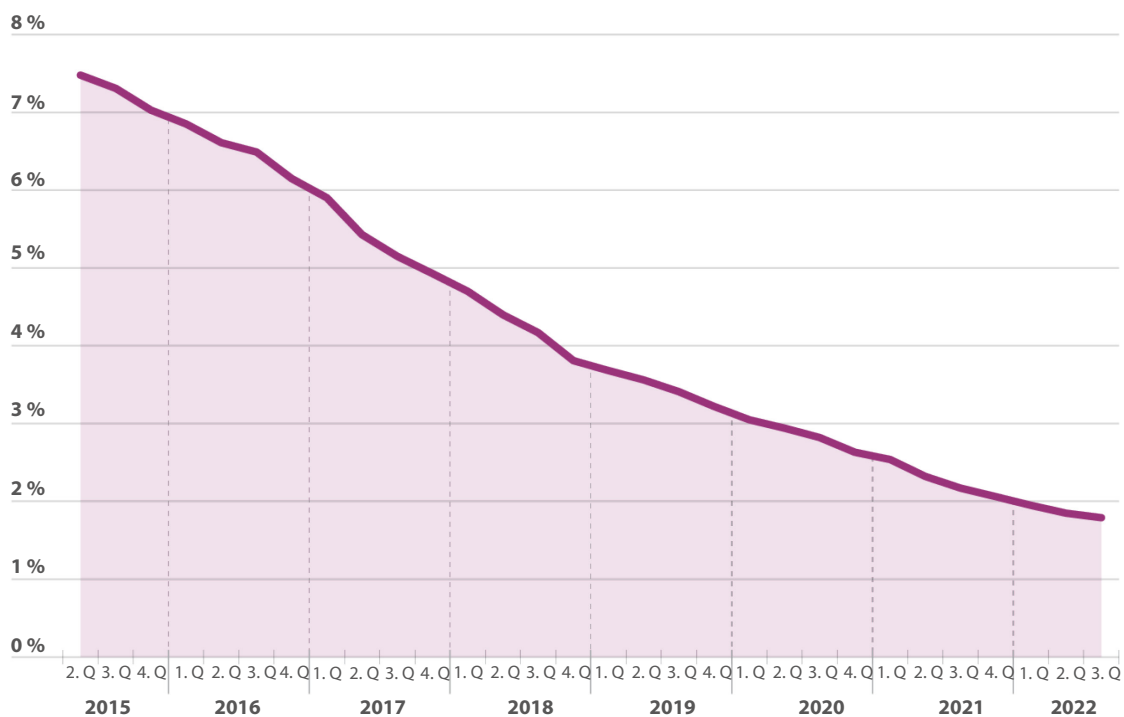
10 Když banky poskytují úvěry, nevyhnutelně se vystavují riziku, že dlužníci nebudou schopni své úvěry splatit. Cílem řízení úvěrového rizika je toto riziko omezit pečlivým posouzením úvěruschopnosti potenciálních vypůjčovatelů a výběrem úroků, které jsou dostatečně vysoké na to, aby pokryly rizika pro banku, že její dlužníci nebudou úvěry splácet. Pokud je nepravděpodobné, že dlužník bude splácet, nebo je v selhání, protože plánované splátky jsou více než 90 dnů po splatnosti, jedná se o úvěr se selháním. Podle účetních standardů musí banky na tyto úvěry se selháním zaúčtovat opravné položky ve výši celého nesplaceného úvěru minus veškeré platby, které mohou na základě předchozích zkušeností přiměřeně očekávat od i) dlužníka v selhání nebo z ii) výtěžku z kolaterálu.

11 Vysoký podíl těchto úvěrů se selháním na celkových úvěrech (podíl úvěrů se selháním) může negativně ovlivnit výkonnost banky, tj. její ziskovost, a může dokonce způsobit, že banka nebude životaschopná, zejména pokud si nemůže dovolit vytvořit na ně odpovídající opravné položky. Banka musí mít řádné řízení rizik (včetně přísných úvěrových standardů, úvěrových marží, které jsou dostatečně vysoké na to, aby pokryly náklady na ztráty, a zátěžových testů), neboť to má zásadní význam pro prevenci nebo zmírnění nárůstu úvěrů se selháním. V případě zhoršujících se hospodářských podmínek nebo náhlého poklesu cen bytových nemovitostí poté, co se staly neudržitelnými, je dobře řízená banka lépe schopna zmírnit obvykle nevyhnutelný dopad prudce se zvyšujícího objemu úvěrů se selháním.

12 Součástí dědictví finanční krize roku 2008 byl vysoký objem úvěrů se selháním, které tížily některé banky bankovní unie: na konci roku 2015 byl podíl úvěrů se selháním stále vysoký a činil více než 7 % (viz [obrázek 3](#)), přičemž pět z 20 členských států (viz bod [01](#)) mělo bankovní systém s podílem úvěrů se selháním přes 10 % (viz [obrázek 4](#)).

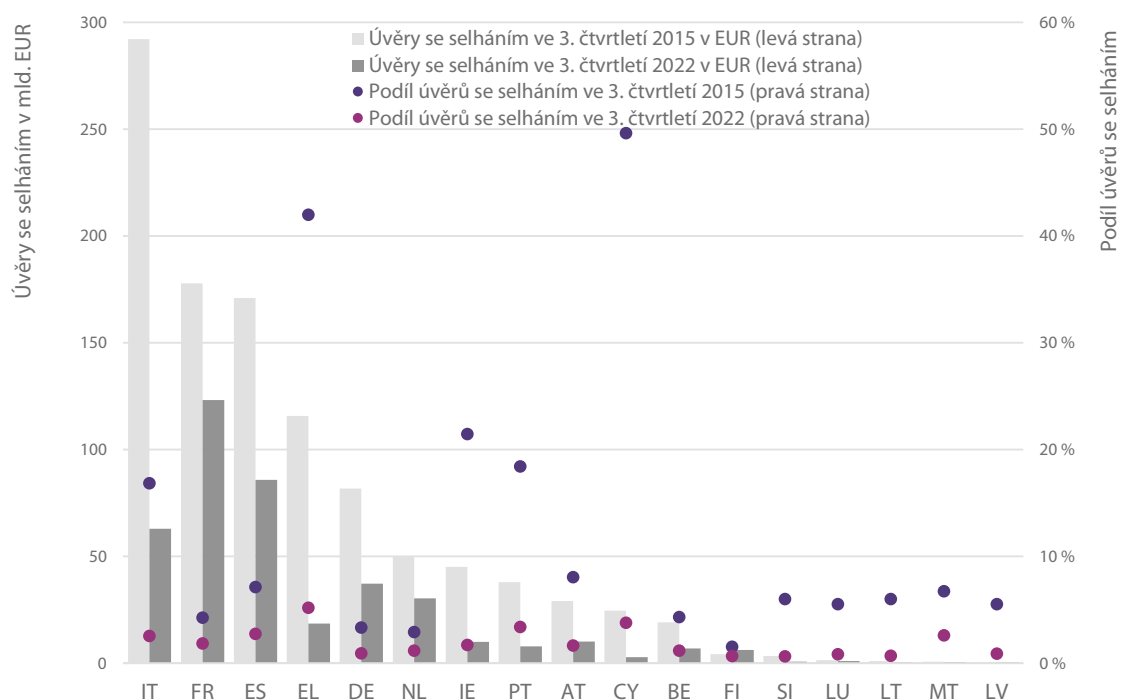
Obrázek 3 – Podílů úvěrů se selháním 21 členů bankovní unie

Podíl úvěrů se selháním v %



Zdroj: statistiky bankovního dohledu ECB (1. čtvrtletí r. 2022, podíl úvěrů se selháním v zemích SSM).

Obrázek 4 – Vývoj úvěrů se selháním (v EUR a jako podíl všech aktiv bank SSM)



Pozn.: srovnatelné údaje pro EE a SK nejsou k dispozici; počáteční údaje za 4. čtvrtletí 2015 (LU), 2. čtvrtletí 2016 (MT), 1. čtvrtletí 2016 (SI); koncové údaje za 3. čtvrtletí 2021 (LV).

Zdroj: statistiky bankovního dohledu ECB.

13 Řešení úvěrů se selháním se v EU stalo politickou prioritou a 11. července 2017 vydala Rada [závěry o akčním plánu](#) pro řešení úvěrů se selháním. Vyzdvihla potřebu opatření, pokud jde o bankovní dohled, reformu insolvenčních rámců a rámců pro vymáhání pohledávek, rozvoj sekundárních trhů pro úvěry se selháním a podporu restrukturalizace bankovního odvětví. Jedním z hlavních kroků, který přinese pokrok v třetím pilíři bankovní unie, kterým je evropský systém pojištění vkladů, je řešení problému vysoké míry úvěrů se selháním. Cílem dokončení bankovní unie je snížit roztržitost bankovního sektoru v EU a zajistit pro banky spravedlivé konkurenční prostředí.

14 Klíčovou úlohu v tomto úsilí hraje ECB. Aby se zabránilo selhání bank v důsledku nedostatečného řízení a krytí úvěrového rizika, měla by se postarat o to, aby banky včas řešily své nedostatky v řízení úvěrového rizika (například nedostatečné úvěrové standardy) a v souvisejících účetních postupech (identifikace úvěrů se selháním a tvorba opravných položek na ně).

15 Ve třetím čtvrtletí roku 2022 se podíl úvěrů se selháním v bankovní unii snížil na 1,8 %. Ve srovnání s rokem 2015 to představuje výrazný pokles. Rozptyl mezi členskými státy (ačkoli je stále vysoký) se značně snížil. Klesající trend je částečně způsoben i) snížením úvěrů se selháním v důsledku lepší hospodářské situace, ii) půjčkami v rámci opatření veřejné podpory, jejichž platnost končí nebo má skončit, a iii) prodejem a sekuritizací (převodem na nové vlastníky) starších úvěrů se selháním. Nové úvěry se selháním mohou vzniknout, až budou ukončována podpůrná opatření související s onemocněním COVID-19 a spojí se účinek hospodářských potíží vyplývajících z války na Ukrajině a vysoké inflace. ECB v této souvislosti nedávno upozornila, že úvěrové riziko se zvyšuje a že pokles cen akcií bank ukazuje na zhoršení jejich výhledu.

Rozsah a koncepce auditu

16 Vzhledem k tomu, že úvěry se selháním mohou představovat významnou hrozbu pro životaschopnost banky, je v zájmu zajištění finanční stability zásadní, aby orgány dohledu svých pravomocí v oblasti dohledu účinně využívaly. O to více to platí za současných složitých hospodářských podmínek. Zejména pokud jde o úvěrové riziko, měly by orgány dohledu prostřednictvím důkladného a invazivního SREP zajistit, aby banky řádně řídily a pokrývaly úvěrová rizika, včetně včasné identifikace a tvorby opravných položek na nové úvěry se selháním.

17 Úvěrové riziko je od zřízení SSM skutečně prioritou ECB v oblasti dohledu. Proto jsme se rozhodli provést tento audit, abychom osvětlili dohled ECB obecně nad úvěrovým rizikem a konkrétně nad úvěry se selháním.

18 Tato zpráva doplňuje zprávy, které jsme o činnostech ECB v oblasti dohledu zveřejnili v roce 2016⁶ a 2018⁷. Kontrola opatření přijatých v návaznosti na zvláštní zprávu z roku 2016 je popsána v *příloze I*. Mandát, který nás opravňuje kontrolovat provozní efektivnost správy ECB, je uveden v příslušném právním textu⁸. V roce 2019 podepsaly EÚD a ECB *memorandum o porozumění*, které upravuje praktická opatření pro výměnu dokumentů a informací. V průběhu celého procesu jsme získali plný přístup k dokumentům, které jsme požadovali, a zaměstnanci ECB nám poskytovali úplnou součinnost.

19 Otevřený a konstruktivní dialog, který jsme s ECB a jejími zaměstnanci vedli, byl pro naši práci prospěšný. Publikace ECB o dohledu ukazují, že ECB pokročila směrem k větší transparentnosti (například v roce 2020 poprvé zveřejnila požadavky druhého pilíře pro každou banku). To posiluje tržní disciplínu, která tvoří třetí pilíř rámce Basel pro dohled, a také její vlastní vyvozování odpovědnosti.

⁶ *Zvláštní zpráva 29/2016*: „Jednotný mechanismus dohledu – dobrý začátek, jsou však zapotřebí další zlepšení“.

⁷ *Zvláštní zpráva 02/2018*: „Provozní efektivnost krizového řízení ECB pro řešení krizí bank“.

⁸ Článek 27.2 Protokolu č. 4 o statutu Evropského systému centrálních bank a ECB a čl. 20 odst. 7 nařízení o jednotném mechanismu dohledu.

20 Při auditu jsme konkrétně zkoumali, zda byl přístup ECB k dohledu nad úvěrovým rizikem v bankách a řešení starších úvěrů se selháním (vymezených jako úvěry, které vznikly před rokem 2018) provozně efektivní. Za tímto účelem jsme posuzovali vztah mezi použitými zdroji (tj. zaměstnanci, nástroji a procesy) a výstupy s ohledem na následující otázky:

- Byl přístup ECB k dohledu nad úvěrovým rizikem efektivní a zajišťoval, aby banky toto riziko řádně pokrývaly a řídily?
- Řešila ECB efektivně obezřetnostní otázky týkající se starších úvěrů se selháním (tj. úvěrů pocházejících z doby před rokem 2018)?

21 Audit se zaměřil na činnosti ECB v oblasti dohledu ve vztahu k úvěrovému riziku hlavně během cyklu SREP roku 2021, ale v některých případech i na opatření v předešlém období. Prověřovali jsme činnosti horizontálních ředitelství ECB odpovědných za metodiku dohledu a za inspekce na místě a také ředitelství s přímou odpovědností za dohled nad konkrétními bankami.

22 Vedli jsme pohovory se zaměstnanci z několika společných týmů dohledu (složených ze zaměstnanců ECB i vnitrostátních příslušných orgánů) a z horizontálních útvarů ECB. Prověřovali jsme příslušnou dokumentaci o systémech ECB a analyzovali jsme celý základní soubor bank. Abychom zodpověděli obě auditní otázky, prověřovali jsme také dohledovou dokumentaci u vzorku deseti bank s vysokou mírou úvěrů se selháním. Do vzorku jsme se snažili zařadit banky s různými modely podnikání, od malých po velké a z řady členských států. Abychom získali pohled různých zúčastněných stran, vedli jsme rozhovory se zástupci odvětvové skupiny a orgánu dohledu v EU mimo bankovní unii.

Připomínky

Hodnocení úvěrového rizika, která ECB provádí, mají dobrou úroveň, avšak ECB nevyužívá svých nástrojů efektivně, aby úvěrové riziko řádně řídila a pokrývala

23 Jednou z hlavních činností orgánu dohledu je každoroční SREP. Hodnocení rizik každé banky podléhající dohledu (viz [obrázek 1](#)) se provádějí na dálku, a je-li to nutné, také na místě. Vycházejí z mnoha různých informací kvantitativní i kvalitativní povahy. Aby bylo zajištěno jednotné hodnocení všech bank, měly by společné týmy dohledu v souladu s příslušnými standardy (viz body [01–02](#)) porovnávat každou banku s ostatními bankami (referenční srovnávání) a při hodnocení úvěrových rizik zohledňovat relevantní souvislosti.

24 Posouzení banky v daném roce je shrnuto v rozhodnutí SREP, které orgán dohledu zašle bance (viz bod [07](#)). Rozhodnutí obvykle obsahuje opatření, která musí banky přijmout k řešení konkrétních zjištěných nedostatků. Pokud jde konkrétně o úvěrové riziko, opatření mohou vyžadovat, aby banky držely dodatečný kapitál na krytí rizik anebo aby odstranily nebo zmírnily nedostatky v kontrole anebo řízení úvěrového rizika.

25 V tomto oddíle posuzujeme, jak efektivně ECB tento proces týkající se úvěrového rizika provádí, tj. vztah mezi použitými zdroji a dosaženými výstupy, pokud jde o kvantitu, kvalitu a včasnost. Konkrétně jsme posuzovali, zda:

- a) ECB hodnotí úvěrové riziko bank komplexně;
- b) přidělené personální zdroje odpovídají zjištěným rizikům;
- c) proces přijímání rozhodnutí SREP probíhá dle časového plánu;
- d) ECB zajišťuje, aby zjištěná rizika byla kryta kapitálem;
- e) ECB účinně využívá své nástroje k řešení zjištěných nedostatků u bank.

Hodnocení úvěrového rizika bank prováděná ECB v rámci dohledu mají určité nedostatky, obecně však mají dobrou úroveň

26 Společný tým dohledu při hodnocení úvěrového rizika hodnotí (bodově), jak velké je úvěrové riziko banky a jak banka toto riziko kontroluje, například pomocí svého systému správy a řízení (viz [obrázek 5](#)). Hodnocení míry rizika začíná po shromáždění údajů automatizovaným bodovým hodnocením každé banky na základě ukazatelů rizik. Společné týmy dohledu se mohou od těchto automatizovaných bodových hodnocení do určité míry odchýlit, neboť mohou hodnocení o dva stupně snížit nebo o jeden stupeň zvýšit, aby zohlednily specifičnost a složitost dané instituce. To se označuje jako omezené posouzení a probíhá ve fázi 3.

Obrázek 5 – Fáze hodnocení v rámci SREP



Zdroj: EÚD na základě příručky ECB pro SREP.

27 Posouzení kontroly rizik jsou založena na kontrolních seznamech, v nichž společné týmy dohledu posuzují soulad bank s právními požadavky (fáze 2), a jsou doplněna podrobnějším posouzením (fáze 3). To má týmům umožnit zohlednit specifičnost a složitost banky a zároveň zajistit jednotnost všech posouzení v oblasti dohledu v rámci SSM.

28 Prověřovali jsme hodnocení úvěrového rizika na základě našeho vzorku deseti bank (viz bod 22). Zkoumali jsme, zda:

- o ECB převedla externí standardy (obecné pokyny EBA ke SREP a pokyny EBA pro řízení úvěrů se selháním a expozic s úlevou) do svých pokynů pro společné týmy dohledu, a zajistila tak jednotný dohled na dálku nad úvěrovým rizikem (včetně toho, jak banky řídí úvěry se selháním),
- o společné týmy dohledu pokyny správně uplatňovaly,
- o ECB dobře využívala nástroje referenčního srovnávání pro banky.

29 Obecně jsme zjistili, že ECB převedla externí standardy do provozních pokynů pro společné týmy dohledu, zejména prostřednictvím své příručky SREP. Ta obsahuje konkrétní pokyny k tomu, jaká posouzení všech prvků SREP musí být u bank provedena. Zjistili jsme, že dohledová posouzení jsou založena na automatizovaném bodovém hodnocení, které společné týmy dohledu v případě potřeby upravují. ECB však pro provádění omezeného posouzení společnými týmy dohledu nevymezila objektivní kritéria (viz bod 26). Omezila se jen na seznam činitelů, které společné týmy dohledu mohou vzít v úvahu, ale neposkytla pokyny k tomu, jak to prakticky provádět, aby byla mezi společnými týmy dohledu zajištěna jednotnost.

30 Většinu požadavků vyplývajících z příslušných standardů vykonaly společné týmy dohledu v našem bankovním vzorku tím, že provedly příslušná posouzení SREP. V provádění SREP jsme však zjistili určité nedostatky, které uvádíme v následujících bodech.

31 U hodnocení **míry úvěrového rizika** (fáze 3) jsme zjistili, že u všech deseti bank v našem vzorku ECB neposoudila nebo neposoudila v plném rozsahu určité prvky v souladu s příslušnými pokyny EBA (viz bod 28). V případě některých bank například nebyla posouzena kvalita úvěrů bez selhání a významnost úvěrů se selháním v jednotlivých portfoliích nebo byla posouzena neúplně. I když polovina dotčených bank zařazených do vzorku tak či tak získala nejhorší možné bodové hodnocení rizika čtyři, neúplná posouzení nicméně znamenají, že řádné řízení a pokrytí rizik nelze v plném rozsahu zajistit.

32 Pokud jde o posouzení **kontroly úvěrového rizika**, zjistili jsme, že:

- o pokyny ECB pro společné týmy dohledu ohledně toho, na které otázky (kontrolní seznam pro fázi 2 podle **obrázku 5**) je třeba odpovědět, byly nekonzistentní. Jasně pokyny ohledně toho, zda měly být důležité otázky (například zda byly zásady a postupy klasifikace úvěrů se selháním sladěny s právními požadavky) zodpovězeny, či nikoli, byly poskytnuty pouze společným týmům dohledu, které se zabývaly 22 konkrétními bankami ze 110, na něž se v roce 2021 vztahoval SREP, z nichž dvě byly v našem vzorku. Byla tak oslabena jednotnost posuzování v celém základním souboru bank podléhajících dohledu;
- o v roce 2021 byly otázky pro standardní hodnocení rizika ve fázi 3 pro společné týmy dohledu většinou volitelné. ECB předpokládala, že banky provedou vlastní posouzení rámců pro kontrolu úvěrového rizika. Tato posouzení vyhodnocovaly společné týmy dohledu a příslušné informace byly použity pro hodnocení úvěrového rizika. Některé otázky z pravidelného hodnocení rizika ve fázi 3 však nebyly do vlastního posouzení bank zahrnuty. Kromě toho volitelná povaha pravidelného kontrolního seznamu ve fázi 3 znamenala, že ECB nemohla ověřit konzistentnost posouzení.

33 Zjistili jsme, že společné týmy dohledu třem bankám (z našeho vzorku deseti bank) přidělily bodové hodnocení kontroly rizika 2 nebo 3 (lepší než nejhorší hodnocení 4), třebaže jejich prostředí kontroly rizika bylo posouzeno neúplně (viz bod **32**). Kladné bodové hodnocení kontroly rizika může mít následný dopad na dohledová opatření (viz bod **07**).

34 Aby mohly být banky podrobovány náležitému **referenčnímu srovnávání**, má ECB k dispozici rozsáhlou škálu vizualizačních a srovnávacích nástrojů. Ty společným týmům dohledu umožňují vidět, jak jejich banka vychází ze srovnání s jinými bankami v mnoha různých klíčových ukazatelích rizik. U posouzení SREP, která jsme v našem vzorku bank prověřovali, jsme zjistili, že společné týmy dohledu využívají tyto nástroje referenčního srovnávání obecně dobře.

35 Existují však určité nedostatky v tom, jak jsou srovnávací nástroje nastaveny. Zejména automatizované bodové hodnocení míry rizika ve fázi 2 (viz bod **26**) je nastaveno podle prahových hodnot, které již nejsou aktuální, a dokonce i podle interní analýzy ECB vytváří pozitivní zkreslení. Zjistili jsme, že v důsledku toho společné týmy dohledu provádějí systematické úpravy, tím, že snižují hodnocení ve fázi omezeného posouzení, aby tak zkreslení kompenzovaly.

36 Nástroje referenčního srovnávání jsou převážně samostatné. Nejsou dobře sladěny s tím, co se od společných týmů dohledu očekává podle manuálu SREP, ani s informačním nástrojem, který společné týmy používají pro kvalitativní posouzení SREP. Práce společných týmů dohledu je tudíž více zatěžující, protože musí provádět manuální křížové kontroly.

Počty zaměstnanců jsou v souladu se zjištěnými riziky, avšak dosud nebyla vyřešena otázka chybějících zaměstnanců

37 Vytkli jsme si za cíl prověřit, zda ECB efektivně přidělovala zdroje na společné týmy dohledu a na dohled na místě, aby dohledová činnost odpovídala příslušným rizikům.

38 Zjistili jsme, že ECB má pro přidělování zdrojů na společné týmy dohledu techniku (model zařazování do uskupení), která je založena na velikosti, složitosti a riziku bank. Model zařazování do uskupení se rovněž používá k určení intenzity dohledu, s níž společné týmy dohledu opakovaně vykonávají dohled nad bankami. Významný podíl činností (42 %), jako jsou prodej aktiv nebo fúze, které musí společné týmy dohledu posoudit, je však neplánovaný.

39 V našem vzorku bank jsme zjistili, že neplánovaná práce (například posouzení prodeje nebo sekuritizace úvěrů) může mít dopad na plánovanou práci v rámci SREP. U dvou bank v našem vzorku byla analýza vlastního posouzení bank prováděná společnými týmy dohledu opožděna (viz bod 32, druhá odrážka) kvůli dalším neplánovaným, avšak naléhavým úkolům, ačkoli později v cyklu SREP bylo zpoždění dohnáno. ECB má postup, jak dočasnou potřebu zdrojů naplnit, ale pro společné týmy dohledu bylo obtížné obsadit pozice včas, aby byly požadavky na tento úkol uspokojeny.

40 Kvůli změně postupu v roce 2021 ECB navíc již neposuzuje, zda přidělené zdroje dostačovaly na provedení konkrétních úkolů podle jejich vlastních požadovaných standardů. To znamená, že ECB je méně schopná propojit potřeby se zdroji.

41 Zkoumali jsme také personální zajištění činností na místě, tj. inspekci na místě a šetření interních modelů:

- o společné týmy dohledu mohou považovat za nezbytné požádat o inspekci na místě, aby mohly například hloubkově analyzovat různá rizika nebo systémy vnitřní kontroly. Inspekce na místě provádějí specializované kontrolní týmy;

- o ECB provádí šetření interních modelů, podle nichž banky stanoví kapitálové požadavky, které vyžadují schválení ECB.

42 Při zřízení jednotného mechanismu dohledu byla ECB svěřena odpovědnost za provádění inspekcí na místě s podporou vnitrostátních příslušných orgánů.

V dubnu 2022 pracovalo příslušné generální ředitelství ECB pro činnosti na místě s počtem zaměstnanců nižším než schváleným: neobsazená pracovní místa představovala 10 % celkových přidělených personálních zdrojů v počtu 149.

Nedostatek zaměstnanců, na který jsme upozornili již ve zprávě z roku 2016 o uspořádání jednotného mechanismu dohledu⁹, snižuje schopnost ECB provádět činnosti na místě.

43 Zjistili jsme, že v roce 2021 nebylo možno provést všechny prioritní kontroly:

- o ačkoli ECB posuzuje žádosti společných týmů dohledu o inspekce na místě a rozhoduje o seznamu priorit, nebyla schopna 10 % prioritních inspekcí na místě v roce 2021 personálně zajistit;
- o u šetření interních modelů byl rozdíl mezi žádostmi a kapacitou ještě mnohem větší. V roce 2021 nebyla ECB schopna personálně zajistit 26 % prioritních šetření. Pokud jde o nedostatek zdrojů pro šetření interních modelů, odpovědné generální ředitelství ECB varovalo počátkem roku 2022 Radu dohledu a poukázalo na značné riziko poškození dobré pověsti. Rada dohledu na toto varování dosud nijak nereagovala.

44 Úkoly centrálního bankovníctví a úkoly dohledu jsou v ECB formálně rozpočtově odděleny, aby ECB mohla oba druhy úkolů vykonávat odděleně a aby jeden nebyl vykonáván na úkor druhého. Výdaje na provádění dohledových úkolů ECB jsou hrazeny výběrem ročních poplatků za dohled od institucí, nad nimiž je vykonáván dohled. To je v souladu s příslušným standardem (basilejská základní zásada 2)¹⁰, podle něž musí být orgán dohledu financován způsobem, který neohrožuje jeho autonomii nebo provozní nezávislost.

45 Rada guvernérů ECB však rozhodla počet zaměstnanců počínaje rokem 2023 dále nezvyšovat jak u složky centrálního bankovníctví, tak u složky dohledu. Složka ECB pro

⁹ Zvláštní zpráva 29/2016: „Jednotný mechanismus dohledu – dobrý začátek, jsou však zapotřebí další zlepšení“, viz bod 160.

¹⁰ Basilejský výbor pro bankovní dohled: „Základní zásady pro účinný bankovní dohled“, viz zásada 2.

dohled (prostřednictvím předsedy a místopředsedy [Rady dohledu](#)) však může požádat o dodatečné zdroje, pokud budou přiděleny nové nebo rozšířené úkoly nebo v důsledku rozhodnutí v oblasti dohledu vzniknou zvláštní potřeby. V tomto ohledu poznamenáváme, že po skončení naší auditní činnosti schválila ECB dodatečná pracovní místa, aby svou závislost na externích zdrojích při provádění inspekcí na místě a šetření interních modelů snížila. Výše uvedené skutečnosti znamenají, že přidělování zdrojů je ovlivněno rozpočtovými ohledy, které vyplývají z funkce ECB jako centrální banky, neboť možnost vyjádřit se v rozhodovacím procesu (předseda a místopředseda Rady dohledu jednotného mechanismu dohledu jsou konzultováni¹¹) není totéž jako nezávisle přijmout rozhodnutí o rozpočtu určeném na dohled. Tento stav není v souladu s příslušným standardem (viz bod [44](#)), podle něž musí být zdroje určené na dohled stanoveny nezávisle. Na tuto otázku jsme upozornili také ve [zprávě z roku 2016 o uspořádání jednotného mechanismu dohledu](#)¹².

46 Podle právního rámce musí vnitrostátní příslušné orgány poskytovat zaměstnance pro dohledové činnosti ECB na dálku a na místě. Například 90 % inspektorů provádějících inspekce na místě a zhruba dvě třetiny pracovníků společných týmů dohledu pocházejí z vnitrostátních příslušných orgánů. Poslední průzkum ECB týkající se personálního obsazení ukazuje, že devět z 22 vnitrostátních příslušných orgánů neplní své závazky, což představuje 32 plných pracovních úvazků neboli 4 % celkových personálních závazků. Největší rozdíl byl u společných týmů dohledu pro největší a nejsložitější banky.

47 Pokud vnitrostátní příslušné orgány neplní své personální závazky, použije se postup eskalace, jehož posledním krokem je formální dopis, který ECB zašle vnitrostátnímu příslušnému orgánu. Ačkoli se v roce 2021 uskutečnilo setkání na vysoké úrovni mezi ECB a dvěma vnitrostátními příslušnými orgány, ECB v době auditu nezaslala formální dopis žádnému vnitrostátnímu příslušnému orgánu. Do konce roku 2021 nebyly poskytnuty žádné dodatečné zdroje.

¹¹ Jednotný mechanismus dohledu je v Radě guvernérů ECB, kterou tvoří celkem 26 členů, zastoupen jednou osobou.

¹² [Zvláštní zpráva 29/2016](#): „Jednotný mechanismus dohledu – dobrý začátek, jsou však zapotřebí další zlepšení“, viz body 47–52, 186.

Konzultační a schvalovací procesy ECB jsou důkladné, ale brání včasnému oznamování rozhodnutí SREP bankám

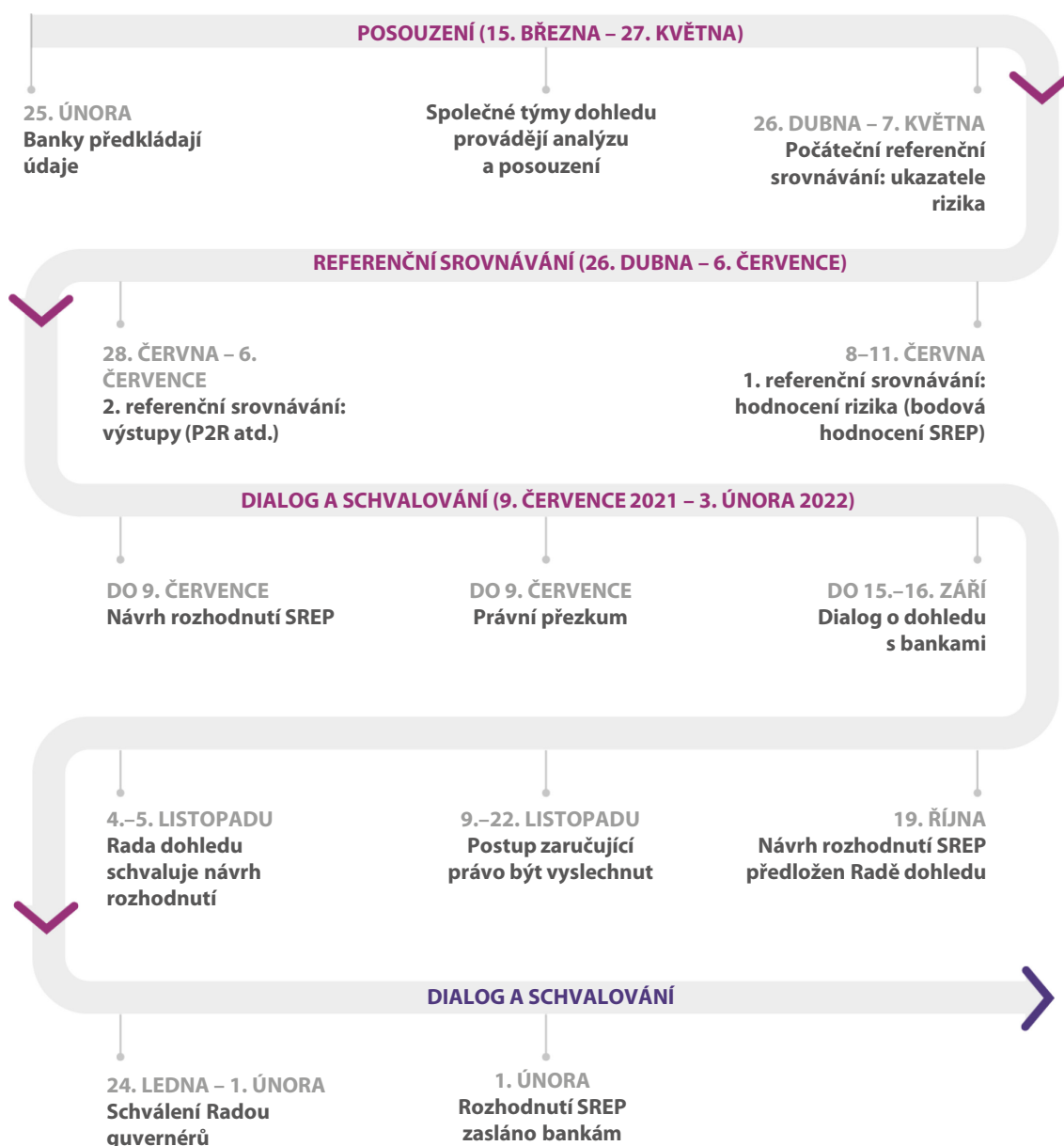
48 Orgány dohledu by měly usilovat o to, aby banky obdržely pokyny v oblasti dohledu včas, a zároveň dbát o to, aby posouzení a opatření byla pro všechny banky jednotná. Naším cílem bylo prověřit, zda příslušný proces ECB probíhá dle časového plánu.

49 Postup ECB pro přijímání rozhodnutí SREP – cyklus SREP – se skládá ze čtyř hlavních fází:

- posouzení provedeného společnými týmy dohledu,
- referenčního srovnávání a přezkumu provedeného horizontálními odděleními ECB,
- konzultace s dotčenými bankami (fáze dialogu),
- procesu schvalování.

50 Fáze posuzování cyklu SREP roku 2021 začala v polovině března poté, kdy banky předložily údaje, a do začátku července byly dokončeny návrhy rozhodnutí SREP (viz [obrázek 6](#)). Následně byl zahájen dialog o dohledu, během něhož byly banky informovány o kvantitativních a kvalitativních opatřeních a doporučeních, která ECB hodlala zavést, a také o hlavních důvodech k nim. Dialog o dohledu skončil v polovině září a v následujících pěti měsících proběhly formální kroky, jako je právní přezkum, formální postup zaručující právo být vyslechnut, interní schvalování a konečné schválení [Radou dohledu](#) a [Radou guvernérů](#). Formální postup zaručující právo být vyslechnut vycházel z návrhu rozhodnutí SREP, tj. včetně kvantitativních a kvalitativních dohledových opatření. Banky se mohly k tomuto návrhu rozhodnutí SREP formálně vyjádřit.

Obrázek 6 – Časový rozvrh SREP v roce 2021



Zdroj: EÚD na základě údajů ECB.

51 Přestože je celkový proces důkladný, chybí mu efektivnost, protože jeho závěr (tj. fáze dialogu a schvalování) zabírají mnoho času: přibližně dvakrát více než fáze posouzení a referenčního srovnávání. U našeho vzorku deseti bank jsme zkoumali, do jaké míry se mezi dialogem o dohledu v červenci 2021 a konečným rozhodnutím SREP v únoru 2022 změnila dohledová opatření. Zjistili jsme, že navzdory vynaloženému času a dvěma zavedeným postupům (dialogu o dohledu a právu na slyšení) se obsah ani počet opatření podstatně nezměnily. Změnily se pouze některé lhůty stanovené pro provedení opatření. Výjimkou byl zvláštní dodatečný požadavek podle pilíře 2 týkající se nedostatečného pokrytí úvěrů se selháním, který byl v roce 2021 novinkou (podrobnosti o tomto dodatečném požadavku jsou uvedeny v bodech [77–104](#)).

52 Konečným výsledkem bylo, že v cyklu SREP roku 2021 byla konečná rozhodnutí SREP bankám oznámena až v únoru 2022, tj. 13 měsíců po referenčním datu, kterým byl konec prosince 2020. Byla to stejně dlouhá doba jako u cyklu roku 2018, avšak delší než u předchozích cyklů například roku 2017, 2019 a 2020, kdy byla rozhodnutí vydána před koncem roku. Třináctiměsíční období bylo rovněž znatelně delší než například doba, kterou podobnému úkolu věnoval švédský orgán obezřetnostního dohledu (devět měsíců). Pokud jde o dopad, celková délka procesu znamená, že banky pod dohledem ECB neobdrží formální, právně platný výsledek procesu včas. Rizika banky (například míra úvěrů se selháním a tvorba opravných položek) se dokonce mohou během zdoluhavých fází dialogu a schválení změnit. Tím se zvyšuje riziko, že rozhodnutí SREP nebude v době jeho formálního vydání již aktuální.

ECB efektivně nevyužívá svých nástrojů k tomu, aby bylo úvěrové riziko kryto dodatečným kapitálem

53 Na konci procesu SREP může orgán dohledu uložit dodatečný kapitálový požadavek, označovaný jako požadavek podle pilíře 2 (viz bod **08**). Děje se tak tehdy, když orgán dohledu rozhodne, že kapitál držený bankou nezajišťuje spolehlivé pokrytí rizik pro kapitál, kterým banka je nebo může být vystavena, pokud jsou tato rizika pro banku vyhodnocena jako významná¹³. V souladu s obecnými pokyny EBA ke SREP¹⁴ by požadavek podle pilíře 2 měl být stanoven na **základě jednotlivých rizik** a měl by pokrývat¹⁵:

- riziko neočekávaných ztrát a očekávaných ztrát, které nejsou dostatečně kryty rezervami, po dobu 12 měsíců (není-li v nařízení o kapitálových požadavcích stanoveno jinak), které se označují jako „neočekávané ztráty“,
- riziko podcenění rizika v důsledku nedostatků v interních modelech bank (tj. statistických modelech, podle nichž mohou banky určit, kolik kapitálu na základě svých rizik potřebují),
- riziko vyplývající z nedostatků ve vnitřní správě a řízení, včetně opatření vnitřní kontroly, a z dalších nedostatků.

¹³ [Obecné pokyny EBA ke SREP z roku 2018](#), bod 342, [obecné pokyny EBA ke SREP z roku 2022](#), bod 360.

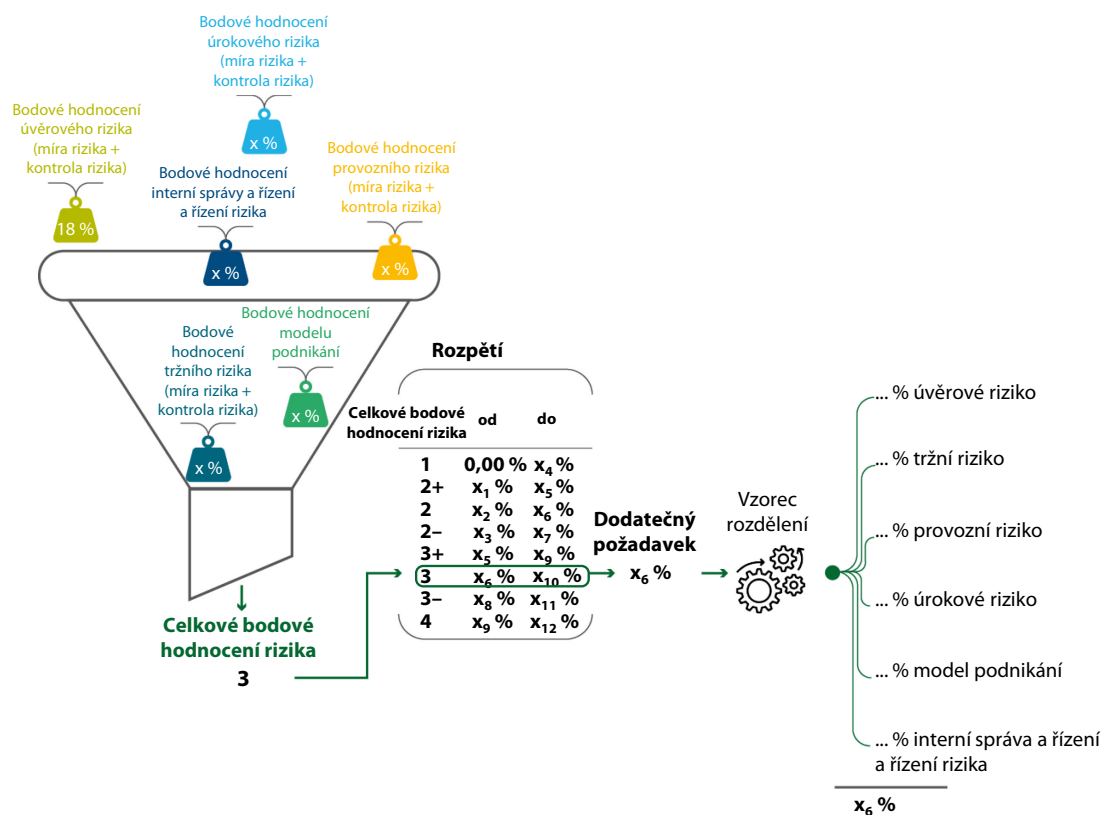
¹⁴ ECB oznámila soulad s pokyny pro SREP dne 15.2.2019.

¹⁵ [Obecné pokyny EBA ke SREP z roku 2018](#), bod 348 a 349, [obecné pokyny EBA ke SREP z roku 2022](#), bod 368 a 371.

54 Pro cyklus SREP roku 2021 se ECB rozhodla stanovit požadavek podle pilíře 2 novým postupem, který stále doladuje. Reagovala tak na přezkum orgánu EBA, při němž bylo zjištěno, že předchozí postup je třeba zlepšit. Tento nový postup spočívá v procesu skládajícím se ze čtyř kroků:

- o výchozím bodem je celkové bodové hodnocení rizika v kroku 1, které je odvozeno z fáze posouzení SREP. Bodové hodnocení se vypočítá automaticky tak, že jednotlivým složkám rizika (těm uvedeným na [obrázku 1](#) s výjimkou likvidity) se přiřadí předem stanovené váhy. Na základě tohoto celkového bodového hodnocení rizika vyberou společné týmy dohledu výchozí dodatečný požadavek (vyjádřený v procentech rizikově vážených aktiv). Pro každé celkové bodové hodnocení rizika (od 1 (nejnižší riziko) do 4 (nejvyšší riziko)) ECB předem definovala konkrétní rozpětí dodatečného požadavku (od minimálního po maximální). Společné týmy dohledu mohou automatizované celkové bodové hodnocení rizika v určitých mezích upravit tak, aby zohledňovalo specifika rizikových profilů bank;
- o v kroku 2 se vybraný výchozí dodatečný požadavek rozdělí podle vzorce až na sedm jednotlivých dodatečných požadavků pro různá rizika (úvěrové riziko, provozní riziko, tržní riziko atd.). Ve vzorci se používají vstupy z vlastního postupu banky pro hodnocení přiměřenosti vnitřně stanoveného kapitálu (ICAAP), tj. z kvantifikace banky, jak jsou její rizika pokryta kapitálem podle pilíře 1 (viz bod [09](#));
- o společné týmy dohledu poté v kroku 3 dodatečné požadavky pro jednotlivá rizika znovu posoudí (a přihlížejí přitom rovněž ke srovnávacím referenčním hodnotám a dalším standardům);
- o v kroku 4 je požadavek podle pilíře 2 přetvořen přidáním jednotlivých dodatečných požadavků pro jednotlivá rizika. Konečné dodatečné požadavky v kroku 4 mohou být vyšší nebo nižší než požadavky vybrané v kroku 2. Tento postup je názorně zobrazen na [obrázku 7](#).

Obrázek 7 – Postup vedoucí od výchozího celkového dodatečného požadavku k dodatečným požadavkům podle jednotlivých rizik



Zdroj: EÚD na základě údajů ECB.

55 I když ECB v posledních letech podnikla kroky k větší transparentnosti (viz bod 19), metodiku SREP dosud nezveřejnila v plném rozsahu. Nezveřejňujeme informace o vahách nebo rozpětích, které ECB uplatňuje v metodice ECB pro pilíř 2, neboť je považuje za důvěrné.

56 Posuzovali jsme, jak efektivně ECB uplatňuje obecné pokyny EBA ke SREP při vytváření požadavků podle pilíře 2. Šlo zejména o to, jak metodika ECB v oblasti dohledu a její provádění zajišťují, aby byla zjištěná rizika dostatečně kryta kapitálem.

57 Pokyny EBA platné pro cyklus SREP roku 2021 (viz též bod 53) požadovaly, aby výchozím bodem pro stanovení požadavku podle pilíře 2 byly výpočty ICAAP, které se považují za spolehlivé nebo částečně spolehlivé¹⁶. Pokud ICAAP za spolehlivý považován nebyl, měl být výchozím bodem výsledek dohledových referenčních hodnot. ECB se však rozhodla ICAAP jako výchozí bod nepoužívat. Zjistili jsme, že spolehlivost ICAAP je i po sedmi letech dohledu SSM nízká, přičemž ECB v roce 2021

¹⁶ Obecné pokyny EBA ke SREP z roku 2018, bod 350.

vyhodnotila ICAAP jako spolehlivý u méně než poloviny bank. Orgán EBA neposoudil uplatňování nové metodiky ECB, která byla poprvé použita v cyklu SREP roku 2021.

58 Místo toho, aby se jako výchozí bod použil ICAAP, bylo celkové bodové hodnocení rizika založeno na váhách pro každé riziko (jak je uvedeno v bodě 54). Váhy se použily na bodová hodnocení plynoucí z dohledového hodnocení každého rizika. V případě cyklu roku 2021, který je předmětem našeho auditu, byly váhy pro všechny banky shodné, takže neodrážely jejich konkrétní situaci. Bereme na vědomí, že pro cyklus roku 2022 se váhy změnila a liší se podle modelu podnikání banky. Společné týmy dohledu mohou automatizované celkové bodové hodnocení rizik v určitých mezích upravit.

59 Jak vyplývá z výše uvedených bodů, současná metodika ECB pro výpočet dodatečných kapitálových požadavků **se neřídí postupem založeným na jednotlivých rizicích**, jak to vyžadují pokyny EBA (viz bod 53). Celkové bodové hodnocení rizika je založeno na hodnocení měř rizika v rámci dohledu a také na posouzení nedostatků modelu a dalších nedostatků vnitřní kontroly, a je tedy sloučením bodových hodnocení rizik,

- o což znamená, že není možné žádným způsobem stanovit přímou souvislost mezi jednotlivými rizikovými faktory a dodatečnými požadavky pro jednotlivá rizika;
- o nenalezli jsme ani doklady toho, že ECB tato rizika pro jednotlivé banky vyčíslila. Již existující nástroj pro provádění těchto kvantifikací se pro cyklus roku 2021 nevyužíval a pro cyklus roku 2022 již není k dispozici. Jako příklad lze uvést, že místo vyčíslení konkrétního rizika¹⁷ existuje bodové hodnocení všech rizik, která

¹⁷ [Obecné pokyny EBA ke SREP](#) z roku 2018, bod 342: „Příslušné orgány by měly pomocí hodnocení kapitálu v rámci procesu přezkumu a vyhodnocování určit, zda kapitál, který má instituce k dispozici, nabízí spolehlivé pokrytí rizik pro kapitál, kterým je nebo může být instituce vystavena, pokud jsou tato rizika pro danou instituci hodnocena jako významná“ a 343: „Příslušné orgány by to měly provést určením a stanovením množství (výše) a kvality (složení) dodatečného kapitálu, který musí instituce držet, aby pokryla prvky rizika a rizika, která nejsou pokryta článkem 1 nařízení (EU) č. 575/2013 („dodatečné kapitálové požadavky“), včetně v případě potřeby kapitálových požadavků k řešení rizik vyplývajících z nedostatků v modelech, kontrolních mechanismech, správě a řízení nebo z jiných nedostatků“, [obecné pokyny EBA ke SREP](#) z roku 2022, bod 368: „Pro účely předchozího odstavce by příslušné orgány měly na základě jednotlivých rizik určit výši kapitálu považovanou za přiměřenou tím, že identifikují, vyhodnotí a kvantifikují rizika, jimž je instituce vystavena, přičemž by měly vzít v úvahu úplný rizikový profil instituce“.

toto konkrétní riziko mohou a nemusí zahrnovat, a kontrolních nedostatků, které s konkrétním rizikem mohou a nemusí souviset;

- o v metodice se výslovně nerozlišuje a při jejím uplatňování se neprovádí mapování rizika mezi i) specifickými riziky (konkrétně mezi těmi, na něž se nevztahují kapitálové požadavky podle pilíře 1, riziky, která nejsou náležitě kryta, a riziky, která nejsou kryta vůbec) a ii) požadavkem podle pilíře 2.

60 Jelikož ECB není schopna dodatečný kapitálový požadavek pro danou banku rozdělit na jednotlivé rizikové faktory, **nemá jistotu, že vypočtené požadavky podle pilíře 2 zajišťují náležité pokrytí rizik**, která je třeba pokrýt, ani že jsou řádně řešeny nedostatky modelu a kontrolní nedostatky (viz bod **53**).

61 Předem vymezená rozpětí, z nichž se vybírá výchozí dodatečný požadavek, nebyla od roku 2017 aktualizována a ECB dosud neprovedla žádnou analýzu, aby ověřila, zda rozpětí přesně odrážejí příslušná rizika na úrovni bank. Na základě veřejných údajů jsme zjistili, že požadavky podle pilíře 2 uložené bankám, na něž ECB dohlíží, se na základě cyklů SREP let 2019, 2020 a 2021 pohybovala v rozpětí od 0,75 % do 3,90 %. Předem vymezená rozpětí se také do značné míry překrývají (viz **obrázek 7**), takže bance s nižším celkovým bodovým hodnocením rizika může být uložen vyšší dodatečný požadavek podle pilíře 2 než bance s vyšším celkovým bodovým hodnocením rizika.

62 Zkoumali jsme, zda roli při výběru v rámci daného rozpětí hrál ICAAP. Zejména v případech, kdy ECB posoudí ICAAP jako nespolehlivý, by podle příručky ECB pro SREP měl společný tým dohledu zvolit hodnotu z horní části rozpětí. U cyklu SREP roku 2021 jsme zjistili, že tyto interní pokyny se často nedodržovaly:

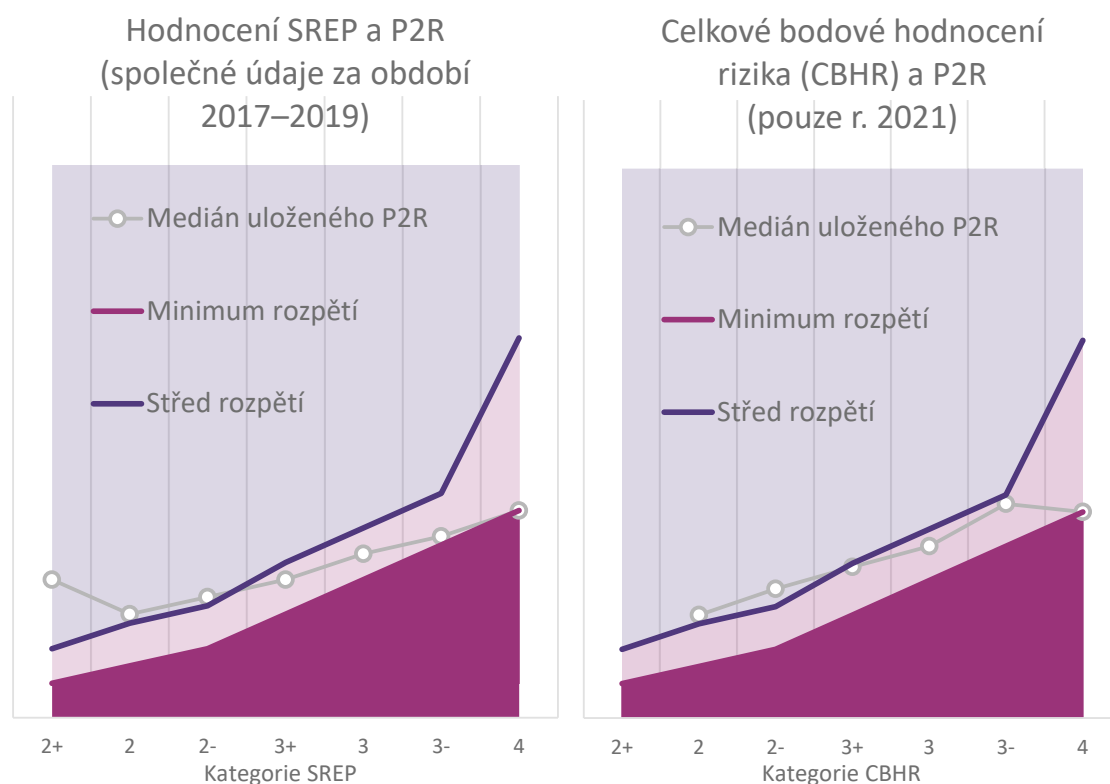
- o společné týmy dohledu zvolily výchozí dodatečný požadavek rovnající se středové hodnotě rozpětí nebo nižší ve dvou třetinách případů, v nichž ECB zjistila, že ICAAP banky je nespolehlivý. Nespolehlivý ICAAP měla více než polovina bank (viz bod **57**),
- o v roce 2021 byly v základním souboru jednotného mechanismu dohledu tři banky s nejhorším možným celkovým bodovým hodnocením rizika (4) a nespolehlivým ICAAP. Těmto třem bankám byly uloženy požadavky podle pilíře 2 na samém spodním okraji navrhovaného rozpětí.

63 Zkoumali jsme také, do jaké míry ECB použila předem vymezená rozpětí pro **roky 2017 až 2021** a zajistila jednotnost při ukládání požadavků podle pilíře 2. Zjistili jsme, že předem vymezená rozpětí se u bank s nižšími a vyššími zjištěnými riziky neuplatňovala jednotně.

64 Metodika ECB stanoví, že požadavky podle pilíře 2 se mají zvyšovat, je-li celkové bodové hodnocení rizika vyšší. Tudiž, jak je uvedeno na **obrázku 8**, teoretické minimální požadavky podle pilíře 2 (tj. minimální hodnota předem vymezených rozpětí, vizi bod **54**) rostou lineárně a medián teoretických požadavků podle pilíře 2 roste úměrně rychleji, protože zvyšující se míra rizika a kontrolní nedostatky ukazují na větší riziko selhání banky. V praxi však **horší celkové bodové hodnocení rizik nevedlo k úměrně vyšším požadavkům podle pilíře 2**. Zjistili jsme, že požadavky podle pilíře 2 pro banky s bodovým hodnocením SREP 4 byly sice skutečně vyšší než požadavky pro banky s hodnocením SREP 2+ (2+ bylo nejlepší hodnocení, které ECB udělila). Existuje však jasný trend:

- čím je bodové hodnocení SREP horší, tím menší je přírůstek požadavku podle pilíře 2,
- čím je bodové hodnocení SREP horší, tím více se skutečný požadavek podle pilíře 2 blíží teoretickému minimu a tím větší je rozdíl oproti teoretickému mediánu.

Obrázek 8 – Bodová hodnocení SREP a požadavky podle pilíře 2 za období 2017 až 2021



Pozn.: za rok 2020 neproběhl kvůli pandemii COVID-19 úplný cyklus SREP a u cyklu SREP roku 2021 bylo bodové hodnocení SREP nahrazeno celkovým bodovým hodnocením rizika (CBHR).

Zdroj: EÚD na základě údajů ECB.

65 Zejména (viz též [obrázek 8](#)) jsme zjistili, že:

- o v případě bank s nižším zjištěným rizikem (hodnocení SREP 1, 2+, 2, 2-) zvolila ECB průměrný požadavek podle pilíře 2 nad středem předem vymezeného rozpětí,
- o v případě bank s vyššími zjištěným rizikem (hodnocení SREP 3+, 3, 3-, 4) zvolila ECB požadavek podle pilíře 2 pod středem předem vymezeného rozpětí, totiž blíže minimální hodnotě rozpětí nebo dokonce pod ní,
- o v případě bank s hodnocením SREP 4 neuložila ECB v žádném roce požadavek podle pilíře 2 vyšší než 3,90 %. Ve třech případech obdržely banky s hodnocením SREP 4 požadavky podle pilíře 2 nižší než navrhovaná minimální hodnota rozpětí.

66 Naše vlastní analýza ICAAP bank u našeho vzorku deseti bank ukázala, že požadavky podle pilíře 2 stanovené ECB byly ve čtyřech případech výrazně nižší a ve dvou případech výrazně vyšší než nekrytá rizika, která tyto banky určily prostřednictvím svých ICAAP. Pokud by navíc ICAAP těchto bank byly zohledněny (bez ohledu na jejich spolehlivost), vedlo by to obecně k mnohem nesourodějším požadavkům podle pilíře 2. Hodnocení, které ECB provedla v souvislosti s vývojem její metodiky pro požadavky podle pilíře 2, přineslo podobné výsledky. To spolu s ostatními výše uvedenými skutečnostmi (viz body [59–61](#)) znamená, že ECB nemá jistotu, že předem vymezená rozpětí skutečně odrážejí příslušná rizika na úrovni bank.

67 Pro srovnání uvádíme, že zatímco v cyklu roku 2021 uložila ECB požadavky podle pilíře 2 v rozpětí od 0,75 % do 3,90 %, jiný orgán dohledu EU uložil požadavky podle pilíře 2 v rozmezí od 0,78 % do 76,10 %, což je výrazně více než nejvyšší požadavek, který uložila ECB.

68 Na závěr uvádíme, že omezené rozdíly v předem vymezených rozpětích a systematická volba požadavků podle pilíře 2 na spodní hranici rozpětí pro nejslabší banky pomáhají bankám, které by jinak neměly dostatečný kapitál (kapitálové možnosti), aby splnily vyšší požadavky.

69 Zkoumali jsme také, do jaké míry se ECB snaží měřit **konzistentnost v čase** požadavků podle pilíře 2, které ukládá. Zjistili jsme, že ECB v rámci svého prokazování kvality provádí následný přezkum vývoje ukazatelů rizika, bodových hodnocení SREP a požadavků podle pilíře 2 ve vztahu k bankám, na něž dohlíží. V těchto přezkumech se soustředí hlavně na srovnání s jinými bankami v témže roce a s toutéž bankou v předchozím roce. ECB se jen málo zaměřuje na vývoj během delších období, což by umožňovalo pozorovat velké změny v míře souvisejícího rizika.

70 Cyklus SREP roku 2021 byl prvním, v němž ECB sdělila bankám hlavní faktory požadavků podle pilíře 2 v kvalitativním vyjádření. Požadavek podle pilíře 2 jako takový sdělila v rozhodnutí SREP a hlavní faktory sdělila v příloženém tzv. dopisu vedení. Zákonnost odůvodnění, tj. zda je v souladu s normami vyžadovanými právem Unie¹⁸, jsme neposuzovali. Zjistili jsme však, že banky neobdržely dodatečné požadavky (procentuálně vyjádřené) ke každému z jednotlivých rizik. Pro srovnání, jiný orgán dohledu EU poskytuje bankám o složkách požadavku podle pilíře 2 podrobnější informace. Metodika ECB je koncipována tak, že neumožňuje poskytnout podrobné informace o tom, i) která nekrytá rizika v jaké míře přispěla k požadavkům podle pilíře 2, nebo ii) čím byly způsobeny případné meziroční změny. Podle pokynů EBA¹⁹ (viz bod 57) však musí orgány dohledu bankám veškeré dodatečné kapitálové požadavky **jasně zdůvodnit podle jednotlivých rizik, což při současném postupu není možné.**

ECB efektivně nevyužívá svých pravomocí v oblasti dohledu k vydávání pokynů bankám, aby lépe řídily úvěrové riziko

71 ECB má pravomoci a nástroje v oblasti dohledu, které jí umožňují nařídit bankám přijetí nápravných opatření. Účelem kvalitativních dohledových opatření (viz [obrázek 1](#)) je požadovat, aby banka snížila míru přirozeného rizika nebo posílila řídicí a kontrolní mechanismy. Tato opatření, obvykle stanovená v rozhodnutí SREP, se mohou skládat z požadavků a doporučení. Kvalitativní požadavky se obvykle uplatňují k eskalaci v případě neplnění doporučení. V krajních případech může ECB dokonce požadovat odvolání členů správní rady nebo odebrat licenci, pokud vnitřní kontrola banky není v souladu s právními požadavky. Na základě úplného základního souboru bank podléhajících dohledu jsme posuzovali, zda ECB tato opatření účinně využívala v reakci na rizika, která určila.

¹⁸ Smlouva o fungování Evropské unie (článek 296) a související judikatura (například rozsudek Tribunálu ve věci T-411/17).

¹⁹ [Obecné pokyny EBA ke SREP z roku 2018](#), bod 354: „Příslušné orgány by měly zajistit, aby dodatečné kapitálové požadavky stanovené pro každé riziko zajišťovaly řádné krytí rizika. Za tímto účelem by příslušné orgány měly: a) **jasně odůvodnit** jakékoli dodatečné kapitálové požadavky, které se výrazně liší od výsledků spolehlivých výpočtů ICAAP nebo výpočtů referenčních hodnot [...]“, [obecné pokyny EBA ke SREP z roku 2022](#), bod 363: „Při stanovování dodatečných kapitálových požadavků a případně pokynů by příslušné orgány měly: [...] b) **jasně odůvodnit všechny prvky** dodatečných kapitálových požadavků pro požadavek podle pilíře 2“ a oddíl 7.6.

72 Zjistili jsme, že příručka ECB pro SREP ani další pokyny neposkytují společným týmům dohledu vyčerpávající vodítko, jak by měly reagovat na významné nedostatky související s úvěrovým rizikem, a ponechávají jim tak značnou volnost uvážení. V praxi se ECB více spoléhá na doporučení než na požadavky pro banky.

73 Ve vzorku jsme našli několik bank s opakovanými doporučeními anebo významnými nedostatky souvisejícími s úvěrovým rizikem v období 2019–2021, přičemž i) bodové hodnocení kontroly úvěrového rizika a požadavky podle pilíře 2 zůstaly během téhož období nezměněné a ii) nedošlo k žádné eskalaci opatření. Bylo tomu tak navzdory tomu, že ECB může v případě neprovedení doporučení uložit kvalitativní požadavky (viz bod 71).

74 Zkoumali jsme také celkový vzorec u bank s nejnižším bodovým hodnocením kontroly úvěrového rizika (tj. hodnocením 4) během období 2017–2021. V celém základním souboru podléhajícím dohledu bylo takových případů šest. Jak plyne z **tabulky 1**, zjistili jsme, že v pěti případech dohled ECB přetrvávající nedostatky v řízení úvěrového rizika bank nenapravit, neboť hodnocení zůstalo nízké. Opatření v oblasti dohledu byla přijata se zpožděním a dosud nevedla k zamýšleným zlepšením. Navíc u poloviny z těchto šesti bank zůstal požadavek podle pilíře 2 stabilní nebo dokonce poklesl.

Tabulka 1 – Banky s bodovým hodnocením kontroly úvěrového rizika čtyři a přítomnost dohledových opatření (DO) (2017–2021)

Banka	2017	2018	2019	2020	2021
A	4	4	4	4 (DO)	4
B	4	4	4	4	3
C	3	3	4	4 (DO)	4
D	3	3	4	4 (DO)	4 (DO)
E	2	2	3	3 (DO)	4 (DO)
F	3	3	3	3 (DO)	4 (DO)

Pozn.:

- 1) Zlepšení hodnocení je zvýrazněno zeleně.
- 2) Zhoršení hodnocení je zvýrazněno oranžově.

Zdroj: EÚD na základě údajů ECB.

75 Podobně pokud banka neplní požadavek předpisů, podle kterých má mít řádný a účinný ICAAP, může ECB plně využít svých dohledových pravomocí (viz bod 71).

Nicméně jak je uvedeno v bodě 57, i sedm let po zřízení SSM většina bank pod přímým dohledem stále nemá spolehlivý ICAAP.

76 To ukazuje na nedostatky v tom, jak efektivně ECB vydává bankám pokyny, jak mají řešit nedostatky, které zjistila. Znamená to, že ECB není schopna zajistit, aby byla zjištěná rizika včas napravena, a aby je tudíž banky náležitě řídily.

ECB zvýšila úsilí při řešení obav z hlediska obezřetnostního dohledu, které se týkají starších úvěrů se selháním, avšak nevyužívá své nástroje nejlepším způsobem

77 Mezinárodně uznávané standardy, totiž **basilejské základní zásady (konkrétně základní zásada 18)**, vyžadují, aby orgány dohledu měly odpovídající zásady a procesy pro včasnou identifikaci a řízení problémových aktiv (včetně úvěrů se selháním) a pro udržování dostatečných opravných položek a rezerv. ECB se otázkami kvality aktiv zabývá jako jednou ze svých hlavních priorit od zřízení SSM v roce 2014. **Úvěrové riziko i zvýšenou míru úvěrů se selháním** označil za **hlavní rizika** pro banky v eurozóně. ECB také zaznamenala různé přístupy bank k identifikaci, oceňování, řízení a odpisům úvěrů se selháním²⁰.

78 Posuzovali jsme, jaká byla provozní efektivita ECB při provádění výše uvedených standardů a příslušných předpisů EU. Při auditu jsme se zaměřili na **úvěry klasifikované jako úvěry se selháním před dubnem 2018**, které se také označují jako **starší úvěry se selháním**. Posuzovali jsme tedy, zda ECB:

- a) včas řešila obavy z hlediska obezřetnostního dohledu týkající se starších úvěrů se selháním,
- b) zajistila rovné zacházení,
- c) efektivně využívala dohledových nástrojů.

79 Dne 20. března 2017 zveřejnila ECB **pokyny k úvěrům se selháním** jako „nástroj, jehož prostřednictvím orgán dohledu objasňuje svá očekávání, pokud jde o identifikaci, řízení, oceňování a odpisy úvěrů se selháním v oblastech neupravených nebo nedostatečně upravených stávajícími nařízeními, směrniciemi nebo pokyny“. V nich ECB:

²⁰ ECB, *Guidance to banks on non-performing loans*, 2017, s. 5.

- o podrobně popisuje, co očekává od bank, pokud jde o provádění **účetních standardů**, zejména jak vytvářet opravné položky na úvěry se selháním, jak oceňovat kolaterál související s úvěry se selháním a jak odhadovat ztráty u zajištěných a nezajištěných úvěrů, a poskytuje pokyny k odpisům úvěrů se selháním. Pokyny k úvěrům se selháním dále uvádějí, že klíčovou úlohu při zajišťování bezpečnosti a odolnosti bankovního systému hraje tvorba opravných položek a že orgány dohledu musí rozhodovat o **přiměřenosti a včasnosti opravných položek**;
- o uvádí, jaké údaje má obsahovat **strategie snižování úvěrů se selháním**, kterou mají **banky s vysokou mírou těchto úvěrů** předložit ECB. Banky musí stanovit cíle pro snížení úvěrů se selháním v realistickém, ale dostatečně ambiciózním horizontu (cíle snížení úvěrů se selháním). V cyklu SREP roku 2021 označila ECB za banky s vysokou mírou úvěrů se selháním 39 bank.

80 ECB uvedla, že pokyny jsou zohledněny v procesu SREP a jsou „nezávazné povahy“. Konstatujeme, že ECB nicméně očekávala, že banky „případně odchylky na žádost orgánu dohledu vysvětlí a zdůvodní“ a „nesplnění může vést k přijetí dohledových opatření“. Ačkoli tedy pokyny nejsou závazné *de jure*, ECB *de facto* uložila nové povinnosti.

81 Regulační rámec EU uděluje ECB v souladu s jejím mandátem mikroobezřetnostního dohledu **pravomoc²¹ požadovat i) specifický systém tvorby opravných položek a rezerv** nebo ii) **specifické zacházení s aktivy**. Zacházení s aktivy znamená, že ECB může od úvěrových institucí požadovat, aby při výpočtu kapitálu uplatňovaly zvláštní úpravy (odpočty, filtry nebo podobná opatření), pokud se účetní postup uplatňovaný bankou nepovažuje z hlediska dohledu za obezřetný. Podle názoru Komise vyjádřeného v jejím [přezkumu SSM z roku 2017](#) je uplatňování této pravomoci obzvláště důležité pro řešení problému úvěrů se selháním. Tento názor zopakovali normotvůrci EU, když v dubnu 2019 přijali²² tzv. obezřetnostní jištění vztahující se na úvěry, které vznikly po 26. dubnu 2019, a výslovně vyloučili starší úvěry se selháním.

82 Manuál ECB pro SREP tuto konkrétní pravomoc výslovně neuvádí, ačkoli při různých příležitostech zdůrazňuje, že společné týmy dohledu zodpovídají za **určení toho, že opravné položky bank jsou dostatečné a včasné**. Účetní standardy vyžadují,

²¹ Dohledové pravomoci ECB jsou stanoveny v čl. 16 odst. 2 písm. d) nařízení o jednotném mechanismu dohledu.

²² Nařízení (EU) 2019/630, 6. bod odůvodnění.

aby opravné položky byly zaúčtovány v plné výši očekávané ztráty za dobu trvání²³. Očekávaná ztráta za dobu trvání by měla vycházet z **realistického** odhadu budoucích plateb (jako je získání kolaterálu), které banka může ještě obdržet. Za určitých podmínek tato pravomoc rovněž umožňuje zmírnit obezřetnostní obavy v případech, kdy účetní standardy nezajišťují plné pokrytí rizik, například v případech, kdy se banky silně spoléhají na kolaterál, který je jen zřídka realizován. Nenašli jsme však **žádné důkazní informace o tom, že ECB v případě potřeby vážně zvažovala systematické uplatňování této konkrétní pravomoci** na banky podléhající dohledu.

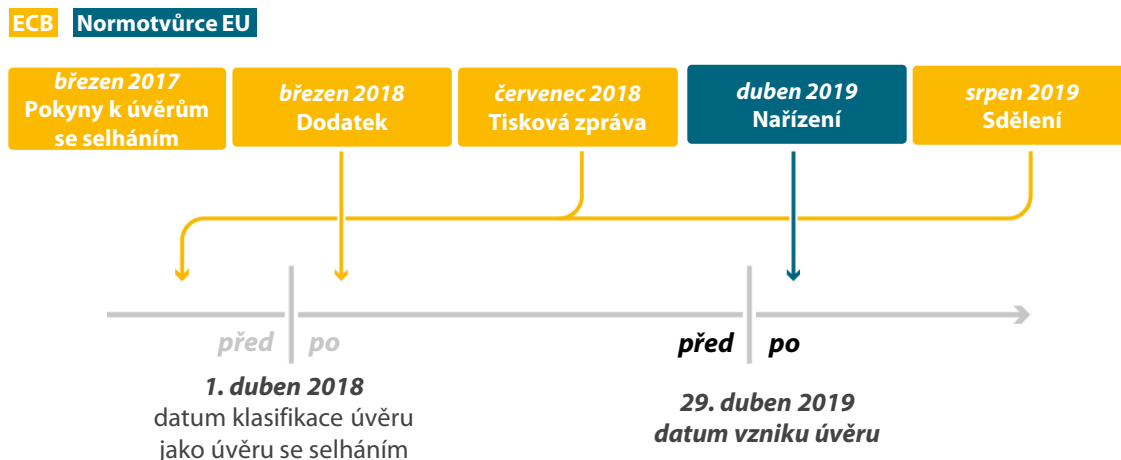
83 Pokud jde o úkol společných týmů dohledu zajistit i) včasnou a dostatečnou tvorbu opravných položek na úvěry se selháním, ii) dodržování účetních standardů bankami a iii) řádnou správu úvěrů bankami (včetně úvěrových standardů, ocenění, správy nedoplatků, řízení rizika), odkazujeme na body **71–76** o uplatňování dohledových opatření. Zejména jsme u vzorku bank zjistili, že v praxi **ECB i) nestanovila** dohledová opatření ukládající bankám zaúčtovat dodatečné opravné položky ani ii) neukládala odpočty od CET 1 (viz bod **09**).

84 V pokynech z roku 2017 ECB oznámila, že jejím dalším krokem bude silněji se zaměřovat na zvýšení včasnosti opravných položek a odpisů. V letech 2018 a 2019 pak skutečně tyto pokyny doplnila tzv. očekáváními v souvislosti s krytím (sled událostí je znázorněn na **obrázku 9**):

- o v březnu 2018 přijala ECB **dodatek** vztahující se pouze na **nové úvěry se selháním** (které byly **jako takové klasifikovány od 1. dubna 2018**). Ve vztahu k úvěrům, které vznikly **po 26. dubnu 2019**, a souvisejícím úvěrům se selháním přijali normotvůrci EU v dubnu 2019 tzv. **obezřetnostní jištění** v podobě odpočtů od CET 1, pokud úvěry se selháním nejsou dostatečně kryty opravnými položkami nebo jinými úpravami (viz bod **81**);
- o dne 11. července 2018 ECB v tiskové zprávě sdělila, že očekávání v souvislosti s krytím se vztahují i na starší úvěry se selháním (**úvěry klasifikované jako úvěry se selháním před dubnem 2018**). Podrobnosti o tomto přístupu byly uvedeny ve **sdělení** ze srpna 2019.

²³ Mezinárodní standard účetního výkaznictví 9 *Finanční nástroje (IFRS 9)*, oddíl 5.5 *Znehodnocení*.

Obrázek 9 – Chronologie pravidel upravujících úvěry se selháním



Zdroj: EÚD na základě publikací ECB a legislativy.

85 Smyslem očekávání v souvislosti s krytím bylo **řešit obezřetnostní rizika související se zvýšenou mírou úvěrů se selháním**, které EECB identifikovala (viz bod 77). Toto rozhodnutí ECB bereme na vědomí. Neposuzovali jsme jeho odůvodnění ani legitimitu. Náš audit se naopak zaměřil na provádění a dopad této politiky. Vyhlášenými cíli²⁴ politiky bylo:

- pomoci bankám v **řešení problematiky úvěrů se selháním**,
- v budoucnosti zabránit **nadměrné kumulaci** nezajištěných dlouhodobých úvěrů se selháním v rozvahách bank,
- zajistit, aby banky **nekumulovaly** dlouhodobé úvěry se selháním **bez dostatečné tvorby opravných položek**.

86 Tato očekávání **se vztahují na všechny banky**, nad nimiž ECB vykonává dohled. Ačkoli jsou očekávání označena jako „nezávazná“ (viz bod 80), pokud banky očekávání ECB v souvislosti s krytím nesplňují, vztahuje se na ně dodatečný požadavek podle pilíře 2, a to **bez ohledu na to, zda měly či neměly vysoký objem úvěrů se selháním** (viz bod 79, druhá odrážka).

87 Očekávání v souvislosti s krytím poprvé na úrovni EU zavedla koncepci **postupné tvorby opravných položek (podle kalendáře)**. Časové plány (kalendář) dosažení plné obezřetnostní tvorby opravných položek vycházely z posouzení ECB, které zohledňovalo možné dopady na každou jednotlivou banku, a vytvořily tak na konci roku 2017 tři skupiny bank podle jejich podílu úvěrů se selháním. ECB stanovila pro

²⁴ Jsou uvedeny v [dodatku z roku 2018](#) a ve [sdělení z roku 2019](#).

každou ze tří skupin různé časové plány: konec roku 2024 až 2026 pro zajištěné úvěry a konec roku 2023 až 2025 pro nezajištěné úvěry. Zvoleným přístupem se ECB snažila nalézt rovnováhu mezi dosažením plného krytí a rozložením finanční zátěže bank v čase.

88 ECB prosazovala postupné zvyšování obezřetnostních opravných položek v průběhu několika let až do dosažení plného krytí, aby banky odradila od v minulosti pozorované vyčkávací taktiky a aby jim umožnila dosáhnout hlavního cíle, kterým je vyřešení úvěrů se selháním.

89 Očekávání v souvislosti s krytím vycházela ze zjištění, že čím déle je úvěr v selhání, tím vyšší je riziko, že se očekávané budoucí peněžní toky neuskuteční, a tím nižší je zpětně získaná hodnota. I když řešení případů, kdy spoléhání se bank na kolaterál a nedostatek pravidelných plateb představují obezřetnostní riziko, tj. **obavy z úrovně tvorby opravných položek, nebylo prvotním cílem ECB**, banky byly vyzývány, aby zaúčtovaly maximální míru opravných položek podle platného účetního standardu, tj. na základě realistického odhadu očekávané ztráty za dobu trvání (viz bod **82**), nebo z vlastní iniciativy upravily svůj (regulatorní) kapitál (dobrovolné odpočty od CET 1). **Podle mezinárodních účetních standardů musí být opravné položky** za očekávané ztráty za dobu trvání **vytvořeny okamžitě** v plném rozsahu, jakmile se úvěr dostane do selhání (a když se změní ekonomické podmínky, musí být provedeny úpravy).

90 I když se ECB snažila odradit banky od vyčkávací taktiky a usilovala o včasné řešení (viz bod **88**), **dala bankám na splnění** svých očekávání **několik let** (viz bod **87**). Rovněž považovala za nezbytné umožnit bankám jak odložit zahájení procesu (tj. rok 2020), tak jej zavádět postupně. Bylo tomu tak navzdory skutečnosti, že více než polovina starších úvěrů se selháním byla již pět nebo více let v selhání, když se ně nakonec očekávání ECB v souvislosti s krytím začala vztahovat. Například zajištěný úvěr mohl být v březnu 2018 v selhání již sedm a více let, ale plné obezřetnostní krytí bylo vyžadováno až v roce 2026.

91 Odložené datum zahájení mělo kromě jiného banky motivovat k tomu, aby své úvěry se selháním vyřešily aktivně samy, aniž by jim ECB musela ukládat dohledové opatření. Tento přístup však **nefungoval tak, jak se očekávalo**, protože mnoho bank reagovalo až na možnost, že **se v cyklu SREP roku 2021 poprvé uplatní** dodatečný požadavek podle pilíře 2. Systematičtější využití dohledových pravomocí ECB (viz bod **81**) **počínaje rokem 2017**, zaměřené na banky, u nichž bylo zjištěno nedostatečné krytí úvěrů se selháním, by bývalo mohlo přinést rychlejší výsledky u bank, které měly ať již z účetního, nebo obezřetnostního hlediska skutečně nedostatečné opravné

položky. Přístup ECB ze své podstaty tuto otázku nevyřešil okamžitě, nýbrž stanovil postupnou cestu k řešení.

92 Tento přístup navíc vedl k tomu, že s bankami nebylo zacházeno stejně. Zaprvé, výsledkem bylo, že banky s vyšším objemem úvěrů se selháním, které neměly dostatečné krytí, dostaly ještě více času (až dva roky) než banky s vyšším počátečním krytím (viz bod **87**).

93 Zadruhé, přístup ECB bankám umožňuje zvolit si to, co je pro ně nejvýhodnější. Krytí úvěrů se selháním lze tak dosáhnout různými způsoby, jak je popsáno v **tabulce 2**.

Tabulka 2 – Způsoby dosažení krytí a související dopad

Jak?	Co to znamená? (popis není vyčerpávající)
Opravné položky	Náklady, které snižují zisky banky nebo zvyšují její ztráty a obecně snižují nerozdělený zisk (rozdahu). Nerozdělený zisk je součástí regulatorního kapitálu CET 1 (viz odstavec 09).
Odpočet od CET 1 (pilíř 1)	Snižuje regulatorní kapitál CET 1, který lze použít na splnění kapitálových požadavků.
Dodatečný požadavek podle pilíře 2	Kapitálový požadavek, který musí být částečně splněn: <ul style="list-style-type: none"> — regulatorním kapitálem CET 1 (56,25 %) — ostatními kapitálovými složkami. Viz obrázek 2.

Zdroj: analýza EÚD.

94 Dodatečný požadavek podle pilíře 2 ponechává dostupný kapitál nedotčený; pouze zvyšuje kapitálový požadavek. Navíc dodatečný požadavek podle pilíře 2 musí být kryt kapitálem CET 1 pouze z 56,25 % (viz **tabulka 2**). Kapitál CET 1 je regulatorní kapitál nejvyšší kvality²⁵. Proto je dodatečný požadavek podle pilíře 2 často méně nákladný než ostatní nástroje, tj. odpočty od CET 1 a opravné položky. Dva posledně jmenované mají přímý a vyšší negativní dopad na kapitál CET 1, který je k dispozici na krytí regulatorních kapitálových požadavků.

²⁵ Poměr kapitálu CET 1, tj. poměr mezi „kmenovým“ kapitálem a rizikově váženými aktivy banky, je nejdůležitější, protože odráží celkové finanční zdraví banky.

95 Zatřetí, zjistili jsme, že požadavek podle pilíře 2 ze své podstaty vede k rozdílu mezi bankami, které aktivně provedly odpočty nebo zaúčtovaly opravné položky před referenčním datem (31. prosincem předchozího roku, například prosincem 2020 u cyklu SREP roku 2021), a bankami, které nepřijaly žádná opatření. Důvodem je skutečnost, že dodatečný požadavek podle pilíře 2 nabývá účinnosti až rozhodnutím SREP, tj. obvykle asi jeden rok po referenčním datu. Platí to i v případech, kdy banka, aby se vyhnula uložení dodatečného požadavku podle pilíře 2, sníží počáteční deficit tím, že přijme opatření (většinou opravné položky) v následujícím roce. ECB k těmto dodatečným opravným položkám přihlíží ještě před tím, než stanoví konečný dodatečný požadavek podle pilíře 2, čímž dává těmto bankám také další rok.

96 Úspěšnost očekávání v souvislosti s krytím lze posoudit až poté, kdy budou **do konce roku 2026**, tj. devět let po vydání pokynů k úvěrům se selháním, plně realizována. Ačkoli jsme neposuzovali příčinnou souvislost mezi opatřeními ECB a poklesem úvěrů se selháním ani **dopad jiných faktorů** (viz bod 15), je zřejmé, že opatření ECB přispěla k jejich pokračujícímu snižování za posledních pět let (viz [obrázek 4](#)).

97 Místo toho jsme se při auditu zaměřili mimo jiné na to, jak se očekávání v souvislosti s krytím realizují v roce 2021, v němž ECB použila dodatečné požadavky podle pilíře 2 poprvé. V cyklu SREP roku 2021 (na základě údajů ke konci roku 2020, viz bod 91) uložila dodatečný požadavek podle pilíře 2 kvůli nedostatečnému krytí 22 z 110 bank. Většina bank ve skutečnosti splnila dohledová očekávání ECB v souvislosti s krytím tím, že do konce roku 2020 zaúčtovala opravné položky. Polovina bank, které nakonec dodatečný požadavek podle pilíře 2 obdržely, výrazně snížila své deficity krytí většinou tím, že v průběhu roku 2021 zaúčtovaly opravné položky nebo provedly odpočty od CET 1. Tvorba opravných položek byla nakonec nejrozšířenějším nástrojem k pokrytí očekávání.

98 Obecně se dodatečné požadavky podle pilíře 2 v souvislosti se staršími úvěry se selháním u jednotlivých bank pohybovaly od 0,01 % do 0,30 %. Byly:

- o velmi malou složkou celkových kapitálových požadavků bank. Po SREP roku 2021 činila hodnota požadavků v průměru 13,50 %,
- o velmi malé rovněž ve srovnání s „obvyklými“ dodatečnými požadavky podle pilíře 2: jejich průměrná hodnota činila 2,24 % v celém základním souboru SSM a maximální uložená hodnota byla 3,90 % (viz bod 61). Celkově požadavky podle pilíře 2 vzrostly oproti předchozímu roku o 0,20 procentního bodu, což bylo

způsobeno především uložením dodatečného požadavku podle pilíře 2 za očekávání ECB v souvislosti s krytím.

99 Postup výpočtu dodatečného požadavku podle pilíře 2 se skládá z několika kroků:

- 1) výpočtu deficitu před výjimkami (= očekávání v souvislosti s krytím mínus dostupné krytí (například opravné položky));
- 2) určení a analýzy možných výjimek;
- 3) výpočtu deficitu po výjimkách;
- 4) úprav po referenčním datu (jako jsou další opravné položky nebo prodej úvěrů se selháním);
- 5) výpočtu a uložení konečného dodatečného požadavku podle pilíře 2.

100 Kromě pravidelných oznamovacích povinností musely banky předkládat konkrétní údaje pro určení očekávání v souvislosti s krytím a dostupného kapitálu pro účely obezřetnostní tvorby opravných položek. Banky rovněž mohly označit případy, v nichž by uplatnění očekávání v souvislosti s krytím vedlo ke krytí přesahujícímu 100 %. Banky navíc mohly požádat o výjimky, například vyloučení úvěrů se selháním, u nichž byly prováděny pravidelné platby jistiny a úroků vedoucí k úplnému splacení.

101 ECB musela prověřit věrohodnost oznamovaných údajů bank v souladu se svými běžnými postupy. Možné výjimky se posuzovaly kombinací automatizované analýzy a analýzy jednotlivých případů, aby byla očekávání v oblasti dohledu ve všech případech přiměřená, zejména zda byla splněna kritéria pro výjimku. ECB nakonec přijala pouze 18 % výjimek požadovaných bankami, což představuje snížení (počátečního) deficitu o přibližně 12,3 %.

102 ECB kromě toho po referenčním datu uplatnila úpravy deficitů po výjimkách, a to před uložením dodatečného požadavku podle pilíře 2 prostřednictvím rozhodnutí SREP. Tyto úpravy bankám umožnily zohlednit významná zvýšení opravných položek (viz bod [95](#)), odpočty od kapitálu, úplné odpisy nebo prodej úvěrů se selháním provedené po 31. prosinci 2020, což představovalo 46,1 % dosaženého snížení deficitu.

103 U bank, které obdržely dodatečný požadavek podle pilíře 2, nebyl proces někdy ukončen ani po přijetí konečného rozhodnutí SREP (viz časová osa na [obrázku 6](#)). Pomocí samostatného oznamovacího vzoru mohly v průběhu roku požádat o další úpravy.

104 Ačkoli má ECB zvláštní nástroje IT pro analýzu předložených vzorů, které pomáhají zaměřit se na případy, které je třeba řešit společně s bankami, celý postup, zejména posuzování výjimek, je náročný na zdroje i na čas. Zjistili jsme totiž, že 33 bank předložilo oznamovací vzory celkem 55krát a počet opakovaně předkládaných vzorů zůstává od 1. května 2021 i nadále vysoký.

Závěry a doporučení

105 Celkově jsme dospěli k závěru, že ECB zvýšila své úsilí při dohledu nad úvěrovým rizikem bank, a zejména nad úvěry se selháním. Musí však podniknout další kroky, aby se její jistota, že úvěrové riziko je řádně řízeno a kryto, ještě zvýšila. Je to důležité proto, že nedostatečná kontrola a řízení úvěrového rizika bankami může ohrozit jejich životaschopnost i životaschopnost finančního systému.

106 Základem účinného dohledu nad bankami je komplexní posouzení v rámci procesu dohledu a hodnocení (SREP). ECB obecně převedla externí standardy do pokynů pro pracovníky orgánů dohledu, avšak některé pokyny (především k posouzení kontroly úvěrového rizika) vedly k tomu, že společné týmy dohledu prováděly posouzení nejednotně. Pokud jde o skutečná hodnocení úvěrového rizika bank, zjistili jsme určité nedostatky v tom, jak byla prováděna, ale že byla většinou v souladu s příslušnými standardy (viz body 26–33).

107 Nástroje referenčního srovnávání ECB jsou dobře koncipovány a jednotné týmy dohledu je využívají k tomu, aby zjištění týkající se jednotlivých bank uvedly do patřičných souvislostí. Zjistili jsme však, že některé nástroje používají zastaralé prahové hodnoty a nejsou dostatečně integrovány s jinými systémy pro provádění a dokumentaci posouzení SREP, takže práce společných týmů dohledu je o to náročnější (viz body 34–36).

108 Podle příslušného standardu mají být zdroje orgánu dohledu stanoveny nezávisle způsobem, který neohrožuje jeho autonomii nebo provozní nezávislost. ECB se však rozhodla nezvýšit počínaje rokem 2023 počet zaměstnanců ani u složky centrálního bankovníctví, ani u složky dohledu. Předseda a místopředsedy Rady dohledu nicméně mohou za určitých okolností požádat o dodatečné zdroje, ale konečné rozhodnutí je v pravomoci Rady guvernérů ECB. Navíc vzhledem k tomu, že ECB již neměří vztah mezi potřebami a zdroji, nemá jistotu, že plánované úkoly jsou plněny v souladu s jejími vlastními standardy (viz body 37–40 a 44–45).

109 Navíc devět z 22 národních orgánů dohledu (vnitrostátních příslušných orgánů) nadále neplní své závazky týkající se poskytování pracovníků pro jednotné týmy dohledu a pokusy ECB o eskalaci nevedly k tomu, že by vnitrostátní příslušné orgány další zdroje poskytly. Některé z nich také dostatečně personálně nezajišťují inspekce na místě, takže činnosti jsou pod úrovní potřeb, kterou ECB sama odhadla (viz body 41–43 a 46–47).

Doporučení 1 – Posílit hodnocení rizika bank

ECB by měla zlepšit účinnost procesu dohledového hodnocení tím, že:

- a) zlepší pokyny a referenční srovnávání pro pracovníky orgánů dohledu (především u posouzení kontroly úvěrového rizika) a zavede proces prokazování kvality, aby byla hodnocení úvěrového rizika úplná;
- b) zajistí provozní nezávislost ECB jako orgánu dohledu tím, že:
 - i) stanoví a zavede počty pracovníků ECB pro dohled na základě potřeb, nezávisle na personální strategii ECB pro centrální bankovníctví;
 - ii) bude na vnitrostátní orgány dohledu naléhat, aby dostály svým závazkům poskytnout zaměstnance, tím, že bude důsledně uplatňovat stávající postupy eskalace.

Cílové datum provedení: pro dílčí doporučení a) 4. čtvrtletí roku 2023 (pro cyklus SREP roku 2024), pro dílčí doporučení b) 2. čtvrtletí roku 2024

110 V roce 2021 byla konečná rozhodnutí SREP vydána 13 měsíců po referenčním datu, tj. později než v předchozích letech a ve srovnání s jinými orgány dohledu. Takto dlouhé období znamená, že konečné rozhodnutí vycházelo z hodnocení rizika, které nebylo aktuální (viz body 50 a 52) a že rizika nebyla řízena včas nebo nebyla dostatečně kryta.

111 Fáze dialogu a schvalování cyklu SREP vedly k neefektivnosti procesu. Dohromady trvaly dvojnásobek fáze posouzení a referenčního srovnávání. Postup konzultace s bankami (dialog o dohledu a období práva na slyšení) byl spíše procedurální než věcný a v tom, co ECB bankám neformálně sdělila půl roku před vydáním konečného rozhodnutí SREP, bylo provedeno jen velmi málo změn (viz bod 51).

Doporučení 2 – Zjednodušit proces dohledu a hodnocení

ECB by měla zlepšit efektivnost cyklu dohledu tím, že zkrátí fázi dialogu a schvalování a bude vydávat konečná rozhodnutí do deseti měsíců od referenčního data.

Cílové datum provedení: 4. čtvrtletí roku 2023 (pro cyklus SREP roku 2024)

112 ECB v roce 2021 použila novou metodiku, podle níž stanoví výši kapitálu, který musí banka držet (požadavek podle pilíře 2 neboli P2R) nad regulační minimum, aby pokryla zjištěná rizika. Tato metodika a její uplatňování znamenají, že jednotlivá rizika (včetně úvěrového rizika) nejsou jasně propojena s uloženým požadavkem podle pilíře 2, a nenašli jsme důkazní informace o tom, že ECB tato rizika kvantifikuje pro každou banku (viz body [53–60](#) a [70](#)). ECB tudíž nemá jistotu, že rizika jsou plně kryta.

113 ECB má předem vymezená rozpětí pro jednotlivá bodová hodnocení rizik, z nichž mají pracovníci orgánů dohledu zvolit požadavek podle pilíře 2. Tato předem vymezená rozpětí nemají zvláštní vazbu na rizika a rozpětí se značně překrývají, takže méně riziková banka může obdržet vyšší požadavek podle pilíře 2 než rizikovější banka. U bank s nejvyšším rizikem ECB soustavně vybírala požadavky podle pilíře 2 na samém spodním okraji předem vymezených rozpětí (viz body [61](#) a [63–68](#)). To pomohlo bankám, které by neměly dostatečný kapitál, splnit vyšší požadavky.

114 Řádný proces hodnocení kapitálu na úrovni bank má zásadní význam pro řízení rizik. Zjistili jsme, že ECB systematicky neupravovala požadavky podle pilíře 2 směrem nahoru, když zjistila, že vlastní hodnocení kapitálové přiměřenosti provedené bankami (ICAAP) byla nespolehlivá a nebyly dodržovány interní pokyny (viz bod [62](#)).

115 ECB bankám ukládá také kvalitativní opatření. Jedná se o pokyny pro banky, aby provedly konkrétní kroky k řešení zjištěných rizik. V základním souboru bank podléhajících dohledu jsme si povšimli, že ECB zpravidla nedostatečně eskaluje dohledová opatření, když je úvěrové riziko vysoké a trvalé (viz body [71–76](#)), takže nezajišťovala, aby banky rizika náležitě řídily.

116 ECB v posledních letech vyvíjela tlak na banky v bankovním systému EU, aby se zabývaly staršími úvěry se selháním. Úvěry se selháním se snižují již řadu let a od roku 2017 nadále klesají. Ačkoli jsme neposuzovali příčinnou souvislost mezi politikou ECB (zejména jejími očekáváními v souvislosti s krytím) a poklesem úvěrů se selháním, je zřejmé, že opatření ECB byla jedním z několika činitelů, které k tomuto poklesu přispěly. Zda byla politika nakonec úspěšná, bude možné posoudit, až bude do konce roku 2026, tj. devět let po vydání pokynů k úvěrům se selháním, plně provedena (viz body [15](#), [84](#) a [96](#)).

117 ECB má dohledové pravomoci, pokud jde o politiku bank v oblasti tvorby opravných položek v případech, kdy banky nemají řádné postupy a údaje pro určení a ocenění úvěrů se selháním. Kromě jiného může ECB podle čl. 16 odst. 2 písm. d) nařízení o jednotném mechanismu dohledu od bank požadovat, aby při výpočtu kapitálu uplatňovaly zvláštní úpravy (například odpočty), pokud se účetní postup uplatňovaný bankou nepovažuje z hlediska dohledu za obezřetný, například když se banky silně spoléhají na kolaterál, který je jen zřídka realizován. To je obzvláště důležité v souvislosti s řešením úvěrů se selháním, jak zdůraznila Komise ve svém přezkumu SSM z roku 2017. Zaznamenali jsme, že ECB tuto pravomoc k tomuto účelu nevyužívá systematicky (viz body 79–83).

118 ECB vypracovala a zavedla širší politiku platnou pro všechny banky: zaměřit se na včasné řešení starších úvěrů se selháním, odstranit je z rozvah bank a zabránit jejich budoucímu hromadění. Za tímto účelem se ECB spoléhala zejména na tzv. očekávání v souvislosti s krytím. Součástí tohoto přístupu bylo uložení dodatečného požadavku podle pilíře 2, pokud banky starší úvěry se selháním v průběhu času nevyřeší nebo nedosáhnou pokrytí jinými prostředky (dodatečnou (účetní) tvorbou opravných položek, obezřetnostními odpočty od CET 1 nebo odpisy a prodejem úvěrů se selháním), přičemž tento požadavek měl umožnit úvěry se selháním vyřešit. Cílem bylo odradit mnohé banky od jejich vyčkávací taktiky a motivovat je k tomu, aby jednaly aktivně a bez důraznějších zásahů ECB. Cílem politiky nebylo uložit tento dodatečný požadavek podle pilíře 2 sám o sobě (viz body 84–86 a 88).

119 Přístup ECB však nefungoval tak, jak se očekávalo, protože vedl k tomu, že banky reagovaly až na možnost, že se v cyklu SREP roku 2021 poprvé uplatní dodatečný požadavek podle pilíře 2. Dřívější a systematictější využití dohledových pravomocí ECB počínaje rokem 2017 by bývalo mohlo přinést rychlejší výsledky u bank, které měly ať již z účetního, nebo obezřetnostního hlediska skutečně nedostatečné opravné položky. Přístup ECB ze své podstaty tuto otázku nevyřešil okamžitě, nýbrž stanovil postupnou cestu k řešení (viz body 87 a 89–91).

120 Koncepce přístupu ECB, který vyžaduje dodatečné požadavky podle pilíře 2, vede k nerovnému zacházení s bankami. Zaprvé, očekávání ECB v souvislosti s tvorbou opravných položek jsou nejmírnější vůči bankám, které mají nejvyšší objem úvěrů se selháním, protože jim na splnění požadavků dávají nejvíce času, a to až devět let po vydání pokynů k úvěrům se selháním. Zadruhé, ve srovnání s bankami, které potenciální deficit v tvorbě opravných položek aktivně vyrovnávají, poskytuje ECB bankám, které mají deficit i po referenčním datu, na jeho vyrovnání dalších 13 měsíců. Zatřetí, přístup ECB umožňuje bankám postupovat způsobem, který je pro ně

nejvýhodnější (tj. buďto zaúčtovat opravné položky, nebo snížit kapitál CET 1 či přijmout dodatečný požadavek podle pilíře 2) (viz body 92–95).

121 Přístup, který ECB zvolila, znamenal, že všechny banky, včetně těch s nízkou mírou úvěrů se selháním, musely oznamovat další údaje. Postup ukládání dodatečných požadavků podle pilíře 2 (poprvé uplatněný v roce 2021) byl složitý a náročný na zdroje orgánů dohledu i bank a vedl k určité neefektivitě. Většina bank (zhruba 80 %) splnila očekávání ECB v souvislosti s krytím vytvořením opravných položek v účetnictví před cyklem SREP nebo dalšími úpravami v průběhu následujícího roku. Dodatečné požadavky podle pilíře 2 byly nakonec uloženy jen omezené části bank a ve srovnání s celkovými kapitálovými požadavky byly malé (viz body 97–104).

Doporučení 3 – Uplatnit dohledová opatření, která lépe zajišťují řádné pokrytí a řízení rizik bankami

ECB by měla zlepšit efektivnost a transparentnost procesu dohledu tím, že:

- a) upraví svou metodiku pro výpočet požadavků podle pilíře 2 tak, aby poskytovala jistotu, že všechna relevantní rizika jsou dostatečně pokryta, včetně:
 - i) identifikace a kvantifikace každého jednotlivého rizika, jak to vyžadují pokyny EBA;
 - ii) uložení kapitálových požadavků, které zajistí odpovídající krytí těchto jednotlivých rizik, zejména pokud jsou rizika vysoká a trvalá;
 - iii) uvedení důvodů v rozhodnutích SREP, které jasně odůvodňují požadavky pilíře 2 podle jednotlivých rizik s cílem zajistit plnou transparentnost vůči bankám.
- b) je-li to nutné, využije v **plném** rozsahu své pravomoci v oblasti dohledu, pokud banka účinně neřeší přetrvávající nedostatky v kontrole rizik (včetně opatření týkajících se tvorby opravných položek).
- c) zveřejní svou metodiku pro stanovení požadavků podle pilíře 2.

Cílové datum provedení: 4. čtvrtletí roku 2024







Tuto zprávu přijal senát IV, jemuž předsedá Mihails Kozlovs, člen Evropského účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 18. dubna 2023.

Za Účetní dvůr

Tony Murphy
předseda




Příloha



Příloha I – Následná kontrola realizace doporučení ze zvláštní zprávy 29/2016 Jednotný mechanismus dohledu – dobrý začátek, jsou však zapotřebí další zlepšení


Dodržení lhůt:  ve lhůtě,  se zpožděním,  lhůta neuplynula,  žádné následné opatření, neboť ECB doporučení odmítla,  lhůta pro realizaci nebyla stanovena,  rozhodnutí ECB po další analýze doporučení nerealizovat.


Doporučení		Realizováno v plném rozsahu	Ve většině ohledů	V některých ohledech	Nebylo realizováno	Poznámky	Lhůta
1	Delegování určitých rozhodnutí na nižší úroveň. Další pokyny v podobě kontrolních seznamů, šablon a vývojových diagramů pro každé rozhodnutí	X				ECB komplexně analyzovala rámec pro delegování pravomocí, včetně zohlednění vnitrostátních pravomocí. Vypracovala rovněž komplexní seznam dokumentů pro rozhodování a souvisejí šablony.	
2 i)	Hodnocení rizik vyplývajících ze sdílených služeb, zavést potřebná ochranná opatření a monitorování souladu s předpisy a zajistit, aby byly		X			ECB provedla komplexní analýzu rizik a zavedla určitá ochranná opatření (například samostatné hierarchické vztahy pro některé útvary). V souvislosti s analýzou neklasifikovala ECB některá GŘ (například generální ředitelství	


Doporučení	Realizováno v plném rozsahu	Ve většině ohledů	V některých ohledech	Nebylo realizováno	Poznámky	Lhůta
<p>potřeby funkce dohledu vyčerpávajícím způsobem zohledněny.</p>					<p>pro makrobezpečnostní politiku a finanční stabilitu, generální ředitelství pro ekonomii) jako sdílené služby, ale zcela je přiřadila k funkci centrálního bankovníctví (tj. měnové politiky), přičemž tato ředitelství v souvislosti se zátěžovým testováním rovněž poskytují vstupní informace pro stranu dohledu. To samo o sobě není neslučitelné se zásadou oddělení funkcí. Neprovedla však u nich analýzu rizika, neposoudila ochranná opatření a neprovedla monitorování souladu (například zda by mohlo sdílení referenčních hodnot úvěrového rizika používaných k makrobezpečnostním účelům ovlivnit rozhodnutí v politice bankovního dohledu). Neexistují žádné samostatné organizační pokyny, jak toto monitorování sledovat nebo dokumentovat a jak vykazovat rizika vyplývající ze sdílených služeb s ohledem na zásadu oddělení</p>	


Doporučení		Realizováno v plném rozsahu	Ve většině ohledů	V některých ohledech	Nebylo realizováno	Poznámky	Lhůta
						funkcí stanovenou v čl. 25 odst. 2 nařízení o jednotném mechanismu dohledu.	
2 ii)	Existují oddělené hierarchické vztahy, pokud jde o konkrétní zdroje dohledu.				X	Doporučení bylo v té době zamítnuto a v souvislosti s ním nebyla vykonána žádná další činnost.	
2 iii)	Větší zapojení do rozpočtového a souvisejícího rozhodovacího procesu Rady dohledu				X	Doporučení bylo v té době zamítnuto a v souvislosti s ním nebyla vykonána žádná další činnost.	
3	Vyčlenění dostatečných zdrojů na interní audit, aby bylo možné pokrýt vysoce a středně rizikové oblasti		X			Interní audit dohledových témat se stal invazivnější a situace v oblasti zdrojů se zlepšila. Zaznamenávání času bylo ukončeno. ECB odhaduje, že pro úkoly související s jednotným mechanismem dohledu se využívá v průměru přibližně deset ekvivalentů plného pracovního úvazku a tři pro plánování, monitorování rizika a případná správní šetření. Na základě individuální analýzy rizik jsou pokryta pouze vybraná témata týkající	


Doporučení		Realizováno v plném rozsahu	Ve většině ohledů	V některých ohledech	Nebylo realizováno	Poznámky	Lhůta
						se vysoce rizikových oblastí (například pouze hodnocení „v selhání nebo selhání je pravděpodobné“ v krizovém řešení). I když je výběr na základě předběžného hodnocení přiměřený, situace v oblasti zdrojů vyžaduje další pečlivé sledování, aby bylo možné posoudit, zda ve vysoce a středně rizikových oblastech existuje přiměřené pokrytí.	
4	Spolupráce s Účetním dvorem	X				Audit krizového řízení ECB se uskutečnil před uzavřením memoranda o porozumění mezi Účetním dvorem a ECB v říjnu 2019. Pokud jde o audity, které proběhly po uzavření memoranda o porozumění, poskytla ECB informace nezbytné k tomu, aby Účetní dvůr mohl audity provést.	
5	Vypracování formálního rámce pro měření a zveřejňování informací			X		Zveřejňováním informací a ukazatelů ve výroční zprávě ECB o bankovním dohledu (včetně dohledových priorit a rizik) se vysvětluje dohledová činnost a předkládají se	


Doporučení		Realizováno v plném rozsahu	Ve většině ohledů	V některých ohledech	Nebylo realizováno	Poznámky	Lhůta
	o výkonnosti dohledu a využívání průzkumů.					informace týkající se bank, které poskytují celkový obraz umožňující posoudit výkonnost dohledu. Je třeba se ještě více zaměřit na srovnání dohledových priorit a cílů s výkonností a také na výsledky. Bylo zahájeno několik oblastí činnosti, včetně pilotního projektu měření účinnosti dohledu nad méně významnými institucemi. Ačkoli Rada dohledu v prosinci 2018 přijala rámec pro průzkum odvětví, žádný průzkum se dosud neuskutečnil.	
6	Pozměnit nařízení o rámci jednotného mechanismu dohledu tak, aby v něm byly formalizovány závazky vnitrostátních příslušných orgánů a aby se všechny tyto orgány plně a úměrně podílely na činnosti společných týmů dohledu.			X		ECB se v roce 2017 domnívala, že změna nařízení o rámci jednotného mechanismu dohledu by nemusela být nutná. Společní normotvůrci neprovedli žádné změny. ECB se totiž domnívá, že jednotný mechanismus dohledu by měl fungovat podle zásady spolupráce v dobré víře. Podrobnosti o zdrojích poskytovaných na činnost na místě jsou uvedeny	


Doporučení		Realizováno v plném rozsahu	Ve většině ohledů	V některých ohledech	Nebylo realizováno	Poznámky	Lhůta
						v bodech 41–43 a o poskytování zdrojů vnitrostátními příslušnými orgány v bodech 46–47 . Viz též doporučení 1 b) ii) , podle kterého má ECB na vnitrostátní orgány dohledu naléhat, aby dostály svým závazkům, tím, že bude důsledně uplatňovat stávající postupy eskalace.	
7	Vytvořit profily rolí a týmů a metody pro posuzování vhodnosti pracovníků, které vnitrostátní příslušné orgány poskytnou, a pro posuzování jejich následné výkonnosti.			X		Byl vypracován komplexní profil rolí (včetně 15 specializací). Nebyly vytvořeny žádné profily rolí ředitele a vedoucího oddělení. Byly vypracovány týmové profily, ale ještě nejsou formálně schváleny, i když je ECB <i>de facto</i> používá. Dosud neexistuje žádný postup pro posouzení výkonnosti jednotlivých členů společného týmu dohledu, kteří nejsou zaměstnanci ECB – pouze zpětná vazba pro dílčího koordinátora společného týmu dohledu z vnitrostátního příslušného orgánu o výkonnosti týmu. Zpětná	

Doporučení		Realizováno v plném rozsahu	Ve většině ohledů	V některých ohledech	Nebylo realizováno	Poznámky	Lhůta
						vazba tedy nemá žádný dopad na individuální hodnocení výkonnosti na úrovni vnitrostátních příslušných orgánů. Neexistuje žádný postup pro zamítnutí navrhaných členů společného týmu dohledu. ECB je celkově závislá na ochotě a schopnosti vnitrostátního příslušného orgánu spolupracovat v dobré víře.	
8	Zřídít a spravovat centralizovanou, standardizovanou a komplexní databázi dovedností a zkušeností zaměstnanců společných týmů dohledu (jak z řad ECB, tak z vnitrostátních příslušných orgánů).			X		Byla provedena inventura stávajících řešení vnitrostátních příslušných orgánů. I když z právního hlediska by databáze byla možná, vnitrostátní příslušné orgány tuto myšlenku odmítly. Pro zaměstnance ECB a vnitrostátních příslušných orgánů byla v červnu 2021 spuštěna platforma pro sdílení znalostí s názvem SSMnet. Obsahuje funkci uživatelského profilu, která zahrnuje kontaktní údaje, označení pracovního místa a dobrovolně další informace (odborné	

Doporučení		Realizováno v plném rozsahu	Ve většině ohledů	V některých ohledech	Nebylo realizováno	Poznámky	Lhůta
						<p>znalosti, minulé zkušenosti, vzdělání). Tato iniciativa představuje za daných okolností dobrý výchozí bod, ačkoli v současné době se nejedná o komplexní databázi dovedností a zkušeností. Kromě toho bude nezbytné, aby vnitrostátní příslušné orgány a zaměstnanci ECB funkci profilu SSMnet využívali, aby byla platforma užitečná pro vyhledávání pracovníků s požadovanými schopnostmi.</p>	
9	<p>Zavedení osnov odborné přípravy pro bankovní dohled. Povinná účast odpovídající potřebám organizace a zvážení certifikačního programu.</p>		X			<p>Byl vytvořen dobře koncipovaný program odborné přípravy obsahující školení zaměřená na obsah. Rostoucí míra účasti v posledních letech je významným úspěchem. V současné době není žádné ze školení povinné. Tým odborné přípravy jednotného mechanismu dohledu však od prosince 2021 pracuje na revizi stávajícího programu vstupního školení a v únoru 2023 začal pracovat na novém programu základní kvalifikace</p>	

Doporučení		Realizováno v plném rozsahu	Ve většině ohledů	V některých ohledech	Nebylo realizováno	Poznámky	Lhůta
						jednotného mechanismu dohledu, který zahrnuje povinná školení s možností neúčasti v závislosti na profilech zaměstnanců a na stávající kvalifikaci.	
10	Vypracování a zavedení na rizicích založené metodiky pro určování cílového počtu zaměstnanců a složení dovedností, aby zdroje byly úměrné velikosti, složitosti a rizikovému profilu instituce podléhající dohledu.			X		<p>ECB stanovila cílový počet zaměstnanců pro jednotlivé uskupení bank a až do roku 2019 je používala jako referenční hodnoty umožňující upozornit na potenciální nedostatky zaměstnanců. Ačkoli cíle nebyly formálně zpětně testovány, jejich vhodnost byla posouzena kvalitativně na základě průzkumu týkajícího se personálního obsazení společných týmů dohledu.</p> <p>Podrobnosti o oddělení měnové politiky od bankovního dohledu ECB jsou uvedeny v bodě 45. Podrobnosti o poskytování zdrojů vnitrostátními příslušnými orgány jsou uvedeny v bodech 46–47.</p>	

Doporučení		Realizováno v plném rozsahu	Ve většině ohledů	V některých ohledech	Nebylo realizováno	Poznámky	Lhůta
						<p>Účast vnitrostátních příslušných orgánů ve společných týmech dohledu je celkově v požadovaném rozpětí (tj. daná osoba se nejméně z 25–80 % věnuje práci pro společný tým dohledu a zbytek času se věnuje činnosti pro vnitrostátní příslušný orgán). V roce 2021 byl průzkum mezi zaměstnanci doplněn o kvalitativní rozměr.</p> <p>Podle ECB je v některých příslušných vnitrostátních orgánech nízká míra účasti členů společných týmů dohledu dána důležitostí hostitelských bank. V těchto případech jsou zaměstnanci vnitrostátního příslušného orgánu přizváni, aby se podíleli na dohledu nad bankou na úrovni skupiny a dohlíželi na dceřinou společnost ve své zemi samostatně.</p>	
11	Přezkum a aktualizace modelu zařazování do uskupení	X				Model zařazování do uskupení je založen na riziku a je často aktualizován. Ve srovnání	

Doporučení		Realizováno v plném rozsahu	Ve většině ohledů	V některých ohledech	Nebylo realizováno	Poznámky	Lhůta
						s cílovým datem realizace byla realizace zpožděna jen nepatrně.	
12	Podstatné posílení přítomnosti ECB při inspekcích na místě. Zvýšení podílu inspekcí na místě vedených vnitrostátním příslušným orgánem dohledu jiného než domovského nebo hostitelského státu.			X		<p>Vytvořením zvláštního generálního ředitelství pro inspekce na místě a inspekce interního modelu (GŘ OMI) se posílila kapacita ECB provádět inspekce na místě. Příspěvek zaměstnanců ECB k inspekcím na místě se však v letech 2016 až 2022 snížil. Na druhé straně se podstatně zvýšil počet inspekcí vedených ECB. Značně se zlepšily přeshraniční kontroly, ale omezení v oblasti veřejného zdraví související s pandemií COVID-19 vedla v letech 2020 a 2021 ke snížení návštěv na místě.</p> <p>Podrobnosti o kombinované kapacitě ECB a příslušných vnitrostátních orgánů jsou uvedeny v bodě 46 (včetně rozhodnutí z prosince 2022 o zvýšení zdrojů ECB) a důsledky pro činnost na místě v bodě 43.</p>	

Doporučení		Realizováno v plném rozsahu	Ve většině ohledů	V některých ohledech	Nebylo realizováno	Poznámky	Lhůta
13	Sledování nedostatků v systému IT pro inspekce na místě. Snažit se zvýšit dovednosti a kvalifikaci pracovníků, kteří provádějí inspekce na místě.	X				Zjištěné nedostatky řeší nové prvky IT. Nový režim odborné přípravy pro inspektory na místě je přiměřený.	

Zdroj: EÚD.

Zkratky

CBHR: celkové bodové hodnocení rizika

CET 1: kmenový kapitál tier 1

EBA: Evropský orgán pro bankovníctví

ECB: Evropská centrální banka

ICAAP: postup pro hodnocení přiměřenosti vnitřně stanoveného kapitálu (*internal capital adequacy assessment process*)

P2R: požadavek podle pilíře 2

SREP: proces dohledu a hodnocení (*supervisory review and evaluation process*)

SSM: jednotný mechanismus dohledu

Glosář

Dodatečný požadavek podle pilíře 2: dodatečný požadavek podle pilíře 2 pro banky, které mají podle posouzení ECB z obezřetnostního hlediska neodpovídající rezervy.

Kapitál tier 2: doplňkový, snadněji splatitelný kapitál, který musí finanční instituce držet, aby pokryly ztráty v případě jejich selhání.

Kapitálové možnosti: rozdíl mezi i) celkovými kapitálovými požadavky banky a ii) jejím kapitálovým poměrem.

Kapitálový poměr: kapitál banky v poměru k jejím rizikově váženým aktivům.

Kapitálový požadavek: požadovaná minimální výše kapitálu, který musí banka držet v poměru ke svým rizikově váženým aktivům („pilíř 1“), plus dodatečný objem kapitálu vypočtený na základě rizikového profilu banky („pilíř 2“).

Kmenový kapitál tier 1: kapitál nejvyšší kvality (tj. s nejmenší pravděpodobností splacení), který musí mít finanční instituce k dispozici pro neomezené a okamžité použití ke krytí rizik nebo ztrát, jakmile k nim dojde.

Kolaterál: aktivum, které slouží jako pojištění nebo zajištění při poskytnutí půjčky a které v případě jejího nesplácení propadá.

Mikroobezřetnostní dohled: bankovní dohled zaměřený na jednotlivé finanční instituce jako součásti finančního systému.

Očekávané úvěrové ztráty: odrážejí očekávání banky, pokud jde o výpadky ve výběru smluvních peněžních toků.

Odpočet od kmenového kapitálu tier 1: oprava regulatorního kapitálu v důsledku uplatnění dohledových pravomocí, aby odrazil ekonomickou realitu, která nebyla zohledněna.

Opravné položky: účetní termín označující nejlepší odhad pravděpodobného budoucího závazku neurčitého trvání nebo výše, který je evidován v rozvaze.

Požadavek podle pilíře 2: požadavek podle pilíře 2 je kapitálový požadavek pro konkrétní banky, který kryje rizika, která jsou podhodnocena nebo nejsou kryta minimálními kapitálovými požadavky (ty se označují jako pilíř 1).

Regulatorní kapitál: minimální výše kapitálu, kterou musí banka nebo jiná finanční instituce ze zákona držet.

Složky regulatorního kapitálu: jedná se o kapitál tier 1 (zahrnující kmenový kapitál tier 1 a vedlejší kapitál tier 1) a kapitál tier 2.

Účetní standardy: společný soubor zásad a požadavků, které tvoří základ pro účetní zásady a postupy.

Úvěr se selháním: pohledávka, která je více než 90 dní po splatnosti, je nepravděpodobné, že bude splacena, nebo je znehodnocena.

Odpovědi Evropské centrální banky

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

Harmonogram

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

Auditní tým

Účetní dvůr ve svých zvláštních zprávách informuje o výsledcích auditů politik a programů EU či témat z oblasti správy a řízení zaměřených na konkrétní oblasti rozpočtu. Účetní dvůr vybírá a koncipuje tyto auditní úkoly tak, aby byl jejich dopad co nejvyšší, a zároveň zohledňuje rizika pro výkonnost a zajištění souladu s předpisy, objem příslušných příjmů či výdajů, očekávaný vývoj, politické zájmy a zájem veřejnosti.

Tento audit výkonnosti provedl auditní senát IV, který odpovídá za oblast regulace trhů a konkurenceschopného hospodářství a jemuž předsedá člen EÚD Mihails Kozlovs. Audit vedl člen EÚD Mihails Kozlovs a podporu mu poskytovali vedoucí kabinetu Edíte Dzalbeová, tajemnice kabinetu Laura Graudiņaová, vyšší manažerka Marion Colonerusová, vedoucí úkolu Shane Enright a auditoři Joerg Genner, Mirko Gottmann, Helmut Kern, Anna Ludwikowská, Ioannis Sterpis, Nadiya Sultanová a Giorgos Tsikkos.



Zleva doprava: Marion Colonerusová, Ioannis Sterpis, Anna Ludwikowská, Shane Enright, Mihails Kozlovs, Joerg Genner, Mirko Gottmann, Helmut Kern, Laura Graudiņaová, Giorgos Tsikkos.

AUTORSKÁ PRÁVA

© Evropská unie, 2023

Politiku opakovaného použití dokumentů Evropského účetního dvora (EÚD) upravuje [rozhodnutí Evropského účetního dvora č. 6-2019](#) o politice týkající se veřejně přístupných dat a opakovaném použití dokumentů.

Pokud není uvedeno jinak (například v jednotlivých upozorněních o ochraně autorských práv), je obsah EÚD vlastněný EU předmětem licence [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Je proto pravidlem, že opakované použití je povoleno za podmínky, že je uveden zdroj a případné změny jsou označeny. Osoby opakovaně používající obsah EÚD nesmí zkreslit původní význam nebo sdělení. EÚD nenese za jakékoli důsledky opakovaného použití odpovědnost.

Pokud konkrétní obsah zobrazuje identifikovatelné fyzické osoby, například na obrázcích zaměstnanců EÚD, nebo zahrnuje díla třetích stran, je nutno získat další povolení.

Je-li povolení poskytnuto, toto povolení ruší a nahrazuje výše uvedené obecné povolení a musí jasně uvádět veškerá omezení týkající se použití.

K použití nebo reprodukci obsahu, který není ve vlastnictví EU, může být nezbytné požádat o svolení přímo držitele autorských práv.

— Obrázek 7 – ikony: tyto obrázky byly vytvořeny s použitím zdrojů z platformy <https://flaticon.com>. © Freepik Company S.L. Všechna práva vyhrazena.

Programové vybavení nebo dokumenty, na něž se vztahují práva průmyslového vlastnictví, jako patenty, ochranné známky, zapsané (průmyslové) vzory, loga a názvy, jsou z politiky EÚD pro opakované použití vyloučeny.

Internetové stránky orgánů a institucí Evropské unie využívající doménu europa.eu obsahují odkazy na stránky třetích stran. Protože nad jejich obsahem nemá EÚD žádnou kontrolu, doporučujeme seznámit se s jejich vlastními zásadami ochrany soukromí a politikou v oblasti autorských práv.

Používání loga EÚD

Logo EÚD nesmí být použito bez předchozího souhlasu EÚD.

PDF	ISBN 978-92-847-9950-3	1977-5628	doi:10.2865/17482	QJ-AB-23-012-CS-N
HTML	ISBN 978-92-847-9921-3	1977-5628	doi:10.2865/534792	QJ-AB-23-012-CS-Q

Evropská centrální banka (ECB) vykonává dohled nad velkými bankami v bankovní unii a hodnotí jejich obezřetnostní rizika. Mezi ně patří i úvěrové riziko, které vzniká, když se úvěry dostanou do selhání a ohrožují životaschopnost bank a někdy i celý finanční systém.

Zjistili jsme, že přestože ECB vystupňovala své úsilí, musí podniknout další kroky, aby se její jistota, že banky úvěrové riziko řádně řídí a kryjí, ještě zvýšila. Její nová metodika stanovení dodatečných kapitálových požadavků (pilíř 2) neposkytuje jistotu, že jsou jednotlivá rizika plně kryta, a nebyla navíc uplatňována důsledně: rizikovějším bankám nebyly ukládány úměrně vyšší kapitálové požadavky. ECB nevyužívala stávající nástroje a dohledové pravomoci efektivně, aby zajistila náležité krytí úvěrového rizika bank.

Doporučujeme posílit hodnocení rizika, zjednodušit proces dohledu a hodnocení a uplatňovat lepší dohledová opatření, aby byla rizika řízena účinně.

Zvláštní zpráva EÚD podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce Smlouvy o fungování EU.



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace
Evropské unie

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Lucemburk
LUCSEMBURSKO

Tel.: +352 4398-1

Dotazy: eca.europa.eu/cs/Pages/ContactForm.aspx

Internetová stránka: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors