

Különjelentés

A bankok hitelkockázatának uniós felügyelete

Az EKB erőteljesebben lépett fel, de a hitelkockázat megfelelő kezelésével és fedezetével kapcsolatos bizonyosság növeléséhez még többre van szükség



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK

Tartalomjegyzék

	Bekezdés
Összefoglaló	I–XII
Bevezetés	01–15
Az Európai Központi Bank által végzett prudenciális bankfelügyelet	01–09
Hitelkockázat és nemteljesítő hitelek az Unióban	10–15
Az ellenőrzés hatóköre és módszere	16–22
Észrevételek	23–104
Az EKB hitelkockázati értékelései jó minőségűek, de a bank nem használja hatékonyan eszközeit a hitelkockázatok megbízható kezelésének és fedezésének biztosítására	23–76
Az EKB által a bankok hitelkockázatára nézve végzett felügyeleti általában jó minőségűek, bár vannak hiányosságaik	26–36
A személyzeti erőforrás biztosítása összhangban van az azonosított kockázatokkal, de a hiányosságokat még nem orvosolták	37–47
Az EKB konzultációs és jóváhagyási eljárásai alaposak, de akadályozzák, hogy a bankok időben kapjanak értesítést a SREP-határozatokról	48–52
Az EKB nem használja ki hatékonyan eszközeit annak biztosítására, hogy a hitelkockázatot teljes mértékben fedezzék kiegészítő tőkével	53–70
Az EKB nem használja ki hatékonyan felügyeleti hatásköreit annak érdekében, hogy a bankokat a hitelkockázat jobb kezelésére utasítsa	71–76
Az EKB erőteljesebben lép fel a korábbi időszakokból fennmaradt nemteljesítő hitelekkel kapcsolatos prudenciális aggályok kezelése terén, de eszközeit nem aknázza ki teljesen	77–104
Következtetések és ajánlások	105–121
Melléklet	
I. melléklet. Az „Egységes felügyeleti mechanizmus – Ígéretes kezdet, de fejlesztésre van szükség” című 29/2016. sz. számvevőszéki különjelentés ajánlásainak hasznosulása	

Rövidítések

Glosszárium

Az Európai Központi Bank válaszai

Időrendi áttekintés

Ellenőrző csoport

Összefoglaló

I Az Európai Központi Bank (EKB) a nemzeti felügyeleti szervekkel szoros együttműködésben közvetlenül felügyeli a bankunióban részt vevő 21 tagállam mintegy 110 jelentős bankját. Ez az úgynevezett egységes felügyeleti mechanizmus, amelyet 2014-ben hoztak létre.

II A felügyeleti szervek egy éves folyamat során értékelik a bankokkal szemben felmerülő kockázatokat (például a hitelkockázatot, az irányítást, a likviditást és az üzleti modellt), és ellenőrzik, hogy a bankok rendelkeznek-e a kockázatok megfelelő kezeléséhez szükséges eszközökkel. A folyamat eredménye a formális kockázatértékelés és az éves felügyeleti határozatok. A felügyeleti szervek vagy kiegészítő tőkekövetelményeket (az úgynevezett 2. pillér szerinti követelményeket) írnak elő a bankok számára a szabályozási minimumon (az úgynevezett 1. pillér szerinti követelményeken) túl azon kockázatok fedezetére, amelyekre ez utóbbi nem terjed ki, vagy olyan felügyeleti intézkedéseket tesznek kötelezővé, amelyek biztosítják, hogy a bankok korrekciós intézkedéseket hozzanak kockázataik kezelésének és ellenőrzésének javítása érdekében, esetleg mindkettőt.

III A bankok prudenciális kockázata elsősorban a hitelkockázatból ered: itt leginkább a hitelek visszafizetését elmulasztó hitelfelvevőkről és az így nemteljesítővé váló hitelekről van szó. Amint arra a korábbi válságok is rámutattak, az alulfinanszírozottság veszélyeztetheti a bankok életképességét. A közelmúltban az EKB arra figyelmeztetett, hogy a gyengülő gazdasági kilátások és a növekvő hitelkockázat közepette romlanak a bankok kilátásai is.

IV A bankok életképessége szempontjából alapvető fontosságú, hogy az EKB ne csak a hitelkockázatok megbízható kezelését és fedezetét biztosítsa, hanem azt is, hogy a bankok időben azonosítsák a nemteljesítő hiteleket és azokra tartalékokat képezzenek. Tekintettel a bankszektorba vetett bizalom fontosságára és hogy tájékoztassuk az érdekelt feleket, úgy döntöttünk, hogy elvégezzük ezt az ellenőrzést, amelynek során azt mértük fel, hogy működési szempontból hatékony-e az EKB által a banki hitelkockázatok felügyeletére és a korábbi időszakokból fennmaradt nemteljesítő hitelek kezelésére alkalmazott megközelítés (amelyet 2018 áprilisa előtt minősítettek ilyennek). Ellenőrzésünk főként az EKB 2021. évi felügyeleti ciklusban tett intézkedéseire irányult. Ezen belül vizsgáltunk meg egy tíz olyan bankból álló mintát, amelyek esetében nemteljesítő hitelekkel kapcsolatos nehézségekre derült fény.

V Általános következtetésünk szerint az EKB fokozta a bankok hitelkockázatának, különösen a nemteljesítő hiteleknek a felügyeletét. Az EKB-nak azonban még tevékenyebben kell megbizonyosodnia arról, hogy a hitelkockázatot megfelelően kezelik és fedezik-e a bankok.

VI Néhány hiányosság kivételével a mintánkban szereplő **bankok hitelkockázati szintjének és kontrollkörnyezetének** értékelése jó minőségű volt, és megfelelően alkalmazták a teljesítményértékelési eszközöket. A felügyeleti felülvizsgálati és értékelési eljárás keretében azonban az EKB nem hatékonyan használta ki meglévő eszközeit és felügyeleti hatásköreit a hitelkockázat megfelelő fedezetének biztosítása érdekében.

VII Az EKB mint felügyeleti szerv által előírandó kiegészítő tőkekövetelmények (2. pillér szerinti követelmények) meghatározására szolgáló, 2021-ben újonnan alkalmazott módszertan nem biztosította a bankok különböző egyedi kockázatainak megfelelő fedezését. Emellett az EKB nem alkalmazta egységesen a módszertant: nem írt elő arányosan annál magasabb 2. pillér szerinti követelményeket, minél nagyobbak voltak a bankokat érintő kockázatok. Az Európai Bankhatóság nem végzett értékelést az EKB új módszertanának alkalmazásáról.

VIII Az EKB továbbá egyes bankok esetében nem fokozta felügyeleti intézkedéseit, még akkor sem, ha nagy és tartós hitelkockázatot és állandósult kontrollhiányosságokat tapasztalt. A 2021. évi felügyeleti ciklus nagyon soká (13 hónapig) tartott. A végleges határozatokat csak 2022 februárjában bocsátották ki a bankok számára, főként a hosszadalmas párbeszéd és jóváhagyási szakasz miatt. Az ilyen hosszú időtartam azzal a kockázattal jár, hogy az EKB értékelései nem a bankok tényleges kockázati profilját tükrözik.

IX Végül a felügyeletet bizonyos mértékben hátrányosan érintette, hogy több nemzeti felügyeleti szerv nem tett eleget a személyzeti erőforrások biztosítására vonatkozó kötelezettségvállalásainak. Az EKB továbbá úgy döntött, hogy 2023-tól kezdődően nem növeli a létszámot felügyeleti funkcióján belül.

X Ami a **korábbi időszakokból fennmaradt nemteljesítő hiteleket** illeti, azok teljes volumene 2015-től kezdődően csökkenni kezdett, majd néhány tényező – többek között az EKB intézkedései – következtében tovább csökkent. Az EKB nem élt rendszeresen (a külön tartalékképzési politikára vagy a szavatolótőke-számítások kiigazításának előírására vonatkozó) egyedi felügyeleti hatásköreivel ahhoz, hogy utasítsa a bankokat olyan esetek kezelésére, ahol a számviteli eljárást felügyeleti

szempontból nem ítélte prudensnek. 2018-ban az EKB úgy döntött, hogy közli a bankokkal: további tőkekövetelményt (a 2. pillér szerinti többletkövetelményt) ír elő számukra arra az esetre, ha a nemteljesítő hiteleket nem kezelnék. A valamennyi bankra alkalmazott megközelítésének középpontjában a korábbi időszakokból fennmaradt nemteljesítő hitelek időben történő szanálása állt.

XI Számos bank várakozó álláspontra helyezkedésének ellenében az EKB igyekezett ösztönözni ezeket: ne várjanak az EKB erőteljesebb beavatkozására (ez a 2. pillér szerinti kiegészítő többletkövetelmény volna), hanem lépjenek fel maguk is proaktívan. Az EKB megközelítése kialakításánál fogva nem oldhatta meg egyszerre a problémát, hiszen évekig adott a bankoknak arra, hogy a megfelelés körülményeit kialakítsák. Ráadásul nem minden bank járt el olyan proaktívan, mint ahogy az EKB elvárta volna. Az EKB által választott megközelítés ezenkívül a bankokkal szembeni egyenlőtlen bánásmódhoz vezetett, mivel a nagyobb arányú nemteljesítő hitellel rendelkező bankok több időt kaptak, mint a többiek, és a bankok a számukra legelőnyösebb fedezeti megközelítést választhatták. Megállapítottuk, hogy a folyamat nem volt kellően hatékony, mivel igazgatása mind a bankok, mind az EKB számára erőforrás-igényesnek bizonyult.

XII A működési hatékonyság fokozása érdekében a következőket javasoljuk az EKB-nak:

- erősítse meg a bankok kockázatértékelését;
- egyszerűsítse a felügyeleti felülvizsgálati és értékelési eljárást;
- alkalmazzon olyan felügyeleti intézkedéseket, amelyek jobban biztosítják a megbízható fedezetet és a bankok általi megbízható kockázatkezelést.

Bevezetés

Az Európai Központi Bank által végzett prudenciális bankfelügyelet

01 Az uniós bankok felügyelete a 2014-ben létrehozott egységes felügyeleti mechanizmus (SSM) keretében történik. A bankunió egyik pilléréként működő egységes felügyeleti mechanizmusban – felügyeleti minőségében – az Európai Központi Bank (EKB), valamint a résztvevő tagállamok illetékes nemzeti hatóságai (INH) vesznek részt. Ide tartozik az euróövezet 20 tagállama, valamint 2020 óta Bulgária. 2022 szeptemberében az EKB 110 jelentős intézményt (a továbbiakban: bankok) felügyelt közvetlenül, amelyek a bankunióban együttesen a banki eszközök közel 82%-át birtokolják¹. Az egységes felügyeleti mechanizmust elsősorban az [SSM-rendelet](#) és az [SSM-keretrendelet](#) szabályozza.

02 Az uniós bankfelügyelet közös éves folyamat, az úgynevezett felügyeleti felülvizsgálati és értékelési eljárás (SREP) szerint történik, és célja annak biztosítása, hogy a bankok megfeleljenek az uniós prudenciális követelményeknek. A SREP végrehajtásának módját az Európai Bankhatóság (EBH) által kiadott iránymutatások határozzák meg. A „tartsd be vagy indokold meg” elvvel² összhangban az EKB-nak és az illetékes nemzeti hatóságoknak tájékoztatniuk kell az EBH-t arról, hogy megfelelnek-e az iránymutatásoknak, ha pedig nem, meg kell indokolniuk az eltérés okát. A követelmények célja az európai bankrendszer biztonságának és megbízhatóságának biztosítása, valamint a pénzügyi integráció és stabilitás fokozása. A napi felügyeletet közös felügyeleti csoportok (JST) végzik, amelyek az EKB és az illetékes nemzeti hatóságok munkatársaiból állnak. Munkájukat az EKB koordinálja és támogatja, többek között horizontális funkciói révén. 2021-ben az EKB felügyeleti feladataival kapcsolatos igazgatási kiadások 577,5 millió eurót tettek ki³.

03 A SREP célja a bankokba vetett bizalom garantálása. A bankrendszer megbízhatóságába vetett bizalom nélkül a bankok nem tudnák betölteni a reálgazdaságnak történő hitelezésben játszott szerepüket, mivel nem rendelkeznének az ehhez szükséges eszközökkel. Ez a szerep különösen fontos az Unióban, ahol a legtöbb – elismerten a gazdaságok gerinceként működő – kis- és középvállalkozás nem

¹ [Az Európai Központi Bank weboldala: Bankfelügyelet.](#)

² [Az 1093/2010/EU rendelet 16. cikke.](#)

³ [Az EKB éves jelentése a 2021. évi felügyeleti tevékenységekről, 6.1. szakasz.](#)

fér hozzá a tőkepiacokhoz. A bankuniónak és az egységes felügyeleti mechanizmus létrehozásának is az volt az egyik mozgatórugója, hogy az uniós lakosságot megnyugtassák: megbízhatnak a bankjukban.

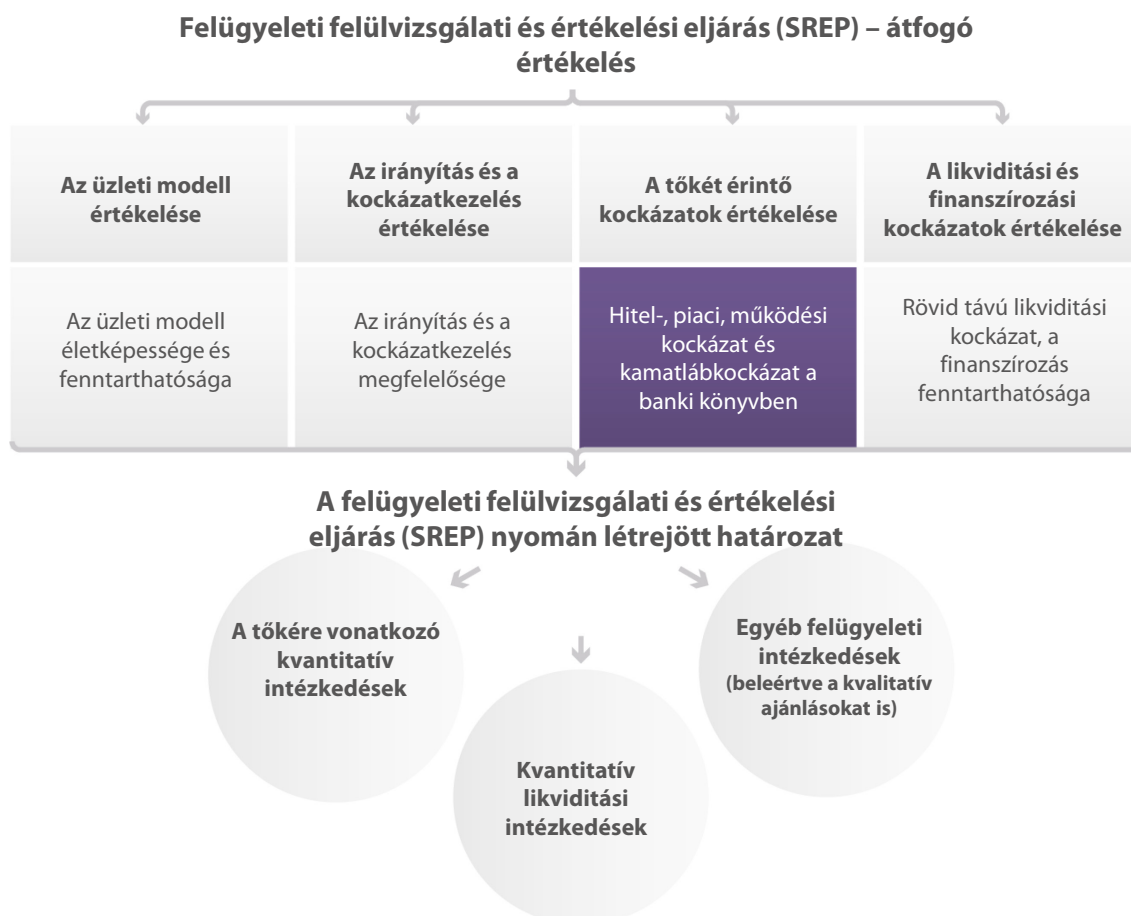
04 A SREP fogalmát először az Új Bázeli Tőkeegyezmény (Bázel II.) vezette be 2004-ben. Első felügyeleti felülvizsgálati és értékelési eljárását az EKB 2014-ben végezte el, nemzeti megközelítések alapján. Ezeket az első SREP-határozatokat kiegészítették az EKB által végzett 2014. évi állapotfelmérés, az ún. „átfogó értékelés” eredményeivel. Minden olyan bankra nézve, amely belép az EKB által felügyelt bankok körébe, el kell végezni ezt az értékelést. Az értékelés része egy eszközminőség-vizsgálat, amelynek célja a bankok kitettséggel kapcsolatos átláthatóság növelése. Ez vizsgálja többek között az eszközök és biztosítékok értékelésének és a kapcsolódó rendelkezéseknek a megfelelőségét, különösen a nemteljesítő hitelek tekintetében. A 2015-ben elvégzett második SREP – elsőként – egy közös megközelítésen alapult. Ez fontos lépést jelentett a bankunió belüli egyenlő versenyfeltételek megvalósítása felé.

05 A felügyeleti szervek a SREP révén ellenőrzik, hogy a bankok által viselt kockázatok kezelése megfelelő-e, és hogy elegendő tőkepuffer áll-e rendelkezésre, ha ezek a kockázatok bekövetkeznenek. A folyamat részeként a felügyeleti szervek négy különböző elem alapján vizsgálják meg a bank kockázati profilját. Ezek a következők: i. üzleti modell, ii. irányítás, iii. tőkekockázat és iv. likviditási kockázat. A felügyeleti szervek a tőkekockázatok értékelése során a hitelkockázatot is elemzik.

06 Az egyes kockázatokhoz pontszámokat rendelnek, amelyek együttesen adják ki – egy 1-től 4-ig terjedő skálán – az összesített SREP-pontszámot: ez fejezi ki a kockázati szint felügyeleti értékelését és a bank kockázat-ellenőrzésének minőségét. Minél magasabb a pontszám, annál nagyobb az értékelés szerinti kockázat.

07 A SREP eredményeképp döntenek a felügyeleti intézkedésekről: többek között a tőkével, illetve a likviditással kapcsolatos vagy más típusú felügyeleti intézkedésekre kerül sor (lásd: [1. ábra](#)).

1. ábra. Átfogó SREP-értékelés



Forrás: Európai Számvevőszék, az EKB adatai alapján.

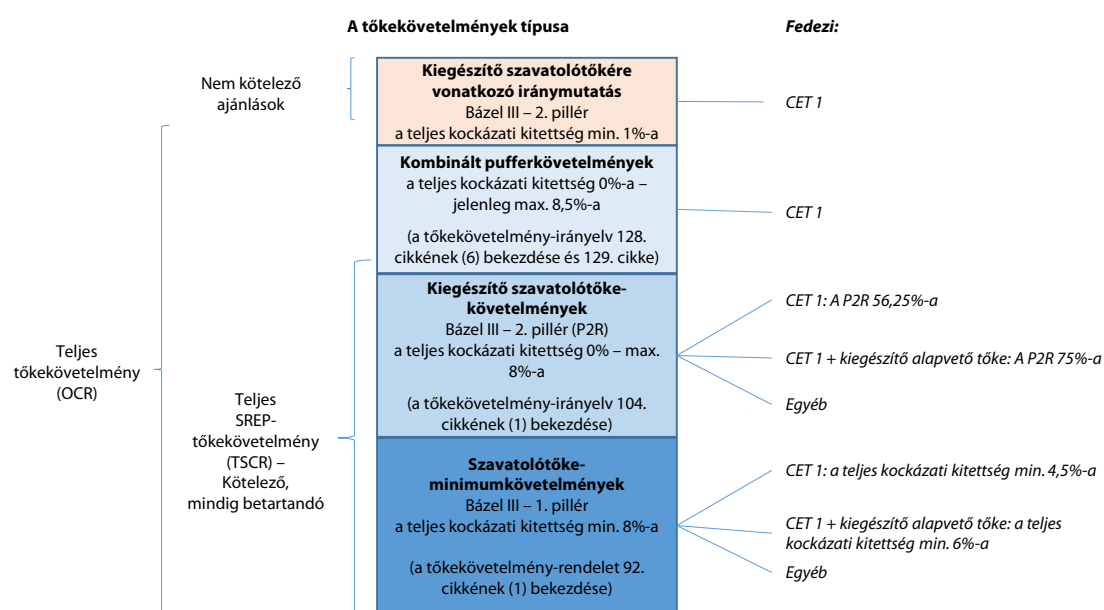
08 Az EKB-ra (mint felügyeleti szervre) alkalmazandó SSM-rendelet a teljesség igénye nélkül sorolja fel az EKB által meghozható lehetséges **felügyeleti intézkedéseket**. Az EKB például előírhatja a bankok számára, hogy tegyék megbízhatóbbá mechanizmusait, folyamataikat és stratégiáikat, vagy hogy a szabályozási minimum szavatoló tőkén felül helyezzenek tartalékba további tőkét, különös tekintettel a 2. pillér szerinti követelményre (P2R). A szabályozási minimum szavatoló tőkét a Bázeli III keretrendszer (a bankokra vonatkozó nemzetközi szabályozási keret) 1. pillére határozza meg, lásd: **2. ábra**. A Bázeli III keretrendszert az Unió a tőkekövetelmény-rendelettel⁴ és a tőkekövetelmény-irányelvvel⁵ ültette át.

⁴ A tőkekövetelményekről szóló rendelet.

⁵ A 2013/36/EU irányelv.

09 A szabályozási követelményeknek való megfeleléshez három tőkeelem használatára van szükség (lásd: **2. ábra**). Ezek a következők: elsődleges alapvető tőke (CET 1), kiegészítő alapvető tőke és járulékos tőke. Az elsődleges alapvető tőke a legmagasabb minőségű tőke, amely magában foglalja többek között a részvényeket és a felhalmozott eredményt. A tőkekövetelmények megsértése következményekkel jár a bankra nézve, például korlátozni lehet az osztalékfizetési lehetőségeit.

2. ábra. Szavatolótőke-követelmények



Forrás: Európai Számvevőszék.

Hitelkockázat és nemteljesítő hitelek az Unióban

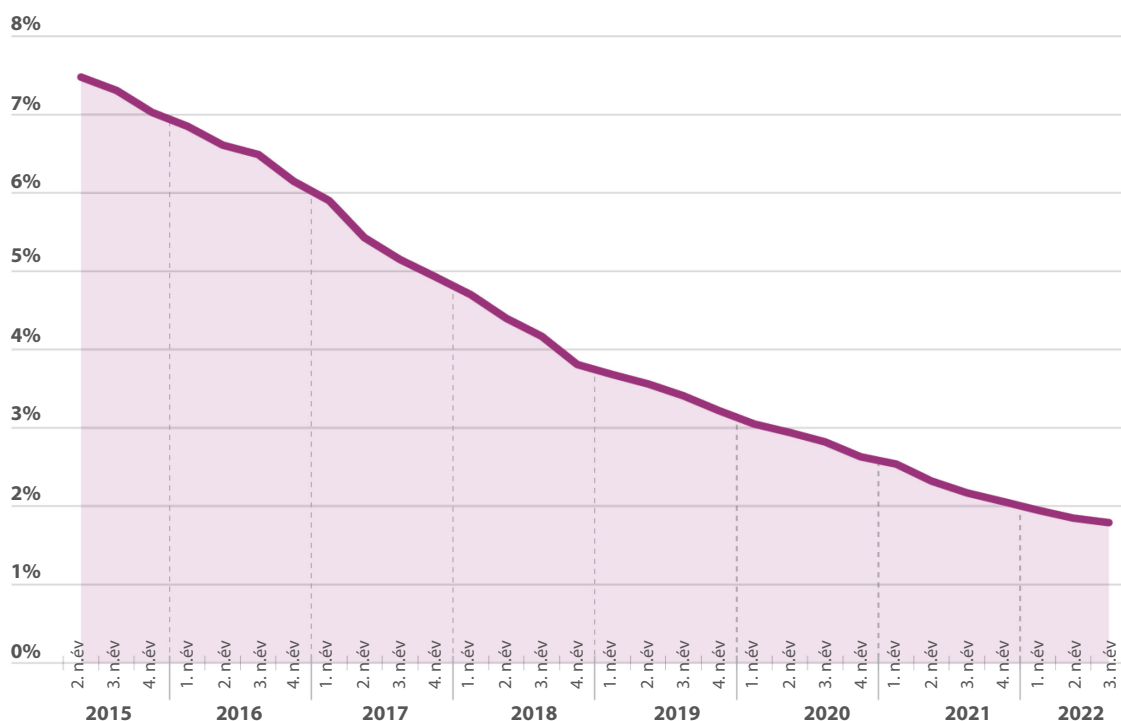
10 Amikor a bankok hitelt nyújtanak, elkerülhetetlenül felmerül a kockázat, hogy a hitelfelvevők nem tudják visszafizetni hiteleiket. A hitelkockázat-kezelés célja e kockázat csökkentése a potenciális hitelfelvevők hitelképességének gondos értékelése, valamint a hitelfelvevők által a banknál felmerülő kockázatok fedezetéhez elegendő mértékű kamat beszedése révén. Ha a hitelfelvevő valószínűleg nem fizet vagy nem teljesít, mivel az ütemezett törlesztőrészek több mint 90 napja késedelmeseek, nemteljesítő hitelről (NPL) beszélünk. A számviteli standardok előírják a bankok számára, hogy az ilyen nemteljesítő hitelekre céltartalékokat képezzenek, és ennek összege legyen a teljes kintlévő hitel összege, levonva belőle azokat a kifizetéseket, amelyeket a korábbi tapasztalatok alapján észszerűen elvárhatnak i. a nemteljesítő hitelfelvevőtől vagy ii. a biztosíték érvényesítéséből.

11 Az ilyen nemteljesítő hiteleknek az összes hitelhez viszonyított magas aránya hatással lehet a bank teljesítményére, azaz nyereségességére, és akár életképtelenné is teheti a bankot, különösen, ha az nem képes megfelelő fedezetet biztosítani ezekre. A banknak megbízható kockázatkezelést kell biztosítania (ideértve a szigorú hitelezési standardokat, a veszteségek fedezéséhez kellően magas hitelbiztosítékokat és a stressztesztelést), mivel ez döntő fontosságú a nemteljesítő hitelek felhalmozódásának megelőzéséhez, illetve enyhítéséhez. Romló gazdasági körülmények vagy az ingatlanárak fenntarthatatlanná válása, majd hirtelen esése esetén ugyanis egy stabilan irányított bank könnyebben tudja enyhíteni a nemteljesítő hitelek gyorsan emelkedő szintjeinek – általában elkerülhetetlen – hatását.

12 A 2008. évi pénzügyi válság többek között a nemteljesítő hitelek magas szintjét hagyta örökségül, amely nagy terhet jelentett a bankunió egyes bankjai számára: 2015 végére a nemteljesítő hitelek átlagos aránya még mindig magas, több mint 7%-os volt (lásd: [3. ábra](#)), a 20 tagállamból ötben (lásd: [01. bekezdés](#)) ezek aránya a bankrendszerben meghaladta a 10%-ot (lásd: [4. ábra](#)).

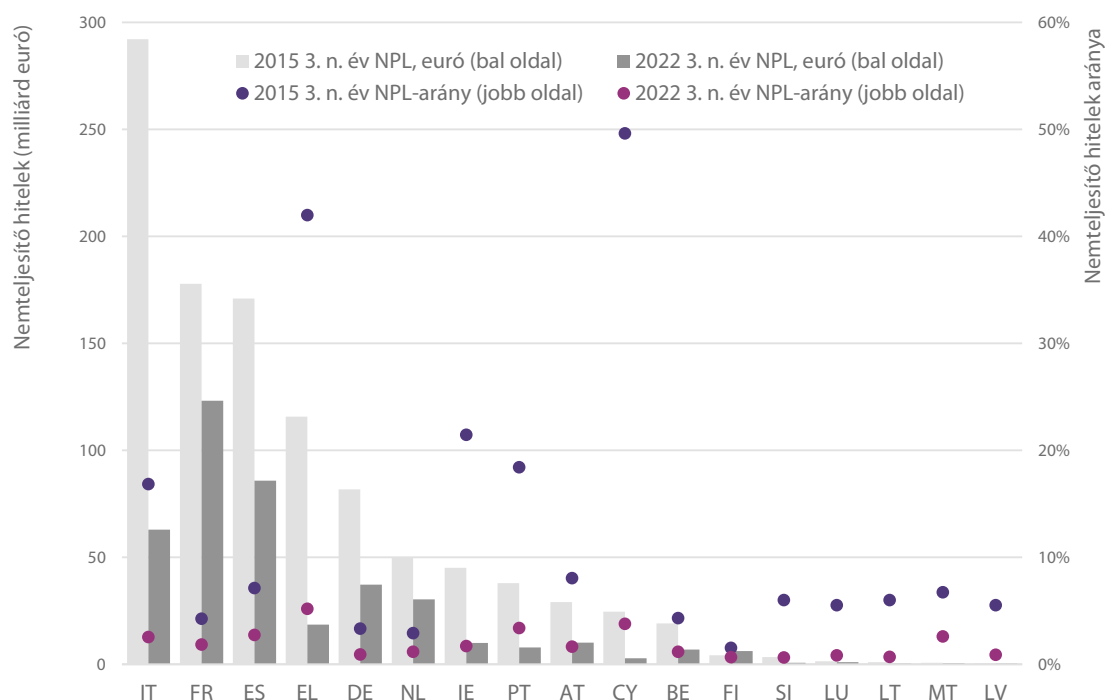
3. ábra. A nemteljesítő hitelek aránya a bankunió 21 tagjánál

(nemteljesítő hitelek aránya, %)



Forrás: Az EKB bankfelügyeleti statisztikái (2022 első negyedéve, a nemteljesítő hitelek aránya az SSM-tagországokban).

4. ábra. A nemteljesítő hitelek alakulása (euróban és az SSM-bankok összes eszközehez viszonyítva)



Megjegyzés: Észtország és Szlovákia esetében nem állnak rendelkezésre összevethető adatok. A kezdőpont adatai: 2015 4. negyedév (LU), 2016 2. negyedév (MT), 2016 1. negyedév (SI); végponti adatok: 2021 3. negyedév (LV).

Forrás: Az EKB bankfelügyeleti statisztikái.

13 A nemteljesítő hitelek kezelése szakpolitikai prioritássá vált az Unióban, és a Tanács 2017. július 11-én [következtetéseket](#) adott ki a nemteljesítő hitelek magas szintjének kezelésére irányuló cselekvési tervről. Ebben kiemelte, hogy intézkedésekre van szükség a bankfelügyelet, a fizetéseképtelenségi és követelésbehajtási keretek reformja, a nemteljesítő hitelek másodlagos piacának fejlesztése és a bankszektor szerkezetátalakítása tekintetében. A bankunió harmadik pillérének, az európai betétbiztosítási rendszernek (EDIS) az előrehaladásához szükséges egyik fő lépés a nemteljesítő hitelek magas szintjével kapcsolatos problémák kezelése. A bankunió kiteljesítésének célja, hogy csökkentse az uniós bankszektor széttagoltságát, és tisztességes versenykörnyezetet biztosítson a bankok számára.

14 E törekvésekben az EKB kulcsszerepet játszik. Elkerülendő, hogy a bankok a hitelkockázat nem megfelelő kezelése és fedezete miatt csődbe menjenek, az EKB-nak biztosítania kell, hogy a bankok kellő időben orvosolják hiányosságait a hitelkockázat-kezelés (például a gyenge hitelezési standardok) és az ezzel kapcsolatos számviteli politikák (a nemteljesítő hitelek azonosítása és az azokra való céltartalékképzés) tekintetében.

15 2022 harmadik negyedévére a nemteljesítő hitelek aránya 1,8%-ra csökkent a bankunióban. Ez jelentős mérséklődést jelent 2015-höz képest. A tagállamok közötti szórás ugyan még mindig nagy mértékű, de jelentős mértékben csökkent. A csökkenő tendencia részben a következőknek tudható be: i. a javuló gazdasági körülmények miatt kevesebb a nemteljesítő hitel; ii. lejárt vagy lejáróban van számos állami támogatási intézkedés, amelyek keretében hitelt nyújtottak; iii. értékesítettek és értékpapírosítottak (új tulajdonosokra ruháztak át) korábbi időszakokból fennmaradt nemteljesítő hiteleket. Ma, amikor közeledik a Covid19-válsággal kapcsolatos támogatási intézkedések lezárása, és egyszerre jelentkeznek az ukrajnai háborúból és a magas inflációból eredő gazdasági kihívások, új nemteljesítő hitelek is felmerülhetnek. Az EKB a közelmúltban csakugyan figyelmeztetett arra, hogy nőtt a hitelkockázat, és hogy a bankok részvényárfolyamainak csökkenése a kilátásaik romlását jelzi.

Az ellenőrzés hatóköre és módszere

16 Egyrészt mivel a nemteljesítő hitelek jelentős fenyegetést jelenthetnek egy bank életképességére nézve, másrészt a pénzügyi stabilitás megőrzése érdekében alapvető fontosságú – és a jelenlegi kihívásokkal teli gazdasági körülmények között még inkább az –, hogy a felügyeleti szervek hatékonyan gyakorolják felügyeleti hatásköreiket. Különösen ami a hitelkockázatot illeti, a felügyeleti szerveknek biztosítaniuk kell azok megbízható kezelését és azokra fedezet biztosítását, és ezen belül időben kell azonosítani az új nemteljesítő hiteleket és azokra céltartalékot kell képezni, alapos és szükség esetén beavatkozással is járó SREP révén.

17 Az EKB felügyeleti tevékenységének nem véletlenül kiemelt témája a hitelkockázat már az egységes felügyeleti mechanizmus létrehozása óta. Ezért döntöttünk ellenőrzésünk elvégzése mellett: arra kívántunk fényt deríteni, hogyan felügyeli az EKB általában véve a hitelkockázatot, és azon belül elsősorban a nemteljesítő hiteleket.

18 Jelentésünk kiegészíti az EKB felügyeleti tevékenységeiről szóló [2016⁶](#). és [2018⁷](#). évi jelentéseinket. A 2016. évi különjelentés ajánlásainak hasznosulásáról az [1. melléklet](#) számol be. Az EKB irányítása működési hatékonyságának ellenőrzésére vonatkozó megbízatásunk a vonatkozó jogi szövegben olvasható⁸. 2019-ben a Számvevőszék és az EKB [egyetértési megállapodást](#) írt alá, amely meghatározta a dokumentumokra és az információcserére vonatkozó gyakorlati szabályokat. Ennek értelmében teljes körben hozzáférünk az általunk kért dokumentumokhoz, és ebben végig segítségünkre vannak az EKB munkatársai.

19 Munkánk során nyílt és konstruktív párbeszédet folytathattunk az EKB-val és annak munkatársaival. A felügyeletről szóló EKB-kiadványok szerint a bank lépéseket tett a nagyobb átláthatóság felé (például 2020-ban első alkalommal közzétette az egyes bankokra vonatkozóan a 2. pillér szerinti követelményeket). Ez növeli a piaci fegyelmet és erősíti a bázeli felügyeleti keret harmadik pillérét, valamint saját elszámoltathatóságát.

⁶ [29/2016. sz. különjelentés](#): Egységes felügyeleti mechanizmus – Ígéretes kezdet, de fejlesztésre van szükség.

⁷ [02/2018. sz. különjelentés](#): Az EKB banki válságkezelésének működési hatékonysága.

⁸ A Központi Bankok Európai Rendszere és az Európai Központi Bank alapokmányáról szóló (4.) jegyzőkönyv 27. cikkének (2) bekezdése és az SSM-rendelet 20. cikkének (7) bekezdése.

20 Ellenőrzésünk konkrétan azt vizsgálta, hogy az EKB által a bankok hitelkockázatának felügyeletére és a korábbi időszakokból fennmaradt (a meghatározás szerint 2018 előtti) nemteljesítő hitelek kezelésére alkalmazott megközelítés működési szempontból hatékony volt-e. E célból a következő kérdések megválaszolásához értékeltük a felhasznált erőforrások (azaz a személyi állomány, az eszközök és a folyamatok) és az outputok közötti kapcsolatot:

- o Az EKB hitelkockázat-felügyeleti megközelítése hatékonyan biztosította-e, hogy az ilyen kockázatok kapcsán a bankok megfelelő fedezetről gondoskodjanak és azokat megbízhatóan kezeljék?
- o Hatékonyan kezelte-e az EKB a korábbi időszakokból fennmaradt (azaz a 2018 előtti) nemteljesítő hitelekkel kapcsolatos prudenciális aggályokat?

21 Ellenőrzésünk elsősorban az EKB-nak a hitelkockázat kapcsán főként a 2021. évi SREP-ciklus során végrehajtott felügyeleti tevékenységeire irányult, de egyes esetekben az ezt megelőző intézkedéseire is. Ellenőriztük az EKB felügyeleti módszertanért és helyszíni ellenőrzésekért felelős horizontális igazgatóságainak, valamint az egyes bankok felügyeletéért közvetlenül felelős igazgatóságainak a tevékenységét.

22 Interjút készítettünk több (az EKB és az illetékes nemzeti hatóságok munkatársaiból álló) közös felügyeleti csoportnak és az EKB horizontális funkcióinak a munkatársaival. Megvizsgáltunk az EKB rendszereire vonatkozó releváns dokumentumokat, és elemzést végeztünk a bankok teljes sokaságáról. A két ellenőrzési kérdés megválaszolásához emellett egy 10, nagyszámú nemteljesítő hitellel rendelkező bankból álló mintán megvizsgáltuk a felügyeleti dokumentumokat is. Arra törekedtünk, hogy a mintában több tagállamban, különböző üzleti modellekkel rendelkező, kis és nagy méretű bankok is szerepeljenek. Hogy minél több érdekelt fél véleményét megismerhessük, interjút készítettünk egy ágazati csoporttal és egy, a bankunió kívüli uniós felügyeleti szervvel is.

Észrevételek

Az EKB hitelkockázati értékelései jó minőségűek, de a bank nem használja hatékonyan eszközeit a hitelkockázatok megbízható kezelésének és fedezésének biztosítására

23 Az éves felügyeleti felülvizsgálati és értékelési eljárás (SREP) a felügyeleti szerv egyik fő tevékenysége. A felügyelet alatt álló egyes bankok kockázatainak értékelését (lásd: **1. ábra**) a helyszínen kívül, illetve – szükség esetén – a helyszínen végzik. Az értékelésekhez kvantitatív és kvalitatív jellegű információk széles körét veszik alapul. A bankok közötti értékelés egységességének biztosítása érdekében a közös felügyeleti csoportoknak a vonatkozó standardok alapján (lásd: **01–02.** bekezdés) össze kell hasonlítaniuk a bankokat más bankokkal (összehasonlító teljesítményértékelés, benchmarking), és hitelkockázat-értékeléseik elkészítésekor figyelembe kell venniük a releváns körülményeket.

24 A bank adott évi értékelését a felügyeleti szerv által a banknak küldött SREP-határozat foglalja össze (lásd: **07.** bekezdés). Ez a határozat általában felsorolja, milyen intézkedéseket kell a bankoknak meghozniuk az egyes feltárt hiányosságok kezelése érdekében. A hitelkockázat tekintetében az intézkedések előírhatják a bankok számára, hogy helyezzenek tartalékba további tőkét a kockázatok fedezésére, illetve a hitelkockázat-ellenőrzés, illetve -kezelés hiányosságainak orvoslására vagy enyhítésére.

25 Ebben a részben megvizsgáljuk, hogy az EKB hatékonyan hajtotta-e végre e hitelkockázati eljárást, vagyis értékeljük a felhasznált források és az elért eredmények közötti összefüggést mennyiség, minőség és időzítés tekintetében. Konkrétan a következőket vizsgáltuk:

- a) az EKB átfogóan értékelte-e a bankok hitelkockázatát;
- b) az erre a feladatra kijelölt személyzeti erőforrások összhangban voltak-e az azonosított kockázatokkal;
- c) a SREP-határozatok meghozatala időben történt-e;
- d) az EKB gondoskodott-e arról, hogy az általa azonosított kockázatokra legyen tőkefedezet;
- e) az EKB hatékonyan használta-e ki eszközeit a bankok szintjén feltárt hiányosságok kezelésére.

Az EKB által a bankok hitelkockázatára nézve végzett felügyeleti általában jó minőségűek, bár vannak hiányosságai

26 A közös felügyeleti csoport által végzett hitelkockázat-értékelés annak a (pontszámmal történő) értékelése, hogy milyen a bank hitelkockázati szintje, valamint hogy a bank hogyan kezeli ezt a kockázatot például irányítási intézkedések révén (lásd: **5. ábra**). A kockázati szint értékelése az adatgyűjtést követően kezdődik, kockázati mutatók alapján, az egyes bankokra vonatkozó automatizált pontszámokkal. A közös felügyeleti csoportok bizonyos mértékig eltérhetnek ezektől az automatizált pontszámoktól: az intézmény sajátosságainak és összetettségének figyelembevétele érdekében két fokozattal csökkenthetik, vagy egy fokozattal javíthatják a pontszámot. Ezt korlátozott mérlegelésnek nevezik, és a 3. szakaszban kerül sor rá.

5. ábra. A SREP értékelési szakasza



Forrás: Európai Számvevőszék, az EKB SREP-kézikönyve alapján.

27 A kockázat-ellenőrzési értékelések olyan ellenőrző listákon alapulnak, amelyek révén a közös felügyeleti csoportok megvizsgálják, hogy a bankok megfelelnek-e a jogi követelményeknek (2. szakasz), majd ezt egy részletesebb értékelés egészíti ki (3. szakasz). Ennek célja az, hogy az egységes felügyeleti mechanizmuson belül az egyes bankok sajátosságainak és összetettségének figyelembe vétele mellett is egységes legyen a felügyeleti mérlegelés.

28 A hitelkockázat-értékeléseket a 10 bankból álló mintánk alapján vizsgáltuk meg (lásd: [22.](#) bekezdés). A következőket elemeztük:

- o beépítette-e az EKB a külső standardokat (az [EBH SREP-iránymutatásait](#) és a [nemteljesítő hitelek és átstrukturált kitétségek kezeléséről szóló EBH-iránymutatást](#)) a közös felügyeleti csoportoknak szóló iránymutatásába, hogy biztosítsa a hitelkockázat egységes helyszínen kívüli felügyeletét (beleértve a nemteljesítő hitelek bankok általi kezelését is);
- o a közös felügyeleti csoportok helyesen alkalmazták-e az iránymutatásokat;
- o az EKB megfelelően használta-e fel a banki teljesítményértékelési eszközöket.

29 Általánosságban azt állapítottuk meg, hogy az EKB a külső standardokat – főként a SREP-kézikönyv révén – beépítette a közös felügyeleti csoportoknak szóló operatív iránymutatásokba. A SREP-kézikönyv konkrét utasításokat tartalmaz arra vonatkozóan, hogy a SREP valamennyi elemére vonatkozóan milyen értékeléseket kell elvégezni a bankoknak. Megjegyezzük, hogy a felügyeleti értékeléseket automatizált pontszámok határozzák meg, amelyeket a közös felügyeleti csoportok szükség esetén kiigazítanak. Az EKB azonban nem határozott meg objektív kritériumokat a közös felügyeleti csoportok részére a korlátozott mérlegeléshez (lásd: [26.](#) bekezdés), pusztán felsorolta, hogy milyen tényezőket vehetnek figyelembe a közös felügyeleti csoportok, de arra már nem adott utasításokat, hogy ezt konkrétan hogyan kell elvégezni ahhoz, hogy az egyes csoportok értékelése egységes legyen.

30 A vonatkozó standardokon alapuló követelmények többségét a mintánkban szereplő közös felügyeleti csoportok teljesítették SREP-értékeléseik elvégzése során. Ugyanakkor megállapítottunk bizonyos hiányosságokat a SREP végrehajtásában, ezeket a következő bekezdésekben ismertetjük.

31 A **hitelkockázati szint** (3. szakasz) értékelése tekintetében megállapítottuk, hogy a mintánkban szereplő mind a 10 bank esetében az EKB nem vagy nem teljeskörűen értékelt bizonyos elemeket a vonatkozó EBH-iránymutatásokkal összhangban (lásd: [28.](#) bekezdés). Ezek közé tartozik például, hogy egyes bankok nem vagy hiányosan értékelték a teljesítő hitelek minőségét és a nemteljesítő hitelek portfóliónkénti lényegességét. Igaz, hogy a mintánkban szereplő érintett bankok fele mindenképpen a legkedvezőtlenebb, négyes pontszámot kapta a kockázati szintre, de ha az értékelések hiányosak, az azt is jelenti, hogy a megbízható kockázatkezelés és a kockázatok lefedettsége nem biztosítható teljes mértékben.

32 A **hitelkockázat-ellenőrzés** értékelése tekintetében a következőket állapítottuk meg:

- o nem volt egységes az EKB közös felügyeleti csoportoknak szóló iránymutatása a tekintetben, hogy mely kérdéseket (a 2. szakaszra vonatkozó ellenőrzőlista az **5. ábrán** szerepel) kell megválaszolni. egyértelmű utasításokat arra vonatkozóan, hogy egyes fontos kérdéseket (például hogy a nemteljesítő hitelek besorolási szabályait és eljárásait összehangolták-e a jogi követelményekkel) meg kell-e válaszolni, csak egyes, mégpedig a 2021-ben a SREP hatálya alá tartozó 110 bank közül 22-t felügyelő közös felügyeleti csoportok kaptak (ezek közül kettő szerepelt a mintánkban). Ez gyengítette a felügyelt bankokból álló sokaságban az értékelési folyamat egységességét;
- o 2021-ben a 3. szakasz kockázatértékelésével kapcsolatos standard kérdések többnyire opcionálisak lettek a közös felügyeleti csoportok számára. Ehelyett az EKB azt várta el a bankoktól, hogy végezzenek önértékelést a hitelkockázat-ellenőrzési keretrendszerükről. Ezeket a közös felügyeleti csoportok értékelték, és az információkat felhasználták a hitelkockázat-értékelésekhez. A bankok önértékelései azonban nem terjedtek ki egyes, a 3. szakasz rendes kockázatértékelésével kapcsolatos kérdésekre. Ráadásul mivel a 3. szakasz rendes ellenőrzőlistáját nem volt kötelező használni, az EKB nem tudta ellenőrizni az értékelések egységességét.

33 Megállapítottuk, hogy a közös felügyeleti csoportok (a 10 bankból álló mintánkból) három banknak 2-es vagy 3-as (azaz 4-esnél, vagyis a legrosszabbnál jobb) kockázat-ellenőrzési pontszámot adtak, pedig ezek kockázat-ellenőrzési környezetre vonatkozó értékelése hiányos volt (lásd: **32.** bekezdés). A pozitív kockázat-ellenőrzési pontszám később hatással lehet a felügyeleti intézkedésekre (lásd: **07.** bekezdés).

34 A bankok megfelelő **teljesítményértékelésének** biztosítása érdekében az EKB vizualizációs és összehasonlító eszközök széles skáláját alkalmazza. Ennek köszönhetően a közös felügyeleti csoportok átlátják, hogyan teljesít bankjuk a többi bankhoz képest a fő kockázati mutatók széles köre tekintetében. A mintánkban vizsgált SREP-értékelésekre nézve azt állapítottuk meg, hogy a közös felügyeleti csoportok általában megfelelően használták ezeket a teljesítményértékelési eszközöket.

35 Vannak azonban hiányosságok az eszközök kalibrálásának módjával kapcsolatban. A 2. szakasz kockázati szintjének automatizált pontszámát (lásd: **26.** bekezdés) például olyan küszöbértékekre kalibrálják, amelyek elavultak, és még az EKB belső elemzése szerint is pozitív torzítást eredményeznek. Megállapítottuk, hogy a torzítás

ellensúlyozására a közös felügyeleti csoportok szisztematikusan kiigazították az eredményeket: a korlátozott mérlegelési szakaszban leminősítették a pontszámokat.

36 A teljesítményértékelési eszközök legtöbbje egyedi jellegű, ezért nem illeszkedik megfelelően sem a közös felügyeleti csoportokra vonatkozó, a SREP-kézikönyvben vázolt elvárásokhoz, sem a közös felügyeleti csoportok által a minőségi SREP-értékeléshez használt informatikai eszközökhöz. Ez megnehezíti a közös felügyeleti csoportok munkáját, mivel manuális keresztellenőrzésre van szükség.

A személyzeti erőforrás biztosítása összhangban van az azonosított kockázatokkal, de a hiányosságokat még nem orvosolták

37 Meg kívántuk vizsgálni, hogy az EKB hatékonyan különített-e el erőforrásokat a közös felügyeleti csoportok és a helyszíni felügyelet számára ahhoz, hogy a felügyeletet végző munkaerő összhangban legyen a vonatkozó kockázatokkal.

38 Megállapításunk szerint az EKB olyan technikát alkalmaz (klaszter modell), amellyel erőforrásait a bankok mérete, összetettsége és kockázata alapján osztja el a közös felügyeleti csoportok között. A klaszter modellt használják annak meghatározására is, hogy a közös felügyeleti csoportok rendszeres időközönként milyen intenzitással felügyeljük az érintett bankokat. A tevékenységek jelentős része (42%) azonban nem előre tervezett, például az eszközértékesítés vagy az összefonódás, amelyet a közös felügyeleti csoportoknak értékelniük kell.

39 Mintánkra nézve megállapítottuk, hogy a nem előre tervezett munka (például egy hitelértékesítés vagy értékpapírosítás értékelése) befolyásolhatja a tervezett SREP-munkát. A mintánkban szereplő két bankban a közös felügyeleti csoportoknak a bankok saját önértékelésére vonatkozó elemzése (lásd: **32.** bekezdés, második francia bekezdés) más nem tervezett, de sürgős feladatok miatt késést, habár a késést a SREP-ciklus későbbi szakaszában behozták. Az EKB-nál létezik eljárás az ideiglenes erőforrás-igények kielégítésére, de a pozícióknak a munkaköri elvárások szerinti, időben történő betöltése a közös felügyeleti csoportok szerint nehézkes volna.

40 Ezenkívül egy 2021-ben bekövetkezett eljárásbeli változás miatt az EKB már nem értékeli, hogy az elkülönített források elegendőek voltak-e ahhoz, hogy bizonyos feladatok elvégzése a saját standardjainak megfelelően történjen. Az EKB tehát már kevésbé tud az igényekhez erőforrásokat párosítani.

41 Megvizsgáltuk továbbá a helyszíni tevékenységekhez, azaz a helyszíni ellenőrzésekhez és a belsőmodell-vizsgálatokhoz szükséges személyzet létszámát is:

- o A közös felügyeleti csoportok szükségesnek ítélik, hogy helyszíni ellenőrzésre kérjenek lehetőséget például a különböző kockázatok vagy a belső kontrollrendszerek mélyreható elemzése érdekében. A helyszíni ellenőrzéseket külön erre a célra létrehozott vizsgálócsoportok végzik;
- o az EKB megvizsgálja a bankok tőkekövetelmények meghatározására használt belső modelljeit, amelyekhez az EKB jóváhagyása szükséges.

42 Az egységes felügyeleti mechanizmus létrehozásakor az EKB-t megbízták azzal a feladattal, hogy az illetékes nemzeti hatóságok közreműködésével helyszíni ellenőrzéseket végezzen. 2022 áprilisában az EKB helyszíni tevékenységeikért felelős főigazgatóságán a munkatársak száma nem érte el a jóváhagyott személyzeti létszámot: az üres álláshelyek száma az ehhez a feladathoz rendelt teljes személyzet (149 fő) 10%-át tette ki. Az [egységes felügyeleti mechanizmus létrehozásáról szóló 2016. évi jelentésünk](#)⁹ szintén rámutatott a létszámhiányra és arra, hogy emiatt az EKB kevesebb helyszíni tevékenységet tud végezni.

43 Megállapítottuk, hogy 2021-ben nem minden kiemelt ellenőrzést tudtak elvégezni:

- o bár az EKB megvizsgálja a közös felügyeleti csoportok helyszíni ellenőrzésekre irányuló kérelmeit, és ezekről egy prioritáslista segítségével hoz döntést, 2021-ben a kiemelt helyszíni ellenőrzések 10%-ához mégsem tudott munkaerőt biztosítani;
- o a kérelmek mennyisége és a kapacitás közötti különbség a belsőmodell-vizsgálatok esetében még sokkal nagyobb volt. 2021-ben az EKB a kiemelt vizsgálatok 26%-át nem tudta munkaerővel ellátni. Tekintettel a belsőmodell-vizsgálatokhoz szükséges források hiányára, az EKB illetékes főigazgatósága 2022 elején figyelmeztette a felügyeleti testületet az emiatt felmerülő jelentős reputációs kockázatra. A felügyeleti tanács mindaddig nem tett lépéseket a figyelmeztetés nyomán.

44 Az EKB hivatalosan elkülöníti költségvetésében a központi banki és felügyeleti feladatokat: ezzel kívánja biztosítani, hogy a feladatok e két fajtáját egymás sérelme

⁹ [29/2016. sz. különjelentés](#): Egységes felügyeleti mechanizmus – Ígéretes kezdet, de fejlesztésre van szükség, lásd: 160. bekezdés.

nélkül és egymástól elkülönítve lehessen elvégezni. Az EKB felügyeleti feladatainak ellátásával kapcsolatos kiadások fedezésére éves felügyeleti díjakat vetnek ki a felügyelt intézményekre. Ez megfelel a vonatkozó előírásnak (2. bázeli alapelv)¹⁰, amely előírja, hogy a felügyeleti szervet úgy kell finanszírozni, hogy az ne veszélyeztesse annak autonómiáját, illetve működési függetlenségét.

45 Az EKB [Kormányzótanácsa](#) azonban úgy döntött, hogy 2023-tól kezdődően sem a központi banki, sem a felügyeleti ág esetében nem növeli tovább a létszámot. Az EKB felügyeleti ága ennek ellenére (a [felügyeleti testület](#) elnökén és alelnökén keresztül) igényelhet további forrásokat, amennyiben új vagy kibővített feladatokat kap, vagy ha a felügyeleti döntések miatt különleges igények merülnek fel. E tekintetben megjegyezzük, hogy ellenőrzési munkánk befejezését követően az EKB további álláshelyeket hagyott jóvá annak érdekében, hogy csökkentse a helyszíni ellenőrzések és a belsőmodell-vizsgálatok elvégzéséhez szükséges külső forrásoktól való függőségét. A fentiek alapján elmondható, hogy a források elosztását befolyásolják az EKB-tól mint központi banktól eredő költségvetési megfontolások, hiszen az, hogy a döntéshozatali folyamatban meghallgatják az SSM-et (mégpedig a felügyeleti testület elnökét és alelnökét¹¹), nem ugyanaz, mint ha az SSM önállóan hozná meg döntéseit a felügyeleti költségvetésről. Ez nincs összhangban a vonatkozó standarddal (lásd: [44.](#) bekezdés), amely előírja, hogy a felügyelethez szükséges erőforrásokról függetlenül kell dönteni. Ezt a problémát [az egységes felügyeleti mechanizmus létrehozásáról szóló 2016. évi jelentésünkben](#)¹² is kiemeltük.

46 A jogszabályok értelmében az illetékes nemzeti hatóságoknak munkaerőt kell biztosítaniuk az EKB helyszínen kívüli és helyszíni felügyeleti tevékenységeihez. A helyszíni ellenőrök mintegy 90%-a és a közös felügyeleti csoportok tagjainak mintegy kétharmada például az illetékes nemzeti hatóságoktól érkezik. Az EKB személyzetére vonatkozó legutóbbi felmérés azt mutatja, hogy a 22 illetékes nemzeti hatóság közül kilenc nem tesz kellően eleget kötelezettségvállalásainak, ami 32 teljes munkaidős egyenértéknek, vagyis az összes személyzeti kötelezettségvállalás 4%-ának felel meg. Az erőforráshiány a legnagyobb és legösszetettebb bankok közös felügyeleti csoportjai esetében volt a legnagyobb.

¹⁰ Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság: A hatékony bankfelügyelet alapelvei, lásd: 2. elv.

¹¹ Az egységes felügyeleti mechanizmus képviselőjében egy személy vesz részt az EKB 26 tagú Kormányzótanácsában.

¹² [29/2016. sz. különjelentés](#): Egységes felügyeleti mechanizmus – Ígéretes kezdet, de fejlesztésre van szükség, lásd: 47–52. és 186. bekezdés.

47 Ha az illetékes nemzeti hatóságok nem teljesítik a személyzettel kapcsolatos kötelezettségvállalásaikat, akkor komolyabb eljárásra kerül sor, amelynek utolsó lépése az EKB által a hatóságnak küldött hivatalos levél. 2021-ben, noha magas szintű találkozóra került sor az EKB és két illetékes nemzeti hatóság között, hivatalos levelet az EKB ellenőrzésünk idejéig egyetlen INH-nak sem küldött. 2021 végéig nem biztosítottak további forrásokat.

Az EKB konzultációs és jóváhagyási eljárásai alaposak, de akadályozzák, hogy a bankok időben kapjanak értesítést a SREP-határozatokról

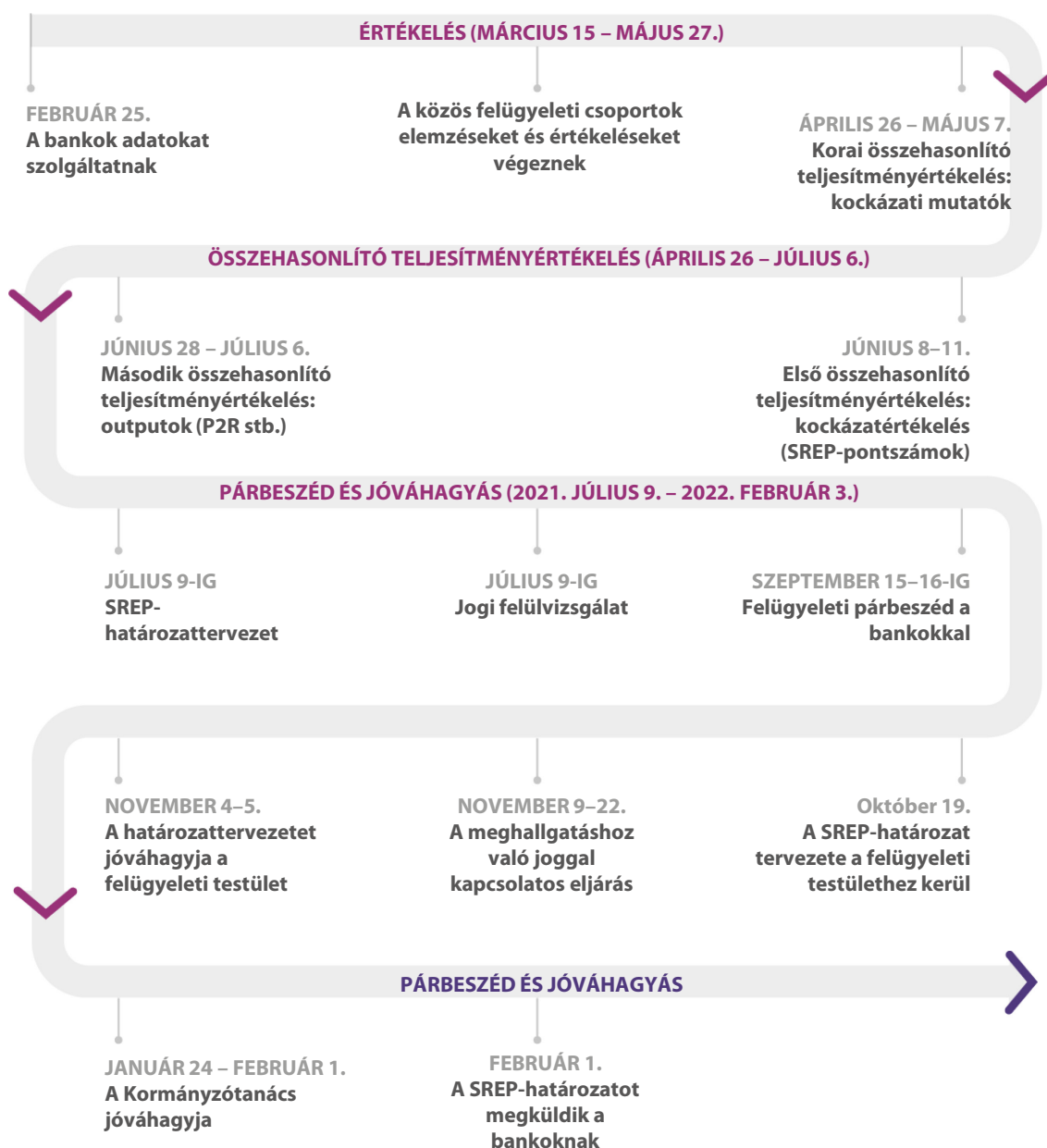
48 A felügyeleti szerveknek törekedniük kell arra, hogy a bankok időben megkapják a felügyeleti iránymutatást, biztosítva ugyanakkor az értékelések és az intézkedések egységességét minden bank esetében. Meg kívántuk vizsgálni, hogy az EKB erre irányuló folyamata szavatolta-e az időszerűséget.

49 Az EKB SREP-határozatok meghozatalára irányuló folyamata – a SREP-ciklus – négy fő szakaszból áll:

- értékelés a közös felügyeleti csoportok által;
- teljesítményértékelés és felülvizsgálat az EKB horizontális egységei által;
- konzultáció az érintett bankokkal (a párbeszéd szakasza);
- jóváhagyási eljárás.

50 A 2021. évi SREP-ciklus értékelési szakasza március közepén kezdődött, miután a bankok benyújtották az adatokat, és a SREP határozattervezeteit július elejére véglegesítették (lásd: [6. ábra](#)). Ezt követően megkezdődött a felügyeleti párbeszéd, amelynek során a bankokat tájékoztatták az EKB által bevezetni kívánt kvantitatív és kvalitatív intézkedésekről és ajánlásokról, valamint ezek főbb okairól. A felügyeleti párbeszéd szeptember közepén zárult le, az azt követő öt hónap pedig olyan formális lépésekkel telt el, mint a jogi felülvizsgálat, a meghallgatáshoz való joghoz fűződő hivatalos eljárás, a belső jóváhagyások, végül pedig a [felügyeleti testület](#) és a [Kormányzótanács](#) jóváhagyása. A meghallgatáshoz való joghoz fűződő hivatalos eljárás egy SREP-határozattervezeten alapult, amely magában foglalta a kvantitatív és kvalitatív felügyeleti intézkedéseket is. A bankok formális észrevételeket tehettek a SREP-határozattervezettel kapcsolatban.

6. ábra. A SREP 2021. évi menetrendje



Forrás: Európai Számvevőszék, az EKB adatai alapján.

51 Ez az átfogó folyamat alapos ugyan, de nem hatékony, mivel a végső szakaszok (azaz a párbeszéd és a jóváhagyás) sok időt vesz igénybe: az értékelési és teljesítményértékelési szakasz időtartamának körülbelül kétszeresét. A 10 bankból álló mintánk esetében megvizsgáltuk, hogy a felügyeleti intézkedések milyen mértékben változtak a 2021. júliusi felügyeleti párbeszéd és a 2022. februári végleges SREP-határozat között. Megállapítottuk, hogy az eltelt idő és a két alkalmazott eljárás (felügyeleti párbeszéd és meghallgatáshoz való jog) ellenére az intézkedések tartalma és száma nem változott lényegesen, csupán az intézkedések végrehajtására meghatározott határidőkben történt néhány változás. Kivételt képezett ez alól a nemteljesítő hitelek fedezethiányára vonatkozó, kiegészítő 2. pillér szerinti

követelmény, amely 2021-ben újdonság volt (e többletkövetelmény részleteiről lásd: [77–104.](#) bekezdés).

52 A végeredmény az lett, hogy a 2021. évi SREP-ciklusban a végleges SREP-határozatokat csak 2022 februárjában, 13 hónappal a 2020. december végi referencia-időpont után adták ki a bankoknak. Ez addig tartott, mint a 2018. évi ciklus esetében, de tovább, mint a többi korábbi ciklus – például a 2017., 2019. és 2020. évi ciklus – esetében, amikor a határozatokat az év vége előtt kibocsátották. Más összevetésben: a 13 hónapos időszak jóval hosszabb volt, mint például a svéd prudenciális felügyeleti szerv által hasonló feladatra fordított idő (kilenc hónap). Ami a hatást illeti, a folyamat elhúzódása miatt az EKB felügyelete alá tartozó bankok nem kapják meg időben a folyamat hivatalos, jogi eredményét. A bankok kockázatai (például a nemteljesítő hitelek szintje és a tartalékképzés) akár meg is változhatnak a párbeszéd és jóváhagyás hosszúra nyúló szakaszában. Ez pedig növeli annak a kockázatát, hogy hivatalos kibocsátásának időpontjára a SREP-határozat már el is avul.

Az EKB nem használja ki hatékonyan eszközeit annak biztosítására, hogy a hitelkockázatot teljes mértékben fedezzék kiegészítő tőkével

53 A felügyeleti szerv a SREP végén további szavatolótőke-követelményeket, úgynevezett 2. pillér szerinti követelményeket írhat elő (lásd: [08.](#) bekezdés). Ez a helyzet akkor, ha a felügyeleti szerv megállapítja, hogy a bank szavatolótőkéje nem nyújt megbízható fedezetet azon tőkekockázatokra, amelyeknek a bank ki van vagy ki lehet téve, amennyiben ezeket a kockázatokot a bank számára lényegesnek értékeli¹³. Az EBH SREP-iránymutatásával¹⁴ összhangban a 2. pillér szerinti követelményt **kockázatonként külön-külön** kell meghatározni, és annak a következőkre kell kiterjednie¹⁵:

- o a váratlan veszteségek és a céltartalékok által nem megfelelően fedezett várható veszteségek kockázata egy 12 hónapos időszak alatt (ha a tőkekövetelmény-rendelet másként nem rendelkezik): ezek az úgynevezett „váratlan veszteségek”;

¹³ Az EBH 2018. évi SREP-iránymutatása, 342. pont; Az EBH 2022. évi SREP-iránymutatása, 360. pont.

¹⁴ Az EKB 2019. február 15-én számolt be a SREP-iránymutatásoknak való megfelelésről.

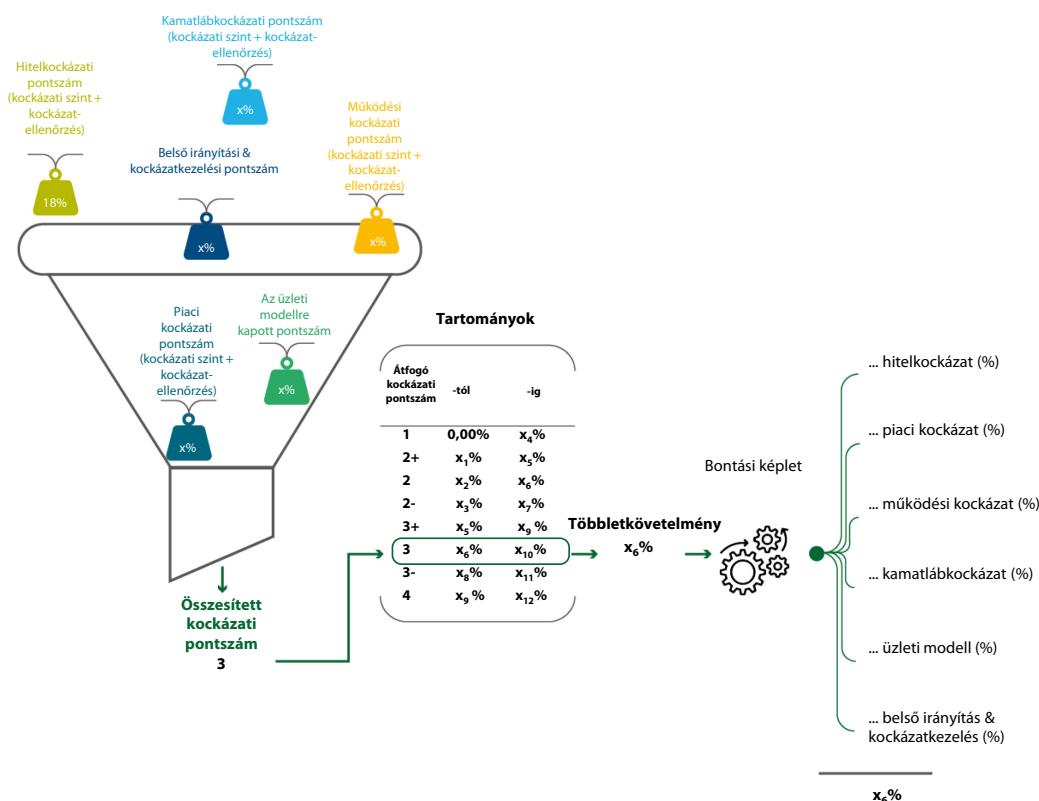
¹⁵ Az EBH 2018. évi SREP-iránymutatása, 348. és 349. pont; Az EBH 2022. évi SREP-iránymutatása, 368. és 371. pont.

- o a kockázat alulbecslésének kockázata a bankok belső modelljeinek (statisztikai modellek, amelyek alapján a bankok meghatározhatják, hogy kockázataik alapján mennyi tőkére van szükségük) hiányosságai miatt;
- o a belső irányítás hiányosságaiból (többek között a belsőkontroll-eljárásokat érintő és az egyéb hiányosságokból) eredő kockázat.

54 A 2021. évi SREP-ciklus tekintetében az EKB úgy döntött, hogy új megközelítést alkalmaz a 2. pillér szerinti követelmény generálására; ennek finomítása még folyik. Ezzel a döntéssel az EBH felülvizsgálatára reagált, mivel az megállapította, hogy az előző megközelítés javításra szorul. Az új megközelítés egy négy lépésből álló folyamatot foglal magában:

- o a kiindulási pont az 1. lépés átfogó kockázati pontszáma, amely a SREP értékelési szakaszából származik. A pontszám kiszámítása automatikusan történik úgy, hogy előre meghatározott súlyozást alkalmaznak a különböző kockázati elemekre (az [1. ábrán](#) említettek, kivéve a likviditást). Az így összesített kockázati pontszám alapján a közös felügyeleti csoportok kiválasztanak egy kezdeti többletkövetelményt (a kockázattal súlyozott eszközök százalékában kifejezve). Az EKB minden egyes összkockázati pontszámra – 1-től (legkisebb kockázat) 4-ig (legnagyobb kockázat) – külön többletkövetelmény-tartományt (a minimumtól a maximumig) határozott meg. A közös felügyeleti csoportok bizonyos határokon belül kiigazíthatják az automatizált összesített kockázati pontszámot, hogy figyelembe vegyék a bankok kockázati profiljának sajátosságait;
- o a 2. lépésben a kiválasztott kezdeti többletkövetelményt egy képlet segítségével legfeljebb hét, különböző kockázatokra (például hitelkockázatra, működési kockázatra, piaci kockázatra stb.) vonatkozó egyedi többletkövetelményre bontják. A képlet a bank saját belső tőkemegfelelés-értékelési eljárásából (ICAAP) származó adatokat használ fel, vagyis a bank arra vonatkozó számszerűsítését, hogy miként fedezi kockázatait az 1. pillérbe tartozó tőkéje révén (lásd: [09. bekezdés](#));
- o A közös felügyeleti csoportok ezt követően a 3. lépésben újraértékelik az egyes kockázatonkénti többletkövetelményeket (többek között a társintézményi referenciamutatókra és más standardokra való hivatkozással);
- o a 4. lépésben a 2. pillér szerinti követelményt az egyes kockázatonkénti többletkövetelmények összeadásával alakítják ki. A 4. lépés végleges többletkövetelményei magasabbak vagy alacsonyabbak lehetnek, mint a 2. lépésben kiválasztottak. A folyamatot a [7. ábra](#) szemlélteti.

7. ábra. A kezdeti átfogó többletkövetelménytől a kockázatonkénti többletkövetelményekig vezető folyamat



Forrás: Európai Számvevőszék, az EKB adatai alapján.

55 Bár az elmúlt években az EKB lépéseket tett az átláthatóság növelésére (lásd: 19. bekezdés), a teljes SREP-módszertant még nem tette közzé. Az EKB 2. pillérre vonatkozó módszertanában használt súlyozásra vagy tartományokra vonatkozó információkat nem teszünk közzé, azokat ugyanis az EKB bizalmasnak tekinti.

56 Megvizsgáltuk, hogy az EKB hatékonyan alkalmazta-e az EBH SREP-iránymutatásait a 2. pillér szerinti követelmények generálására. Különösen az érdekelt minket, hogy az EKB felügyeleti módszertana és annak végrehajtása hogyan biztosítja, hogy az azonosított kockázatokat a tőke megfelelően fedezze.

57 A 2021. évi SREP-ciklusra alkalmazandó EBH-iránymutatások (lásd még: 53. bekezdés) értelmében a 2. pillér szerinti követelmény meghatározásának kiindulópontjaul az ICAAP-számításoknak kell szolgálniuk, amennyiben azokat megbízhatónak vagy részben megbízhatónak ítélik¹⁶. Amennyiben az ICAAP-t nem tekintik megbízhatónak, a kiindulópontnak a felügyeleti teljesítményértékelés

¹⁶ Az EBH 2018. évi SREP-iránymutatása, 350. pont:

eredményének kell lennie. Az EKB azonban úgy döntött, hogy nem az ICAAP-ot használja kiindulópontként. Megállapítottuk, hogy az ICAAP megbízhatósága az SSM héteves felügyeletét követően is alacsony, ugyanis az EKB 2021-ben a bankok ICAAP-jainak kevesebb mint felét értékelte megbízhatónak. Az EBH nem végzett értékelést a 2021. évi SREP-ciklusban első alkalommal használt új EKB-módszertan alkalmazásáról.

58 Az összesített kockázati pontszám tehát nem az ICAAP-t vette kiindulási pontnak, hanem az egyes kockázatok súlyozását (lásd: **54.** bekezdés). A súlyozást az egyes kockázatok felügyeleti értékelése alapján kapott pontszámokra alkalmazták. Az ellenőrzésünk tárgyát képező 2021. évi ciklus esetében a súlyozás minden bank esetében egyenlő volt, tehát nem tükrözte azok egyedi helyzetét. Megjegyezzük, hogy a súlyozás a 2022. évi ciklusban módosult, és az egyes bankok üzleti modellje szerint is különbözik. A közös felügyeleti csoportok bizonyos határokon belül kiigazíthatják az automatizált összesített kockázati pontszámot.

59 Amint a fenti bekezdésekből látható, az EKB-nak a kiegészítő tőkekövetelmények kiszámítására vonatkozó jelenlegi módszertana **nem** az EBH iránymutatásaiban előírt **kockázatonkénti megközelítést követi** (lásd: **53.** bekezdés). Az összesített kockázati pontszám a kockázati szintek felügyeleti értékeléséből, valamint a modellekben fennálló hiányosságok és más belsőkontroll-hiányosságok értékeléséből épül fel, vagyis a kockázati pontszámokat egyesíti,

- o ami azt jelenti, hogy nincs mód az egyes kockázati tényezőkhöz közvetlenül kapcsolni a kockázatonkénti többletkövetelményeket;
- o arra sem találtunk bizonyítékot, hogy az EKB minden egyes bank esetében számszerűsítette volna ezeket a kockázatokot. Az ilyen számszerűsítésre szolgáló, már meglévő eszköz ugyanis nem volt használatban a 2021. évi ciklusban, a 2022. évi ciklusban pedig már nem áll rendelkezésre. Például egy konkrét kockázat számszerűsítése helyett¹⁷ az összes kockázatra adnak egy közös

¹⁷ Az EBH 2018. évi SREP-iránymutatása, 342. pont: „A SREP-tőkeértékelés révén az illetékes hatóságoknak meg kell határozniuk, hogy az intézmény szavatolótőkéje megfelelő fedezetet nyújt-e arra a tőkekockázatra, amelynek az intézmény ki van téve, vagy ki lehet téve, amennyiben az ilyen kockázatokot lényegesnek ítélik meg az intézmény szempontjából.” és 343. pont: Az illetékes hatóságoknak ehhez meg kell határozniuk annak a kiegészítő szavatolótőkének a mennyiségét (összegét) és minőségét (összetételét), amellyel az intézménynek rendelkeznie kell ahhoz, hogy fedezze azokat a kockázatokot és kockázati elemeket, amelyekre az 575/2013/EU rendelet 1. cikkében meghatározott szavatolótőkekövetelmények („1. pillér szerinti szavatolótőkekövetelmények”) nem biztosítanak fedezetet, valamint – amennyiben szükséges – a modellekben, kontrollmechanizmusokban,

pontszámot, amely vagy magában foglalja ezt a konkrét kockázatot vagy sem, és e kockázathoz vagy kapcsolódnak kontrollhiányosságok vagy sem;

- o sem a módszertan, sem a kockázatok feltérképezése nem tesz egyértelműen különbséget i. a konkrét kockázatok (konkrétan az 1. pillér szerinti tőkekövetelmények által nem fedezett kockázatok, a nem megfelelően fedezett kockázatok és az egyáltalán nem fedezett kockázatok) és ii. a 2. pillér szerinti követelmény között.

60 Mivel az EKB nem tudja a bankra vonatkozó többlettőke-követelményt egyedi kockázati tényezőkre bontani, ezért **nincs arra vonatkozó bizonyossága, hogy a 2. pillér kiszámított követelményei megfelelő fedezetet biztosítanak** a fedezendő kockázatokra, és hogy a modellekben fennálló hiányosságokat és a kontrollhiányosságokat megfelelően kezelik (lásd: [53.](#) bekezdés).

61 Az előre meghatározott tartományokat, amelyekből a kezdeti többletkövetelményt választják, 2017 óta nem frissítették, és az EKB még nem elemezte, hogy a tartományok pontosan tükrözik-e a bankok szintjén fennálló releváns kockázatok. Megjegyezzük, hogy nyilvános adatok szerint a 2019., 2020. és 2021. évi SREP-ciklusok eredményeként az EKB által felügyelt bankok számára megjelölt 2. pillér szerinti követelmények 0,75% és 3,90% között mozogtak. Az előre meghatározott tartományok ráadásul nagymértékben átfedik egymást (lásd: [7. ábra](#), így megeshet, hogy egy alacsonyabb összesített kockázati pontszámot kapott banknak több 2. pillér szerinti többletkövetelményt szabnak meg, mint egy magasabb összesített kockázati pontszámú banknak.

62 Megvizsgáltuk, hogy az ICAAP szerepet játszott-e abban, hogy egy adott tartományon belül mire esett a választás. Konkrétan abban az esetben, ha az EKB értékelése szerint egy ICAAP nem megbízható, akkor az EKB SREP-kézikönyvének elvárása szerint a közös felügyeleti csoportnak a tartomány felső részéből kell választania. A 2021. évi SREP-ciklus esetében megállapítottuk, hogy ezt a belső iránymutatást gyakran nem követték:

- o azon esetek kétharmadában, amikor az adott bank ICAAP-jét az EKB nem találta megbízhatónak, a közös felügyeleti csoportok a tartomány középpontjába eső

az irányításban fennálló és egyéb hiányosságok fedezetére szolgáló szavatolótőke-követelményeket; az [EBH 2022. évi SREP-iránymutatása](#), 368. pont: „Az előző bekezdés alkalmazásában az illetékes hatóságoknak kockázatonként, az intézményt érintő kockázatok azonosítása, értékelése és számszerűsítése révén kell meghatározniuk a megfelelőnek minősülő tőke összegét, és figyelembe kell venniük az intézmény teljes kockázati profilját.”

vagy annál alacsonyabb kezdeti többletkövetelményt szabtak meg. A bankok több mint felénél az ICAAP nem volt megbízható (lásd: [57.](#) bekezdés);

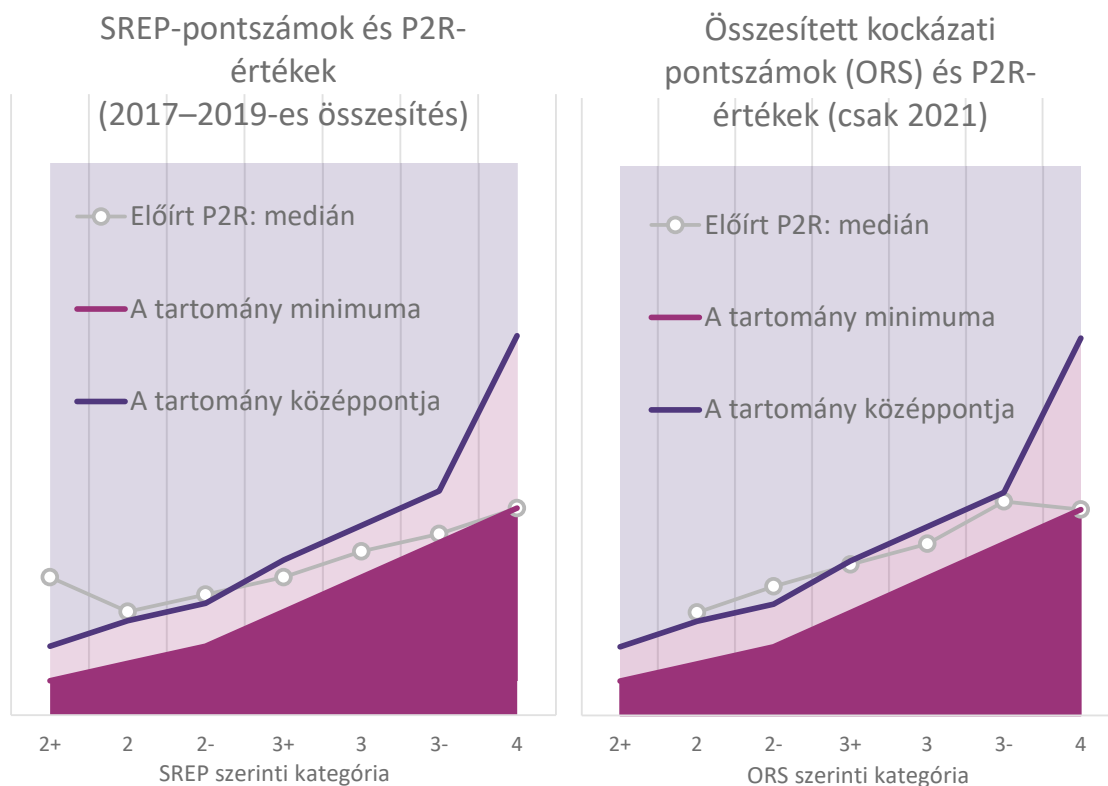
- 2021-ben az SSM alapsokaságában három olyan bank volt, amely a lehető legkedvezőtlenebb összesített kockázati pontszámot (4) kapta, miközben az ICAAP-je sem volt megbízható. E három bank esetében a javasolt tartomány szerinti legalacsonyabb 2. pillér szerinti követelményeket szabtak meg.

63 Megvizsgáltuk azt is, hogy az EKB milyen mértékben használta a **2017 és 2021 közötti években** az előre meghatározott tartományokat, és biztosította-e az egységességet a 2. pillér szerinti követelmények kiszabásának módja tekintetében. Megállapítottuk, hogy az előre meghatározott tartományok alkalmazása nem volt egységes az egyes – kisebb vagy nagyobb azonosított kockázatú – bankokra nézve.

64 Az EKB módszertana annál magasabb 2. pillér szerinti követelményeket ír elő, minél magasabb az összesített kockázati pontszám. Ennek megfelelően, amint a [8. ábra](#) mutatja, a 2. pillér szerinti elméleti minimumkövetelmények (vagyis az előre meghatározott tartományok minimális értéke, lásd: [54](#)bekezdés) lineárisan növekednek, és e követelmények elméleti medián szintje arányosan gyorsabban növekszik, mivel a növekvő kockázati szintek és kontrollhiányosságok nagyobb bankcsőd-kockázatra utalnak. A gyakorlatban azonban **a rosszabb összesített kockázati pontszámokból mégsem következtek arányosan magasabb 2. pillér szerinti követelmények**. Megállapítottuk, hogy a 4-es SREP-pontszámot kapott bankok esetében a 2. pillér szerinti követelmények valóban magasabbak voltak, mint a 2+ SREP-pontszámot kapott bankok esetében (az EKB osztályozása szerint a 2+ a legjobb pontszám). Megfigyelhető azonban egy világos tendencia:

- minél rosszabb a SREP-pontszám, annál kisebb a 2. pillér szerinti követelmény fokozatos növekedése;
- minél rosszabb a SREP-pontszám, annál közelebb lesz a 2. pillér szerinti tényleges követelmény az elméleti minimumhoz, és annál távolabb esik az elméleti mediántól.

8. ábra. SREP-pontszámok és 2. pillér szerinti követelmények 2017 és 2021 között



Megjegyzés: 2020-ban a Covid19- világvárvány miatt nem folyt le a teljes SREP-ciklus, a 2021. évi SREP-ciklus esetében pedig a SREP-pontszámot az összesített kockázati pontszám (ORS) helyettesítette.

Forrás: Európai Számvevőszék, az EKB adatai alapján.

65 Konkrétan a következőket állapítottuk meg (lásd még: 8. ábra):

- o a kisebb azonosított kockázatú bankok esetében (1, 2+, 2, 2- pont) az EKB átlagosan az előre meghatározott tartomány középpontja feletti 2. pillér szerinti követelményt szabott meg;
- o a nagyobb azonosított kockázatú bankok esetében (SREP-pontszám: 3+, 3, 3-, 4) az EKB az előre meghatározott tartomány középpontja alatti, sőt annak minimumértékéhez közel eső vagy akár az alatti 2. pillér szerinti követelményt szabott meg;
- o a 4-es SREP-pontszámot kapott bankok esetében az EKB egyik évben sem írt elő 3,90%-nál magasabb 2. pillérre vonatkozó követelményt. Három esetben a SREP 4-es osztályzatú bankoknak a javasolt minimális szint alatt szabták meg a 2. pillér szerinti követelményeket.

66 A 10 bankból álló mintánkban a bankok ICAAP-ire vonatkozó saját elemzésünk azt mutatta, hogy az EKB által meghatározott 2. pillér szerinti követelmények négy esetben jelentősen alacsonyabbak, két esetben pedig jelentősen magasabbak voltak, mint a bankok által az ICAAP-jük révén meghatározott fedezetlen kockázatok. Ezenkívül, ha a bankok ICAAP-it (azok megbízhatóságától függetlenül) figyelembe vették volna, az általában sokkal heterogénebb 2. pillér szerinti követelményeket eredményezett volna. Az EKB által a 2. pillér szerinti követelmények módszertanának alakulása kapcsán végzett értékelés hasonló eredményeket hozott. Mindez a többi fentebbi ponttal együtt (lásd: 59–61. bekezdés) azt jelenti, hogy az EKB-nak nincs bizonyossága arra nézve, hogy az előre meghatározott tartományok ténylegesen tükrözik a bankszintű releváns kockázatokat.

67 Összehasonlításképpen megjegyezzük, hogy míg a 2021. évi ciklusban az EKB 0,75% és 3,90% közötti 2. pillér szerinti követelményeket írt elő, addig egy másik uniós felügyeleti szerv 0,78%-tól 76,10%-ig terjedő 2. pillér szerinti követelményeket írt elő, ami jelentősen meghaladja az EKB által alkalmazott legmagasabb szintet.

68 Végezetül: az előre meghatározott tartományok közötti csekély eltérés és az, hogy a leggyengébb bankokra nézve rendszeresen a tartományok alsó végéről szabják meg a 2. pillér szerinti követelményeket, segíti azokat a bankokat, amelyek tőke tekintetében nem rendelkeznének elegendő mozgástérrel, hogy a magasabb követelményeknek is megfeleljenek.

69 Megvizsgáltuk azt is, hogy az EKB mennyire próbálja mérni az **időbeli egységességet** az általa előírt 2. pillér szerinti követelményekre nézve. Megállapítottuk, hogy minőségbiztosítási eljárásának részeként az EKB utólagosan felülvizsgálja a felügyelete alá tartozó bankokra vonatkozóan a kockázati mutatók, a SREP-pontszámok és a 2. pillér szerinti követelmények alakulását. E felülvizsgálatok során elsősorban egyazon évben más bankokkal, illetve ugyanazon bank esetében az előző évvel végeznek összehasonlításokat. Az EKB kevesebb figyelmet fordít a hosszabb időszakok fejleményeire, pedig ezek során jelentős változások következhetnek be a vonatkozó kockázati szintekben.

70 A 2021. évi SREP-ciklus volt az első olyan ciklus, amelyre nézve az EKB minőségi szempontból tájékoztatta a bankokat a 2. pillér szerinti követelmény mögötti fő tényezőkről. Magát a 2. pillér szerinti követelményt a SREP-határozatban, a fő mögöttes tényezőket pedig egy kísérő „vezetői levélben” ismertették. Az indokolás

jogszerűségét, vagyis azt, hogy az megfelel-e az uniós jog által előírt normáknak¹⁸, nem értékeltük. Megállapítottuk azonban, hogy a bankokkal nem közölték az egyes kockázatokhoz kapcsolódó (százalékos) többletkövetelményeket.

Összehasonlításképpen: egy másik uniós felügyeleti szerv részletesebb tájékoztatást nyújt a bankoknak a 2. pillér szerinti követelmény összetevőiről. Tény, hogy az EKB módszertana kialakításánál fogva nem teszi lehetővé részletes információk szolgáltatását i. arról, hogy mely fedezetlen kockázat milyen mértékben járult hozzá a 2. pillér szerinti követelményekhez; ii. arról, hogy mi okozta a változást egyik évről a másikra, amennyiben volt ilyen változás. Az EBH iránymutatásai¹⁹ (lásd: 57. bekezdés) azonban előírják a felügyeleti szervek számára, hogy bármely kiegészítő szavatolótőke-követelményt **egyértelműen, kockázatonként indokoljanak meg** a bankok számára, **ami a jelenlegi megközelítéssel nem lehetséges.**

¹⁸ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (296. cikk) és a kapcsolódó ítélkezési gyakorlat (például a Törvényszék T 411/17. sz. ügyben hozott ítélete).

¹⁹ Az EBH 2018. évi SREP-iránymutatása, 354. pont: „Az illetékes hatóságoknak biztosítaniuk kell, hogy az egyes kockázatokra meghatározott kiegészítő szavatolótőke-követelmények biztosítsák a kockázat megfelelő fedezetét. E célból az illetékes hatóságok: a) **egyértelműen indokoljanak meg** minden olyan kiegészítő szavatolótőke-követelményt, amely jelentősen eltér a megbízható ICAAP-számítások vagy a referenciaérték-számítások eredményeitől [...]; az EBH 2022. évi SREP-iránymutatása, 363. pont: „A kiegészítő szavatolótőke-követelmények és adott esetben az iránymutatás meghatározásakor az illetékes hatóságoknak: [...] b. a P2G [...] esetében **egyértelműen meg kell indokolniuk** a kiegészítő szavatolótőke-követelmények **minden elemét**”, valamint a 7.6. szakasz.

Az EKB nem használja ki hatékonyan felügyeleti hatásköreit annak érdekében, hogy a bankokat a hitelkockázat jobb kezelésére utasítsa

71 Az EKB felügyeleti hatáskörrel és eszközökkel rendelkezik ahhoz, hogy a bankokat korrekciós intézkedések meghozatalára utasítsa. A kvalitatív felügyeleti intézkedések (lásd: [1. ábra](#)) célja, hogy előírják a bank számára az eredendő kockázat szintjének csökkentését vagy az irányítási és kontrollrendszerek megerősítését. Ezek az intézkedések, amelyeket általában a SREP-határozat tartalmaz, követelményekből és ajánlásokból állhatnak. A kvalitatív követelményeket általában az eskaláció eszközeként alkalmazzák abban az esetben, ha az ajánlásokat nem valósítják meg. Szélsőséges esetekben az EKB akár az igazgatósági tagok felmentését is megkövetelheti, vagy engedélyt vonhat vissza, ha a bank belső kontrollmechanizmusai nem tesznek eleget a jogi követelményeknek. A felügyelt bankok teljes körére vonatkozóan értékeltük, hogy az EKB hatékonyan alkalmazta-e ezeket az intézkedéseket az általa azonosított kockázatokra reagálva.

72 Megállapítottuk, hogy az EKB SREP-kézikönyve és más útmutatók nem adnak átfogó iránymutatást arra nézve, hogy a közös felügyeleti csoportok hogyan reagáljanak a hitelkockázattal kapcsolatos lényeges hiányosságokra, így a közös felügyeleti csoportok széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek. A gyakorlatban az EKB inkább ajánlásokat, mint követelményeket fogalmaz meg a bankok számára.

73 Mintánkban több olyan esetet tártunk fel, ahol egy bank egymás után több ajánlást is kapott, illetve lényeges hitelkockázati hiányosságok voltak tapasztalhatók nála a 2019–2021-es időszakban, és ahol i. ugyanezen időszakban a hitelkockázat-ellenőrzési pontszám és a 2. pillér szerinti követelmények változatlanok maradtak, és ii. nem fokozták az intézkedéseket. Ez annak ellenére így van, hogy az EKB kvalitatív követelményeket alkalmazhat az ajánlások végrehajtásának elmaradása esetén (lásd: [71. bekezdés](#)).

74 Megvizsgáltuk továbbá, hogy mi az általános minta a 2017–2021-es időszakban a hitelkockázat-ellenőrzés terén a leggyengébb (4-es) pontszámot kapott bankok esetében. A felügyelt bankok teljes sokaságában hat ilyen eset fordult elő. Amint az [1. táblázatban](#) is látható, megállapítottuk, hogy öt esetben az EKB felügyelete nem orvosolta a bankok hitelkockázat-kezelésének tartós hiányosságait, mivel a pontszám továbbra is alacsony maradt. Valójában a felügyeleti intézkedésekre késve került sor, és azok még nem vezettek a szükséges javuláshoz. Ezen túlmenően e hat bank közül három esetében a 2. pillér szerinti követelmény stabil maradt, sőt csökkent.

1. táblázat. 4-es hitelkockázat-ellenőrzési minősítéssel és felügyeleti intézkedésekkel (FI) rendelkező bankok (2017–2021)

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

Megjegyzések:

- 1) A javuló pontszámot zöld szín mutatja.
- 2) A romló pontszámot narancssárga szín mutatja.

Forrás: Európai Számvevőszék, az EKB adatai alapján.

75 Hasonlóképpen, ha egy bank nem tesz eleget a megbízható és eredményes ICAAP-re vonatkozó jogi követelménynek, az EKB teljes mértékben gyakorolhatja felügyeleti hatáskörét (lásd: [71.](#) bekezdés). Mindazonáltal, amint azt az [57.](#) bekezdésben említettük, hét évvel az egységes felügyeleti mechanizmus létrehozása után a közvetlenül felügyelt bankok többsége még mindig nem rendelkezik megbízható ICAAP-vel.

76 Ez rámutat arra, hogy az EKB nem utasítja kellően hatékonyan a bankokat az általa feltárt hiányosságok kezelésére, más szóval nem tudja biztosítani, hogy az azonosított kockázatokat időben orvosolják, és így a bankok szintjén megfelelően kezeljék.

Az EKB erőteljesebben lép fel a korábbi időszakokból fennmaradt nemteljesítő hitelekkel kapcsolatos prudenciális aggályok kezelése terén, de eszközeit nem aknázza ki teljesen

77 A nemzetközileg elfogadott standardok, a [bázeli alapelvek](#) (különösen a [18. alapelv](#)) előírják a felügyeleti szervek számára annak meghatározását, hogy a bankok megfelelő szabályokkal és eljárásokkal rendelkeznek-e a problémás eszközök (köztük a nemteljesítő hitelek) korai azonosítására és kezelésére, valamint a megfelelő céltartalékok és tartalékok fenntartására. Az eszközminőségi kérdések kezelése már az SSM 2014. évi létrehozása óta az EKB egyik fő prioritása. Az euróövezeti bankokat

érintő **fő kockázatokként** ismételten rámutatott a **hitelkockázatra, valamint a nemteljesítő hitelek megnövekedett szintjére**. Az EKB azt is megfigyelte, hogy a bankok eltérő megközelítést alkalmaznak a nemteljesítő hitelek azonosítására, mérésére, kezelésére és leírására²⁰.

78 Értékeljük a fenti standardok és a vonatkozó uniós jogszabályok EKB általi végrehajtásának működési hatékonyságát. Ellenőrzésünk a **2018 áprilisa előtt nemteljesítőként besorolt**, más kifejezéssel a **korábbi időszakokból fennmaradt nemteljesítő hitelekre** összpontosított. Ennek megfelelően azt értékeltük, hogy az EKB:

- a) időben orvosolta-e a korábbi időszakokból fennmaradt nemteljesítő hitelekkel kapcsolatos prudenciális aggályokat;
- b) biztosította-e az egyenlő bánásmódot;
- c) hatékonyan alkalmazta-e a felügyeleti eszközöket.

79 2017. március 20-án az EKB közzétette a **nemteljesítő hitelekre vonatkozó iránymutatását** felügyeleti eszközként, azzal a céllal, hogy pontosítsa a nemteljesítő hitelek azonosításával, kezelésével, mérésével és leírásával kapcsolatos felügyeleti elvárásokat azokon a területeken, amelyekről a meglévő rendeletek, irányelvek vagy iránymutatások nem szólnak vagy nem elég konkrétak. Ebben az EKB a következőket írja le:

- o részletesen ismerteti, hogy mit vár a bankoktól a **számviteli standardok** végrehajtásával kapcsolatban, különös tekintettel arra, hogyan kell céltartalékot képezni a nemteljesítő hitelekre, hogyan kell értékelni a nemteljesítő hitelekhez kapcsolódó biztosítékokat, hogyan kell megbecsülni a fedezett és fedezetlen hitelek veszteségeit, és iránymutatást ad a nemteljesítő hitelek leírásához. A nemteljesítő hitelekre vonatkozó iránymutatás megállapítja továbbá, hogy a céltartalékképzés döntő szerepet játszik a bankrendszer biztonságának és erejének biztosításában, és hogy a felügyeleti szerveknek döntéseket kell hozniuk a céltartalék **megfelelőségéről és időszerűségéről**;
- o megadja, milyen részleteket kell belevenni a **nemteljesítő hitelek csökkentésére irányuló stratégiába**, amelyeket az EKB a **magas nemteljesítő hitel-szinttel rendelkező bankoktól** elvár. A bankoknak reális, de kellően ambiciózus időtávon kell célokat meghatározniuk a nemteljesítő hitelek csökkentésére. A 2021. évi

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

SREP-ciklusban az EKB 39 bankot minősített „jelentős nemteljesítő hitelállománnyal küzdő banknak”.

80 Az EKB kijelentette, hogy az iránymutatást figyelembe veszik a SREP-ben, és az „nem kötelező jellegű”. Megjegyezzük, hogy az EKB mindazonáltal azt várta a bankoktól, hogy „a felügyelő szerv kérésére megmagyarázzák és indokolják az esetleges eltéréseket”, és hogy „a meg nem felelés felügyeleti intézkedéseket vonhat maga után”. Ezért mondható, hogy a jogilag nem kötelező erő ellenére *de facto* új kötelezettségekről volt szó.

81 Az uniós szabályozási keret a mikroprudenciális felügyeletre vonatkozó megbízatásával összhangban **felhatalmazza**²¹ az EKB-t arra, hogy **konkrét i. tartalékképzési politikát** vagy **ii. eszközkézelést írjon elő**. Ez utóbbi azt jelenti, hogy az EKB megkövetelheti a hitelintézetektől, hogy egyedi kiigazításokat (levonásokat, szűréseket és hasonlókat) alkalmazzanak a szavatolótőke kiszámítása során, amennyiben a bank által alkalmazott számviteli eljárást felügyeleti szempontból nem tekinti prudensnek. A Bizottságnak az **SSM 2017. évi felülvizsgálatában** kifejtett véleménye szerint e hatáskör gyakorlása különösen fontos a nemteljesítő hitelek problémájának kezelése szempontjából. Ezt az álláspontot az uniós jogalkotók is megerősítették, amikor 2019 áprilisában „prudenciális védőhálót” fogadtak el²² a 2019. április 26. után keletkezett hitelekre vonatkozóan, és ebből kifejezetten kizárták a korábbi időszakokból fennmaradt nemteljesítő hiteleket.

82 Az EKB SREP-kézikönyve nem említi kifejezetten ezt a konkrét hatáskört, bár számos alkalommal kiemeli, hogy a közös felügyeleti csoportok felelősek **annak meghatározásáért, hogy a bankok céltartalékai megfelelőek és időszerűek-e**. A számviteli standardok előírják, hogy a céltartalékokat a teljes élettartam alatti várható veszteség összegénél kell szerepeltetni a könyvekben²³. Az élettartam alatti várható veszteségnek azon jövőbeli kifizetések (például biztosítékok érvényesítése) **reális** becslésén kell alapulnia, amelyekben egy bank még részesülhet. Bizonyos feltételek mellett ez a hatáskör lehetővé teszi a prudenciális aggályok enyhítését is, amennyiben a számviteli standardok nem biztosítják a kockázatok teljes körű fedezését, például amikor a bankok nagymértékben alkalmaznak olyan biztosítékokat,

²¹ Az EKB felügyeleti hatásköreit az SSM-rendelet **16. cikke** (2) bekezdésének d) pontja határozza meg.

²² Az (EU) 2019/630 rendelet (6) preambulumbekzdése.

²³ *International Financial Reporting Standard 9 – Financial Instruments (IFRS 9)*, Section 5.5 *Impairment*.

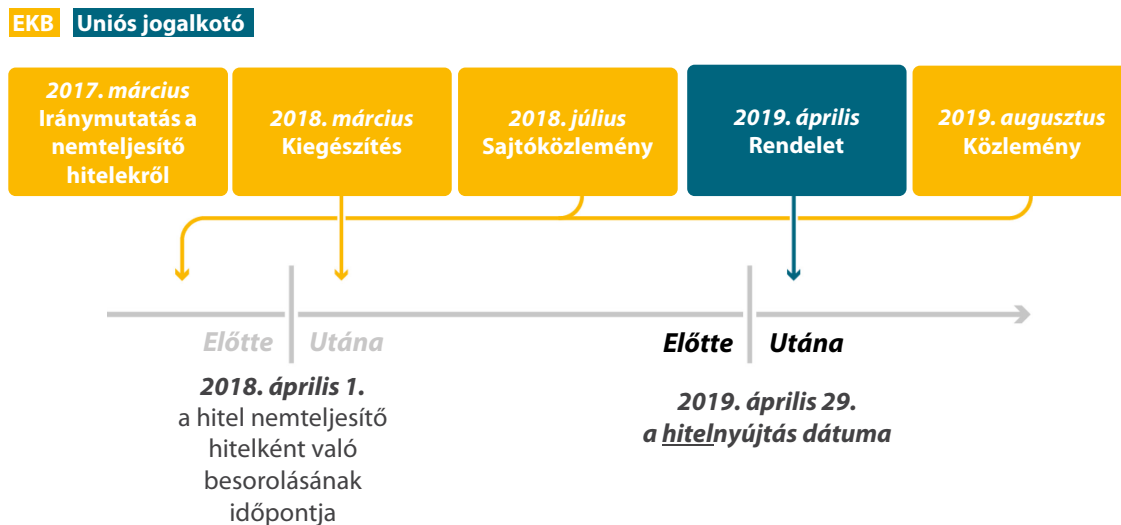
amelyeket ritkán érvényesítenek. **Nem** találtunk azonban **bizonyítékot arra, hogy az EKB komolyan mérlegelte volna, hogy** szükség esetén **szisztematikusan gyakorolja e konkrét hatáskörét** a felügyelt bankok esetében.

83 A közös felügyeleti csoportok azon feladatait illetően, hogy biztosítsák i. a nemteljesítő hitelekre időben történő és megfelelő céltartalékképzést, ii. a bankok számviteli standardoknak való megfelelését, iii. a bankok hitelkezelésének megbízhatóságát (ideértve a hitelezési előírásokat, az árképzést, a hátralék- és a kockázatkezelést), lásd: a felügyeleti intézkedések alkalmazásáról szóló **71–76.** bekezdések. Konkrétan a mintánkban szereplő bankokra nézve azt állapítottuk meg, hogy **az EKB** a gyakorlatban **nem** hozott olyan felügyeleti intézkedéseket, amelyek i. a bankokat további céltartalékok elkülönítésére kérték volna vagy ii. elsődleges alapvetőtőke-levonásokat vezettek volna be (lásd: **09.** bekezdés).

84 A 2017. évi iránymutatás bejelentette, hogy következő lépésként az EKB nagyobb hangsúlyt kíván helyezni a céltartalékok és leírások időszerűségének javítására. 2018-ban és 2019-ben az EKB ezt az iránymutatást valóban ki is egészítette ún. fedezeti elvárásokkal (az események kronológiáját lásd: **9. ábra**):

- 2018 márciusában az EKB **kiegészítést** fogadott el, amely csak az **új nemteljesítő hitelekre** vonatkozik (amelyek **2018. április 1-jétől minősülnek ilyennek**). A **2019. április 26. után** keletkezett hitelek és az ezekhez kapcsolódó nemteljesítő hitelek esetében az uniós jogalkotók 2019 áprilisában „**prudenciális védőhálót**” fogadtak el elsődleges alapvetőtőke-levonás formájában, amennyiben a nemteljesítő hiteleket nem fedezik megfelelően céltartalékok vagy egyéb kiigazítások (lásd: **81.** bekezdés);
- 2018. július 11-én az EKB sajtóközleményben közölte, hogy a fedezeti elvárások a korábbi időszakokból fennmaradt nemteljesítő hitelekre (**a 2018 áprilisa előtt nemteljesítőként besorolt hitelekre**) is alkalmazandók. A megközelítés részleteit egy 2019. augusztusi **közlemény** tartalmazta.

9. ábra. A nemteljesítő hitelekre vonatkozó szabályok időbeli áttekintése



Forrás: Európai Számvevőszék, az EKB kiadványai és jogszabályai alapján.

85 A fedezeti elvárások célja a **nemteljesítő hiteleknek** az EKB által azonosított **magasabb szintjéhez kapcsolódó prudenciális kockázatok kezelése** volt (lásd: **77.** bekezdés). Elismerjük az EKB szakpolitikai döntését, és annak indokoltságát vagy legitimitását nem értékeltük. Ellenőrzésünk ehelyett a szakpolitika végrehajtására és hatására összpontosított. A szakpolitika kitűzött céljai²⁴ a következők voltak:

- segítse a bankokat **nemteljesítő hitelek szanálásában**;
- kerülje el, hogy a jövőben **túlzott mértékben felhalmozódjanak** a fedezetlen nemteljesítő hitelek a bankok mérlegében;
- biztosítsa, hogy a bankok ne **halmozzanak fel elégtelen céltartalékfedezetű, régóta fennálló nemteljesítő hiteleket**.

86 Ezek az elvárások az EKB által felügyelt **valamennyi bankra vonatkoznak**. Bár az iránymutatások „nem kötelező erejűnek” minősülnek (lásd: **80.** bekezdés), amennyiben a bankok nem felelnek meg az EKB fedezeti elvárásainak, akkor a 2. pillér szerinti többletkövetelmények vonatkoznak rájuk, **függetlenül attól, hogy ezeknél a bankoknál magas volt-e a nemteljesítő hitelek szintje** (lásd: **79.** bekezdés második franciabekezdése).

87 A fedezeti elvárások nyomán először vezették be uniós szinten a **fokozatos (naptári) tartalékképzés** koncepcióját. A teljes prudenciális tartalékképzés

²⁴ Ezeket a **2018. évi kiegészítés** és a **2019. évi közlemény** tartalmazza.

megvalósításának ütemezése (naptár) az EKB értékelésén alapult, amely az egyes bankokra nézve figyelembe vette a lehetséges hatásokat, és ennek megfelelően 2017 végén három bankcsoportot hozott létre a nemteljesítő hitelek aránya szerint. Mindegyik csoport esetében különböző menetrendeket határozott meg: a fedezett hitelek esetében 2024 vége és 2026, a fedezetlen hitelek esetében pedig 2023 vége és 2025 között. A választott megközelítéssel az EKB megpróbált egyensúlyt teremteni a teljes fedezet megvalósulása és a bankok pénzügyi terheinek időbeli elosztása között.

88 A prudenciális rendelkezések fokozatos, több év során a teljes fedezet eléréséig történő növelésére irányuló törekvés célja az volt, hogy ne bátorítsa a bankok múltbeli „várakozó álláspontra helyezkedését”, és lehetővé tegye a fő célkitűzésnek, a nemteljesítő hitelek szanálásának megvalósítását.

89 A fedezeti elvárások azon a megfigyelésen alapultak, hogy minél tovább nemteljesítő egy hitel, annál nagyobb a kockázata annak, hogy a várható jövőbeli pénzforgalom nem valósul meg, és annál alacsonyabb lesz a megtérülési érték. Annak ellenére, hogy **az EKB-nak nem volt elsődleges célja** azon esetek kezelése, amikor az jelent prudenciális kockázatot, hogy a bankok a biztosítékokra támaszkodnak és nincsenek rendszeres kifizetések, így **a céltartalékok szintjével kapcsolatban aggodalmak merülnek fel**, a bankokat mégis arra ösztönözte, hogy az alkalmazandó számviteli standard szerinti, vagyis az élettartam alatti várható veszteség reális becslése alapján a lehető legnagyobb tartalékszintet különítsék el (lásd: **82.** bekezdés), vagy (szavatoló-) tőkájüket saját kezdeményezésükre igazítsák ki (önkéntes elsődleges alapvetőtőke-levonások). **A nemzetközi számviteli standardok előírják**, hogy amikor egy hitel nemteljesítővé válik, akkor az élettartam alatti várható veszteségekre **azonnal teljes céltartalékot** kell képezni (és a gazdasági feltételek bármely változása esetén kiigazításokat kell tenni).

90 Noha az EKB arra törekedett, hogy visszaszorítsa a „várakozó álláspontra helyezkedést” és ösztönözze az időben történő szanálást (lásd: **88.** bekezdés), mégis **éveket adott a bankoknak, hogy eleget tegyenek** elvárásainak (lásd: **87.** bekezdés). Azt is szükségesnek tartotta, hogy a bankok számára elhalasszák a kezdő időpontot (2020) és egy fokozatos bevezetési pályát is megadjanak. Ez annak ellenére így történt, hogy a korábbi időszakokból fennmaradt nemteljesítő hitelek több mint fele már legalább öt éve nemteljesítő volt, amikor végül az EKB fedezeti elvárásainak hatálya alá kerültek. Például egy fedezett hitel 2018 márciusában lehetett már legalább hét éve nemteljesítő úgy, hogy 2026-ig még ne követeljék meg rá a teljes prudenciális fedezetet.

91 A kezdő időpont elhalasztásának az is oka volt, hogy ösztönözzék a bankokat a nemteljesítő hitelek proaktív szanálására úgy, hogy az EKB-nak ne kelljen felügyeleti intézkedést előírnia. Ez azonban **mégsem a várakozásoknak megfelelően alakult**, mivel sok bank csak – a **2021. évi SREP-ciklusban első alkalommal alkalmazott** – 2. pillér szerinti többletkövetelmény kilátásba helyezésékor hozott intézkedéseket. Ha az EKB felügyeleti hatásköreit (lásd: **81.** bekezdés) **2017-től kezdődően** szisztematikusabban gyakorolták volna azokra a bankokra nézve, amelyek esetében a nemteljesítő hitelek fedezetét elégtelennek találták, az gyorsabb eredményekkel járhatott volna olyankor, amikor a bankok akár számviteli, akár prudenciális szempontból valóban alulfinanszírozottak voltak. Az EKB megközelítése **kialakításánál fogva nem egyszerre oldotta meg a kérdést, hanem fokozatos pályát írt elő.**

92 Ráadásul ez a megközelítés azt eredményezte, hogy **a bankokat nem kezelték egyenlő módon.** Ez először is azzal a hatással járt, hogy a magasabb összegű nem megfelelően fedezett nemteljesítő hitelekkel bíró bankok még több időt (legfeljebb két évvel többet) kaptak, mint a nagyobb összegű kezdeti fedezettel rendelkező bankok (lásd: **87.** bekezdés).

93 Másodszor: az EKB megközelítése lehetővé teszi a bankok számára, hogy a számukra legelőnyösebb megoldást válasszák. Valójában a nemteljesítő hitelekre különböző módokon képezhető fedezet (lásd: **2. táblázat**).

2. táblázat. A fedezet képzésének módjai és a kapcsolódó hatás

Hogyan?	Mit jelent ez? (a teljesség igénye nélkül)
Céltartalék	Olyan ráfordítás, amely csökkenti a bank nyereségét vagy növeli veszteségét, általában csökkentve az eredménytartalékot (a mérlegben). Az eredménytartalék a szabályozói elsődleges alapvető tőke részét képezi (lásd: 09. bekezdés).
Elsődleges alapvetőtőke-levonás (1. pillér)	Csökkenti a tőkekövetelmények teljesítéséhez rendelkezésre álló szabályozói elsődleges alapvető tőke összegét.
2. pillér szerinti többletkövetelmény	Olyan tőkekövetelmény, amelyet részben a következőknek kell teljesíteniük: <ul style="list-style-type: none"> — a szabályozói elsődleges alapvető tőke (56,25%) és — egyéb tőkeelemek. Lásd: 2. ábra.

Forrás: Az Európai Számvevőszék elemzése.

94 A 2. pillér szerinti többletkövetelmény érintetlenül hagyja a rendelkezésre álló tőkét, csak a tőkekövetelményt növeli. Ezenkívül a 2. pillér szerinti többlettőkekövetelménynek csak 56,25%-át kell az elsődleges alapvető tőkéből fedezni (lásd: **2. táblázat**). Az elsődleges alapvető tőke a legjobb minőségű szavatolótőke²⁵. Ezért a 2. pillér szerinti többletkövetelmény gyakran kevésbé költséges a többi eszközhöz, vagyis az elsődleges alapvetőtőke-levonásokhoz és a céltartalék-képzéshez képest. Az utóbbi kettő közvetlen és nagyobb negatív hatást gyakorol a szavatolótőkekövetelmények fedezésére rendelkezésre álló elsődleges alapvető tőkére.

95 Harmadszor: megállapítottuk, hogy a 2. pillér szerinti többletkövetelményre vonatkozó megközelítés kialakításánál fogva különbségekhez vezet azon bankok között, amelyek a referencia-időpont (az előző évi december 31., pl. a 2021. évi SREP-ciklus esetében 2020. december) előtt proaktívan levonásokat hajtottak végre vagy céltartalékokat képeztek, illetve azok között, amelyek nem tettek intézkedéseket. Ennek az az oka, hogy a 2. pillér szerinti többletkövetelmények csak a SREP-határozattal lépnek hatályba, általában körülbelül egy évvel a referencia-időpont után. Ez olyankor is igaz, amikor egy bank a 2. pillér szerinti többletkövetelmény előírásának elkerülése érdekében a következő évben hozott intézkedésekkel (főként céltartalékokkal) csökkentti a kezdeti hiányt. Az EKB valójában figyelembe veszi ezeket a kiegészítő rendelkezéseket a 2. pillér szerinti végleges többletkövetelmény meghatározása előtt, és ezzel még egy évet ad ezeknek a bankoknak.

96 Ami a fedezeti elvárások **sikerét** illeti, azt **csak akkor lehet majd értékelni**, amikor azokat **2026 végéig**, azaz kilenc évvel a nemteljesítő hitelekre vonatkozó iránymutatás kibocsátását követően teljes mértékben végrehajtották. Noha nem értékeltük sem az EKB intézkedései és a nemteljesítő hitelek csökkenése közötti ok-okozati összefüggést, sem **az egyéb tényezők hatását** (lásd: **15.** bekezdés), ésszerűnek tűnik, hogy az EKB intézkedései hozzájárultak az elmúlt öt évben tapasztalt folyamatos csökkenéshez (lásd: **4. ábra**).

97 Ellenőrzésünk középpontjában ehelyett a 2021. évi fedezeti elvárások végrehajtásának folyamata állt, amelynek során az EKB első alkalommal alkalmazta a 2. pillér szerinti többletkövetelményeket. A 2021. évi SREP-ciklusban (a 2020. év végi adatok alapján, lásd: **91.** bekezdés) az EKB 110 bank közül 22 esetében írt elő fedezethiány miatt a 2. pillér szerinti többletkövetelményt. Valójában a bankok

²⁵ Az elsődleges alapvető tőkemegfelelési mutató, azaz a bank „alaptőkéje” és kockázattal súlyozott eszközei közötti arány a leglényegesebb, mivel ez tükrözi a bank általános pénzügyi erejét.

többsége úgy teljesítette az EKB mint felügyeleti szerv fedezeti elvárásait, hogy 2020 végéig céltartalékokat képzett. Azon bankok fele, amelyek esetében végül a 2. pillér szerinti többletkövetelményt írtak elő, főként úgy csökkentette jelentősen a fedezethiányt, hogy 2021 folyamán céltartalékokat képzett vagy elsődleges alapvetőtőke-levonásokat hajtott végre. Összességében a céltartalékképzés volt a legelterjedtebb eszköz az elvárások kielégítésére.

98 A korábbi időszakokból fennmaradt nemteljesítő hitelekhez kapcsolódó 2. pillér szerinti többletkövetelmény az egyes bankok esetében általában 0,01% és 0,30% között mozgott. Ez tehát: a bankok teljes tőkekövetelményének igen kis részét tette ki.

- o Ez utóbbi átlagosan 13,50% volt a 2021. évi SREP után;
- o elenyésző volt a „rendes”, 2. pillér szerinti többletkövetelményekhez képest is: ezek mértéke átlagosan 2,24% volt az SSM-alapsokaság körében, de sehol nem haladta meg a 3,90%-ot (lásd: **61.** bekezdés). Összességében a 2. pillér szerinti többletkövetelmények 0,20 százalékponttal nőttek az előző évhez képest, főként mert az EKB fedezeti elvárásai miatt is előírtak többletkövetelményeket.

99 A 2. pillér szerinti többletkövetelmény kiszámításának folyamata több lépésből áll:

- 1) A mentességek előtti hiány (= fedezeti elvárás mínusz a rendelkezésre álló fedezet (pl. céltartalékok)) kiszámítása;
- 2) A lehetséges mentességek azonosítása és elemzése;
- 3) A mentességek utáni hiány kiszámítása;
- 4) A referencia-időpontot követő kiigazítások (például további céltartalékok vagy nemteljesítő hitelek elidegenítése);
- 5) A végleges 2. pillér szerinti többletkövetelmény kiszámítása és előírása.

100 Rendszeres adatszolgáltatási kötelezettségeik mellett a bankoknak a fedezeti elvárások és a prudenciális tartalékképzés céljára rendelkezésre álló tőkekínálat meghatározásához külön adatokat is be kellett nyújtaniuk. A bankok olyan eseteket is azonosítottak, amikor a fedezeti elvárások alkalmazása révén a fedezet akár több mint 100%-os is lehetne. Emellett a bankok kérhettek mentességet, például azon nemteljesítő hitelek kizárását, amelyek esetében a teljes visszafizetéshez vezető rendszeres tőke- és kamatkifizetésekre került sor.

101 Az EKB-nak – standard eljárásainak megfelelően – ellenőriznie kellett a bankok adatszolgáltatásának hitelességét. Az esetleges mentességeket automatizált és eseti elemzések kombinációjával értékelték, hogy megbizonyosodjanak arról, hogy a felügyeleti elvárások minden esetben megfelelőek voltak-e, és különösen arról, hogy a mentesség feltételei teljesültek-e. Végül az EKB a bankok által kért mentességeknek csupán 18%-át fogadta el, ami a (kezdeti) hiány csökkentésének körülbelül 12,3%-ával egyenlő.

102 Az EKB a referencia-időpontot követően kiigazította a mentességeket követő hiányokat, mielőtt a SREP-határozatban bevezették volna a 2. pillér szerinti többletkövetelményt. Ezek a kiigazítások lehetővé tették a bankok számára, hogy figyelembe vegyék a céltartalékok jelentős növekedését (lásd: [95.](#) bekezdés), a tőkelevonásokat, a teljes leírásokat vagy a nemteljesítő hitelek 2020. december 31. után végrehajtott elidegenítését: így a hiány 46,1%-át tudták csökkenteni.

103 Azon bankok esetében, amelyekre nézve előírtak a 2. pillér szerinti többletkövetelményt, az eljárás néha még a végleges SREP-határozat elfogadása után sem ért véget (a kronológiát lásd: [6. ábra](#)). Külön beszámolási sablon használatával az év során további kiigazításokat kérhettek.

104 Bár az EKB speciális informatikai eszközökkel is rendelkezik a benyújtott sablonok elemzésére, amelyek segítik abban, hogy a bankok által nyomon követendő esetekre összpontosítson, a teljes folyamat – különösen a mentességek értékelése – erőforrás- és időigényes volt. Megállapításunk szerint ugyanis 33 bank összesen 55 alkalommal nyújtotta be újra az adatszolgáltatási sablonokat, és 2021. május 1. óta továbbra is magas az újrabenyújtások száma.

Következtetések és ajánlások

105 Általános következtetésünk szerint az EKB fokozta a bankok hitelkockázatának, különösen a nemteljesítő hiteleknek a felügyeletét. Az EKB-nak azonban még tevékenyebben kell megbizonyosodnia arról, hogy a hitelkockázatot megfelelően kezelik és fedezik-e a bankok. Ez azért fontos, mert a nem megfelelő hitelkockázat-ellenőrzés és a bankok általi fedezet hiánya veszélybe sodorhatja a bankok és a pénzügyi rendszer életképességét.

106 A bankok hatékony felügyeletének alapja a felügyeleti felülvizsgálati és értékelési eljárás (SREP) keretében végzett átfogó értékelés. Az EKB a külső standardokról általában iránymutatásokat készített a bankfelügyelők számára, de egyes iránymutatások (különösen a hitelkockázat-ellenőrzések értékelésére vonatkozóan) oda vezettek, hogy a közös felügyeleti csoportok nem egységes megközelítés szerint végezték az értékeléseket. A bankok tényleges hitelkockázat-értékelését illetően megállapítottunk egyes hiányosságokat azok elvégzésében, de az többnyire megfelelt a vonatkozó standardoknak (lásd: [26–33.](#) bekezdés).

107 Az EKB összehasonlító teljesítményértékelési eszközei jól vannak kialakítva, és azokat a közös felügyeleti csoportok arra használják, hogy a bankspecifikus megállapításokat szélesebb perspektívába helyezzék. Megállapítottuk azonban, hogy egyes eszközök elavult küszöbértékeket alkalmaznak, és nincsenek megfelelően integrálva a SREP-értékeléseik elvégzéséhez és dokumentálásához használt más rendszerekkel, ami megnehezítette a közös felügyeleti csoportok munkáját (lásd: [34–36.](#) bekezdés).

108 A vonatkozó standard előírja, hogy a felügyeleti erőforrásokat függetlenül, oly módon kell meghatározni, hogy az ne befolyásolja a felügyeleti szervek autonómiáját, illetve működési függetlenségét. Az EKB azonban úgy döntött, hogy 2023-tól kezdődően sem a központi banki, sem a felügyeleti ága tekintetében nem növeli a létszámot. A felügyeleti testület elnöke és alelnöke ugyan bizonyos körülmények között ettől eltérve kérhet további forrásokat, de a végső döntés az EKB kormányzótanácsának hatáskörében marad. Továbbá, mivel az EKB már nem méri az igények és az erőforrások viszonyát egymáshoz képest, nem rendelkezik bizonyítékkal arra nézve, hogy a tervezett feladatokat saját normáinak megfelelően hajtják végre (lásd: [37–40.](#) és [44–45.](#) bekezdés).

109 Ezenkívül a 22 nemzeti felügyeleti szervből (illetékes nemzeti hatóságból) kilenc továbbra sem biztosít a közös felügyeleti csoportok számára a vállalt

kötelezettségeknek megfelelő munkaerőt, és az EKB eszkalációs intézkedései sem eredményezték azt, hogy további erőforrásokat kapott volna az illetékes nemzeti hatóságoktól. Több INH a helyszíni ellenőrzésekhez sem biztosít megfelelő létszámban munkatársakat, így kevesebb tevékenységre került sor, mint amennyire az EKB saját igényfelmérése szerint kellett volna (lásd: [41–43.](#) és [46–47.](#) bekezdés).

1. ajánlás. A bankok kockázatértékelésének megerősítése

Az EKB javítsa a felügyeleti értékelési eljárás hatékonyságát az alábbiak révén:

- a) a bankfelügyelőknek szóló iránymutatások és összehasonlító teljesítményértékelési eljárások javítása (különösen a hitelkockázat-ellenőrzések értékelése tekintetében), valamint minőségbiztosítási eljárás bevezetése a hitelkockázat-értékelések teljességének biztosítására;
- b) Az EKB mint felügyeleti szerv működési függetlenségének megőrzése az alábbiak révén:
 - i. az EKB központi banki személyzeti stratégiájától független, a szükségleteken alapuló EKB felügyeleti személyzeti létszám megállapítása és érvényesítése;
 - ii. a nemzeti felügyeleti szervek ösztönzése arra, hogy a meglévő eszkalációs eljárások szigorú alkalmazása révén tegyenek eleget a személyzet biztosítására vonatkozó kötelezettségeiknek.

Megvalósítási céldátum: az a) részajánlás esetében 2023 negyedik negyedéve (a 2024. évi SREP-ciklus); a b) ajánlás esetében 2024. második negyedéve

110 2021-ben a végleges SREP-határozatokat a referencia-időpont után 13 hónappal, az előző évekhez és más felügyeleti szervekhez képest későn adták ki. Az ilyen jelentős elhúzóadás azzal jár, hogy a végső döntés nem alapulhat naprakész kockázatértékelésen (lásd: [50.](#) és [52.](#) bekezdés), így a kockázatokat nem kezelték időben, illetve nem vették kellően figyelembe.

111 A SREP-ciklus párbeszéd- és jóváhagyási szakaszának hiányosságai miatt az eljárás nem volt kellően hatékony. E két szakasz együttesen kétszer annyi ideig tartott, mint az értékelési és az összehasonlító teljesítményértékelési szakasz. A bankokkal folytatott konzultáció folyamata (a felügyeleti párbeszéd és a meghallgatáshoz való joghoz kapcsolódó szakasz) inkább formálisnak, mint érdeminek mondható, és nagyon kevés változtatást hozott ahhoz képest, amit az EKB a végleges SREP-határozat kibocsátása előtt fél évvel nem hivatalosan közölt a bankokkal (lásd: [51.](#) bekezdés).

2. ajánlás. A felügyeleti felülvizsgálati és értékelési eljárás egyszerűsítése

Az EKB javítsa a felügyeleti ciklus hatékonyságát azáltal, hogy lerövidíti a párbeszéd és a jóváhagyás szakaszát, és a referencia-időponttól számított 10 hónapon belül végleges határozatokat bocsát ki.

Megvalósítási céldátum: 2023 negyedik negyedéve (a 2024. évi SREP-ciklus)

112 Az EKB 2021-ben új módszertant alkalmazott annak meghatározására, hogy a banknak a szabályozási minimumon felül az azonosított kockázatok fedezése érdekében milyen összegű tőkével kell rendelkeznie (a 2. pillér szerinti követelmény vagy P2R). Ez a módszertan és annak alkalmazása azt jelenti, hogy az egyedi kockázatok (beleértve a hitelkockázatot is) nem kapcsolódnak egyértelműen a 2. pillér szerinti követelményhez, és nem találtunk bizonyítékot arra vonatkozóan, hogy az EKB minden egyes bank esetében számszerűsítette volna ezeket a kockázatokat (lásd: [53–60.](#) és [70.](#) bekezdés). Az EKB ezért nem rendelkezik bizonyossággal arra nézve, hogy a kockázatokra teljes mértékben lenne fedezet.

113 Az EKB gyakorlatában az egyes kockázati pontszámokhoz előre meghatározott tartományok tartoznak, amelyekből a bankfelügyelőknek a 2. pillér szerinti követelményeket ki kell választaniuk. Ezek a tartományok nem kapcsolódnak konkrétan a kockázatokhoz, és jelentős mértékben át is fedik egymást, így megeshet, hogy egy kisebb kockázatú banknak magasabb 2. pillér szerinti követelményt írnak elő, mint egy nagyobb kockázatúnak. A legnagyobb kockázatú bankok esetében az EKB következetesen az előre meghatározott tartományok legalsó részéből választotta ki a 2. pillér szerinti követelményeket (lásd: [61.](#) és [63–68.](#) bekezdés). Ez segítséget jelentett azoknak a bankoknak, amelyek nem rendelkeztek volna elegendő tőkével ahhoz, hogy megfeleljenek a magasabb követelményeknek.

114 A kockázatkezeléshez elengedhetetlen a bankok szintjén végzett megbízható tőkeértékelési folyamat. Megállapítottuk, hogy az EKB nem növelte szisztematikusan a 2. pillér szerinti követelményeket arra az esetre, amikor megállapítása szerint a bankok saját tőkemegfelelési értékelései (ICAAP) megbízhatatlanok voltak, és nem követték a belső iránymutatást (lásd: [62.](#) bekezdés).

115 Az EKB kvalitatív intézkedésekre is ad utasításokat a bankoknak, hogy tegyenek meg bizonyos intézkedéseket az azonosított kockázatok kezelésére. A felügyelt bankok alapsokaságára nézve azt tapasztaltuk, hogy az EKB nem tudta megfelelően fokozni felügyeleti intézkedéseit akkor, amikor a hitelkockázat magas és tartós volt (lásd: [71–](#)

76. bekezdés), tehát nem biztosította, hogy a bankok megfelelően kezeljék a kockázatokat.

116 Az elmúlt néhány évben az EKB igyekezett nyomást gyakorolni az uniós bankrendszer bankjaira, hogy kezeljék a korábbi időszakokból fennmaradt nemteljesítő hiteleket. A nemteljesítő hitelek 2017 óta folyamatosan csökkennek. Noha nem értékeltük az EKB intézkedései (elsősorban a fedezeti elvárások) és a nemteljesítő hitelek csökkenése közötti ok-okozati összefüggést, észszerűnek tűnik, hogy az EKB intézkedései több más tényező mellett hozzájárultak ehhez a csökkenéshez. Azt, hogy ez a politika végül sikeres volt-e, csak akkor lehet majd értékelni, ha azt 2026 végéig, azaz kilenc évvel a nemteljesítő hitelekre vonatkozó iránymutatás kibocsátását követően teljes mértékben végrehajtották (lásd: 15., 84. és 96. bekezdés).

117 Az EKB felügyeleti hatáskörrel rendelkezik a bankok tartalékképzési politikáinak kezelésére azokban az esetekben, amikor a bankok nem rendelkeznek megbízható eljárásokkal és adatokkal a nemteljesítő hitelek azonosítására és mérésére. Többek között az SSM-rendelet 16. cikke (2) bekezdésének d) pontja értelmében az EKB előírhatja a bankok számára, hogy a szavatolótőke-számítások során egyedi kiigazításokat (például levonásokat) alkalmazzanak, amennyiben a bank által alkalmazott számviteli eljárás felügyeleti szempontból nem tekinthető prudensnek, például ha a bankok nagymértékben alkalmaznak olyan biztosítékokat, amelyeket ritkán érvényesítenek. Ez különösen fontos a nemteljesítő hitelek kezelésével összefüggésben: erre egyébként a Bizottság az egységes felügyeleti mechanizmus 2017. évi felülvizsgálatában is rámutatott. Megállapítottuk, hogy az EKB ezt a hatáskört nem használta fel szisztematikusan erre a célra (lásd: 79–83. bekezdés).

118 Az EKB az összes bankra alkalmazandó, szélesebb körű politikát dolgozott ki és hajtott végre: mindenekelőtt a korábbi időszakokból fennmaradt nemteljesítő hitelek időben történő szanálása, ezek kivezetése a bankok mérlegéből és jövőbeli felhalmozódásuk megakadályozása. E célból az EKB elsősorban az úgynevezett fedezeti elvárásokra támaszkodott. Ennek a megközelítésnek a jegyében 2. pillér szerinti többletkövetelményt írt elő abban az esetben, ha a bankok nem számolják fel idővel a korábbi időszakokból fennmaradt nemteljesítő hiteleket, vagy más eszközökkel (kiegészítő (számviteli) céltartalékok, prudenciális elsődleges alapvetőtőke-levonás, leírások, nemteljesítő hitelek elidegenítése) nem képeznek azokra fedezetet. A cél az volt, hogy a bankok ne „helyezkedjenek várakozó álláspontra”, és hogy ösztönözzék őket proaktív, az EKB erőteljesebb beavatkozása nélküli fellépésre. A szakpolitikai cél az volt, hogy ne írjanak elő automatikusan 2. pillér szerinti többletkövetelményt (lásd: 84–86. és 88. bekezdés).

119 Az EKB megközelítése azonban nem működött a várakozásoknak megfelelően, mivel ahhoz vezetett, hogy a bankok csak a 2. pillér szerinti többletkövetelmény kilátásba helyezésére reagáltak, amelyet először a 2021. évi SREP-ciklus során alkalmaztak. Ha az EKB már 2017-től kezdődően korábban és szisztematikusabban gyakorolta volna felügyeleti hatásköreit, az gyorsabb eredményekkel járhatott volna olyankor, amikor a bankok – akár számviteli, akár prudenciális szempontból – valóban alulfinanszírozottak voltak. Az EKB megközelítése kialakításánál fogva nem oldotta meg egyszerre a kérdést, hanem fokozatos pályát írt elő (lásd: [87.](#) és [89–91.](#) bekezdés).

120 Az EKB 2. pillér szerinti többletkövetelményt előíró megközelítését úgy alakították ki, hogy az a bankokkal szembeni egyenlőtlen bánásmódhoz vezetett. Először is, az EKB céltartalékképzési várakozásai a legnagyobb nemteljesítő hitelállománnyal rendelkező bankokkal szemben a legenyhébbek, hiszen ezeknek hagy a legtöbb időt a megfelelésre, a nemteljesítő hitelekre vonatkozó iránymutatás kibocsátását követő legfeljebb kilenc éven belül. Másodsor, azokkal a bankokkal összehasonlítva, amelyek proaktívan fedezik az esetleges tartalékfeltöltési hiányokat, az EKB a referencia-időpont után is veszteséggel szembesülő bankok számára további 13 hónapot biztosít annak lezárására. Harmadszor, az EKB megközelítése lehetővé teszi a bankok számára, hogy a számukra legelőnyösebb megoldást válasszák (pl. tartalékképzés, az elsődleges alapvető tőke csökkentése vagy a 2. pillér szerinti többletkövetelmény elfogadása) (lásd: [92–95.](#) bekezdés).

121 Az EKB által választott megközelítésnek része volt az is, hogy az összes banknak – köztük az alacsony nemteljesítőhitel-szintű bankoknak – további adatokat kellett szolgáltatniuk. A 2. pillér szerinti többletkövetelmények előírásának folyamata (amelyre első alkalommal 2021-ben került sor) összetett és erőforrás-igényes volt a bankfelügyelők és a bankok számára, és nem volt kellően hatékony. A legtöbb bank (köribelül a 80%-uk) a SREP-ciklus előtti számviteli tartalékképzéssel vagy a következő év során további kiigazításokkal teljesítette az EKB fedezeti elvárásait. A 2. pillér szerinti többletkövetelményeket végül csak a bankok egy kis részének írták elő, és méretük a teljes tőkekövetelményhez képest csekély volt (lásd: [97–104.](#) bekezdés).

3. ajánlás. Olyan felügyeleti intézkedések alkalmazása, amelyek jobban biztosítják a kockázatok megbízható fedezését és a bankok általi megbízható kockázatkezelést

Az EKB javítsa a felügyeleti eljárás hatékonyságát és átláthatóságát az alábbiak révén:

- a) a 2. pillér szerinti követelmények kiszámítására vonatkozó módszertan módosítása annak biztosítása érdekében, hogy az összes releváns kockázatot megfelelően lefedjék, beleértve a következőket:
 - i. az egyedi kockázatok azonosítása és számszerűsítése az EBH iránymutatásaiban előírtak szerint;
 - ii. olyan tőkekövetelmények előírása, amelyek biztosítják ezen egyedi kockázatok megfelelő fedezését, különösen, ha a kockázatok nagyok és tartósak;
 - iii. a bankok felé való teljes átláthatóság biztosítása érdekében a SREP-határozatokban olyan indokok megadása, amelyek kockázatonként egyértelműen indokolják a 2. pillér szerinti követelményeket;
- b) szükség esetén a felügyeleti hatáskörök **teljes** körének gyakorlása, ha a bank nem kezeli eredményesen a tartós kockázatellenőrzési hiányosságokat (köztük a tartalékképzéssel kapcsolatos hiányosságokat);
- c) a 2. pillér szerinti követelmények kidolgozására vonatkozó módszertan közzététele.

Ajánlott megvalósítási határidő: 2024. negyedik negyedév







A jelentést 2023. április 18-i luxembourgi ülésén fogadta el a Mihails Kozlovs számvevőszéki tag elnökölte IV. Kamara.



a Számvevőszék nevében

Tony Murphy
elnök




Melléklet


I. melléklet. Az „Egységes felügyeleti mechanizmus – Ígéretes kezdet, de fejlesztésre van szükség” című 29/2016. sz. számvevőszéki különjelentés ajánlásainak hasznosulása


A végrehajtás időbenisége:  időben;  késik;  a határidő nem járt le;  nincs nyomkövetési intézkedés, mivel az EKB elutasította az ajánlást;  a végrehajtásra nem állapítottak meg határidőt;  az EKB úgy határozott, hogy további elemzést követően nem hajtja végre.


Ajánlás	Teljes mértékben megvalósult	A legtöbb tekintetben megvalósult	Néhány tekintetben megvalósult	Nem valósult meg	Megjegyzések	Időszerűség
1 Delegáljon bizonyos döntéseket alacsonyabb szintekre; dolgozzon ki további útmutatást ellenőrző listák, sablonok és folyamatábrák formájában az egyes határozatokhoz.	X				Az EKB átfogó elemzést készített a hatáskör-átruházási keretről, beleértve a nemzeti hatáskörök mérlegelését is. Kidolgozta továbbá a döntéshozatalhoz szükséges dokumentumok és a kapcsolódó sablonok átfogó jegyzékét.	
2. i. Értékelje a közös szolgálatok használatával kapcsolatos kockázatokat, hajtsa végre a szükséges óvintézkedéseket,		X			Az EKB átfogó kockázatelemzést végzett, és bevezetett egyes biztosítékokat (pl. egyes szolgálatok esetében külön jelentési útvonal). Az elemzés keretében néhány	


Ajánlás	Teljes mértékben megvalósult	A legtöbb tekintetben megvalósult	Néhány tekintetben megvalósult	Nem valósult meg	Megjegyzések	Időszerűség
ellenőrizze a szabályszerűséget, és biztosítsa, hogy a felügyeleti funkciók igényei teljes mértékben tükröződjenek					főigazgatóságot (pl. Makroprudenciális politika és pénzügyi stabilitás Főigazgatóság, Közgazdasági Főigazgatóság) nem soroltak be az EKB közös szolgálatai közé, hanem teljes mértékben a központi banki (azaz monetáris politikai) funkcióhoz rendelték, miközben azok a stressztesztek révén a felügyeleti oldalhoz is hozzájárulnak. Ez önmagában még nem összeegyeztethetetlen a szétválasztás elvével. Ezekre vonatkozóan azonban nem került sor kockázatelemzésre, a biztosítékok figyelembevételére és a szabályszerűség ellenőrzésére (pl. hogy a makroprudenciális célokra használt hitelkockázati referenciamutatók megosztása hatással lehet-e a bankfelügyelet szakpolitikai döntéseire). Nincs külön szervezeti utasítás arra vonatkozóan, hogy miként kell ellenőrizni vagy dokumentálni	


Ajánlás		Teljes mértékben megvalósult	A legtöbb tekintetben megvalósult	Néhány tekintetben megvalósult	Nem valósult meg	Megjegyzések	Időszerűség
						az ilyen nyomon követést, és hogyan kell beszámolni a közös szolgálatok használatával kapcsolatos kockázatokról az SSM-rendelet 25. cikkének (2) bekezdésében meghatározott elkülönítési elv tekintetében.	
2. ii.	Különálló jelentési csatornák álljanak rendelkezésre az olyan esetekre, amelyek a felügyeleti funkció egyes erőforrásait érintik.				X	Az ajánlást akkor elutasították, és vele kapcsolatban további munkára nem került sor.	
2. iii.	A felügyeleti testület erőteljesebben vegyen részt a költségvetés elkészítésében és a kapcsolódó döntéshozatali folyamatokban.				X	Az ajánlást akkor elutasították, és vele kapcsolatban további munkára nem került sor.	
3	A nagy és közepes kockázatú területek tekintetében rendelkezzen megfelelő erőforrásokat a belső ellenőrzési részleghez		X			A felügyeleti témák belső ellenőrzése behatóbb lett, és javult az erőforrás-helyzet. A munkaidő-nyilvántartást megszüntették. Az EKB becslése szerint átlagosan	


Ajánlás		Teljes mértékben megvalósult	A legtöbb tekintetben megvalósult	Néhány tekintetben megvalósult	Nem valósult meg	Megjegyzések	Időszerűség
						körülbelül 10 teljes munkaidős egyenértéket használnak fel az egységes felügyeleti mechanizmussal kapcsolatos feladatokhoz, hármát pedig tervezéshez, kockázatmonitoringhoz és esetleg igazgatási vizsgálatokhoz. Egyedi kockázatelemzést követően csak a nagy kockázatú területekre vonatkozó kiválasztott témákat fedik le (pl. válságkezelés esetén csak a fizetéképtelen, vagy valószínűleg fizetéképtelenné váló intézmények). Bár az előzetes értékelés alapján történő választás észszerű, az erőforrások helyzetét továbbra is szorosan nyomon kell követni annak megállapítása érdekében, hogy a nagy és közepes kockázatú területek észszerűen le vannak-e fedve.	
4	Működjön együtt a Számvevőszékkel.	X				Az EKB válságkezelésének ellenőrzésére a Számvevőszék és az EKB közötti, 2019 októberében megkötött	


Ajánlás		Teljes mértékben megvalósult	A legtöbb tekintetben megvalósult	Néhány tekintetben megvalósult	Nem valósult meg	Megjegyzések	Időszerűség
						egyetértési megállapodás előtt került sor. Az egyetértési megállapodás megkötését követően végzett ellenőrzések tekintetében az EKB megadta a Számvevőszék számára az ellenőrzések elvégzéséhez szükséges információkat.	
5	Formalizálja a felügyeleti teljesítmény mérését és az ezekre vonatkozó információk nyilvános közzétételét, valamint és a felmérések használatát szabályozó jelenlegi mechanizmusait.			X		Az EKB bankfelügyeletről szóló éves jelentésében közzétett információk és mutatók (beleértve a felügyeleti prioritásokat és kockázatokat) ismertetik a felügyeleti tevékenységet, és a bankokra vonatkozó információk révén olyan átfogó képet adnak, amely lehetővé teszi a felügyeleti teljesítmény értékelését. Továbbra is nagyobb hangsúlyt kell fektetni a felügyeleti prioritások/célkitűzések teljesítményhez viszonyított összehasonlítására, valamint a végeredményekre. Több munkafolyamat indult el, köztük a kisebb jelentőségű intézmények felügyeletének	



Ajánlás	Teljes mértékben megvalósult	A legtöbb tekintetben megvalósult	Néhány tekintetben megvalósult	Nem valósult meg	Megjegyzések	Időszerűség
					eredményességét mérő kísérleti projekt. Bár a felügyeleti testület 2018 decemberében elfogadta az ágazati felmérés keretét, még nem került sor felmérésre.	
6	Módosítsa az SSM-keretrendeletet annak érdekében, hogy hivatalossá tegye a részt vevő illetékes nemzeti hatóságok kötelezettségvállalásait, és biztosítsa, hogy azok mindegyike teljes körűen és arányosan részt vegyen a közös felügyeleti csoportok munkájában.		X		Az EKB 2017-ben úgy ítélte meg, hogy nem feltétlenül szükséges az SSM-keretrendelet módosítása. A társjogalkotók sem tettek módosításokat. Az EKB ugyanis úgy véli, hogy az egységes felügyeleti mechanizmusnak a jóhiszemű együttműködés elvén kell alapulnia. A helyszíni tevékenységhez biztosított erőforrásokkal kapcsolatos részleteket a 41–43. bekezdés, az illetékes nemzeti hatóságok forrásnyújtása tekintetében a 46–47. bekezdés tartalmazza. Lásd még: az 1. ajánlás b) pontjának ii. alpontja: az EKB ösztönözte a nemzeti felügyeleti szerveket, hogy a meglévő eskalációs eljárások szigorú alkalmazása révén	


Ajánlás	Teljes mértékben megvalósult	A legtöbb tekintetben megvalósult	Néhány tekintetben megvalósult	Nem valósult meg	Megjegyzések	Időszerűség
					tegyenek eleget kötelezettségeiknek.	
7	Dolgozzon ki a feladatokra/csoportokra vonatkozó profilokat és módszereket az illetékes nemzeti hatóságok által a közös felügyeleti csoportok számára biztosítani szándékozott személyzet alkalmasságának és későbbi teljesítményének értékelésére.		X		<p>Átfogó feladatprofilokat dolgoztak ki (15 szakirányt is beleértve). Az igazgatóra és a részlegvezetőre vonatkozóan nem dolgoztak ki feladatprofilot.</p> <p>A csoportprofilokat kidolgozták, de hivatalosan még nem hagyták jóvá, miközben az EKB ténylegesen már alkalmazza azokat. Még mindig nincs eljárás a közös felügyeleti csoportok nem EKB-hez tartozó egyes tagjai teljesítményének értékelésére – csak az illetékes nemzeti hatóság közös felügyeleti csoport alkoordinátora kap visszajelzést a csoport teljesítményéről. A visszajelzés tehát nincs hatással az INH szintjén végzett egyéni teljesítményértékelésre.</p> <p>Nincsen eljárás a közös felügyeleti csoport javasolt tagjainak elutasítására. Az EKB összességében rá van utalva az</p>	

Ajánlás		Teljes mértékben megvalósult	A legtöbb tekintetben megvalósult	Néhány tekintetben megvalósult	Nem valósult meg	Megjegyzések	Időszerűség
						INH jóhiszemű együttműködésre való hajlandóságára és képességére.	
8	Hozzon létre és tartson fenn központosított, egységesített és átfogó adatbázist, amely tartalmazza a közös felügyeleti csoportokban dolgozó EKB- és illetékes nemzeti hatósági alkalmazottak készségeit és tapasztalatait.			X		Áttekintették az illetékes nemzeti hatóságok meglévő megoldásait. Bár jogi szempontból lehetséges lett volna adatbázis létrehozása, a nemzeti hatóságok elutasították ezt az elképzelést. Az EKB- és INH-munkatársak számára 2021 júniusában elindították az SSMnet elnevezésű tudásmegosztó platformot. A platform rendelkezik felhasználói profil funkcióval, amely tartalmazza az elérhetőségeket, a munkaköröket és önkéntes alapon további információkat is (szakértelem, múltbeli tapasztalat, végzettség). Ez a kezdeményezés jó kiindulási pontot jelent az adott körülmények között, bár jelenleg még nem tekinthető a készségek és tapasztalatok	

Ajánlás		Teljes mértékben megvalósult	A legtöbb tekintetben megvalósult	Néhány tekintetben megvalósult	Nem valósult meg	Megjegyzések	Időszerűség
						átfogó adatbázisának. Ezenkívül az SSMnet profil funkcióját az illetékes nemzeti hatóságok és az EKB munkatársainak valóban használatba kell vennie ahhoz, hogy a platform hasznos legyen a tehetségek azonosításában.	
9	Vezessen be képzési tantervet a bankfelügyeletről. Gondoskodjon arról, hogy a kötelező részvételi arányos legyen az üzleti igényekkel és mérlegelje egy tanúsítási program létrehozását.		X			Jól megtervezett képzési programot dolgoztak ki, amely tartalomorientált képzéseket is magában foglal. Az elmúlt évek növekvő részvételi aránya jelentős eredmény. Jelenleg egyik képzés sem kötelező. Az SSM képzési csoportja azonban 2021 decembere óta dolgozik az SSM jelenlegi bevezető programjának felülvizsgálatán, és 2023 februárjában megkezdte az SSM új alapvető képesítési programjának kidolgozását, amely kötelező képzéseket tartalmaz a személyzeti profiltól és a meglévő képesítésektől függő „opt out” opciókkal.	

Ajánlás		Teljes mértékben megvalósult	A legtöbb tekintetben megvalósult	Néhány tekintetben megvalósult	Nem valósult meg	Megjegyzések	Időszerűség
10	Dolgozzon ki és vezessen be kockázaton alapuló módszertant a személyzet céllétszámának és készségei összetételének meghatározása céljából, amelynek biztosítania kell, hogy az erőforrások arányban legyenek a felügyelt intézmény méretével, összetettségével és kockázati profiljával.			X		<p>Az EKB bankcsoportonkénti céllétszámokat határozott meg, és ezeket 2019-ig referenciaértékként használta az esetleges munkaerőhiány jelzésére. Bár a célokat hivatalosan nem utótesztelték, megfelelőségüket a közös felügyeleti csoport személyzeti felmérése alapján minőségileg értékelték.</p> <p>A monetáris politika és a bankfelügyelet EKB általi szétválasztására vonatkozó részleteket a 45. bekezdés tartalmazza. A illetékes nemzeti hatóságok által biztosított forrásokkal kapcsolatos részletek a 46–47. bekezdésben olvashatók.</p> <p>Összességében az INH-részvétel a közös felügyeleti csoportokban a kívánatos arányok szerint alakul (azaz az érintettek tevékenységének legalább 25–80%-a a közös felügyeleti csoport munkájára, a fennmaradó rész pedig INH-munkára irányul). 2021-ben a</p>	

Ajánlás		Teljes mértékben megvalósult	A legtöbb tekintetben megvalósult	Néhány tekintetben megvalósult	Nem valósult meg	Megjegyzések	Időszerűség
						<p>személyzeti felmérés minőségi dimenzióval egészült ki.</p> <p>Az EKB szerint az, hogy egyes INH-k esetében a közös felügyeleti csoport tagjainak alacsony részvételi arányát az okozza, hogy a fogadó bankok vannak előtérben. Ilyen esetekben INH-munkatársakat vonnak be a bankfelügyeletben csoportszinten történő részvételbe, illetve INH-munkatársak saját országukban egyéni szinten felügyelik a leányvállalatot.</p>	
11	Vizsgálja felül és frissítse a klasztermodellt.	X				A klasztermodell kockázatalapú, és azt gyakran frissítik. A végrehajtás csak csekély késedelmet szenvedett a kitűzött végrehajtási határidőhöz képest.	
12	Erősítse meg lényegesen az EKB jelenlétét a helyszíni ellenőrzéseken. Növelje a nem a székhely szerinti és a nem a			X		A helyszíni ellenőrzésekkel és a belső modellekkel foglalkozó külön főigazgatóság (DG OMI) létrehozásával javult az EKB helyszíni ellenőrzési kapacitása. Az EKB helyszíni	

	Ajánlás	Teljes mértékben megvalósult	A legtöbb tekintetben megvalósult	Néhány tekintetben megvalósult	Nem valósult meg	Megjegyzések	Időszerűség
	fogadó felügyeleti szerv által vezetett helyszíni ellenőrzések arányát.					<p>ellenőrzésekhez való hozzájárulása azonban 2016 és 2022 között csökkent. Másrészt az EKB által vezetett ellenőrzések száma jelentősen nőtt. A határokon átnyúló kiküldetések terén jelentős javulás történt, de a Covid19-világjárványhoz kapcsolódó közegészségügyi korlátozások 2020-ban és 2021-ben a helyszíni ellenőrzések számának csökkenéséhez vezettek.</p> <p>Az EKB és az illetékes nemzeti hatóságok együttes kapacitásának részleteiről a 46. bekezdés szól (megemlítve az EKB erőforrásainak növeléséről szóló 2022. decemberi határozatot), annak a helyszíni tevékenységre gyakorolt hatásairól pedig a 43. bekezdés.</p>	
13	Kövesse nyomon a helyszíni ellenőrzések informatikai rendszerének hiányosságait. Folytassa	X				Az új informatikai funkciók orvosolják a feltárt hiányosságokat. A helyszíni	

Ajánlás	Teljes mértékben megvalósult	A legtöbb tekintetben megvalósult	Néhány tekintetben megvalósult	Nem valósult meg	Megjegyzések	Időszerűség
a helyszíni ellenőrök képzettségének és készségeinek növelésére irányuló erőfeszítéseit.					ellenőrök új képzési rendszere megfelelő.	

Forrás: Európai Számvevőszék.

Rövidítések

CET 1: elsődleges alapvető tőke

EBH: Európai Bankhatóság

EKB: Európai Központi Bank

ICAAP: belső tőkemegfelelés-értékelési eljárás

INH: illetékes nemzeti hatóság

JST: közös felügyeleti csoport

NPL: Nemteljesítő hitel

ORS: Összesített kockázati pontszám

P2R: 2. pillér szerinti követelmény

SREP: Felügyeleti felülvizsgálati és értékelési eljárás

SSM: Egységes felügyeleti mechanizmus

Glosszárium

2. pillér szerinti követelmény: Bankspecifikus tőkekövetelmény, amely vagy alábecsült, vagy a minimális tőkekövetelmények által nem fedezett kockázatokat fedez (a minimális tőkekövetelmények alkotják az 1. pillért).

2. pillér szerinti többletkövetelmény: A 2. pillér szerinti további követelmény azon bankokra vonatkozóan, amelyek prudenciális szempontból az EKB megítélése szerint nem rendelkeznek megfelelő céltartalékkal.

A szavatolótőke (szabályozói tőke) összetevői: Az alapvető tőke (amely az elsődleges alapvető tőkét és a kiegészítő alapvető tőkét foglalja magában), illetve a járulékos tőke.

A tőke által biztosított mozgástér: I. a bank teljes tőkekövetelménye és ii. tőkemegfelelési mutatója közötti különbség.

Biztosíték: A hitel nyújtásához biztosításként vagy biztosítékként felvett eszköz, amelyet nemteljesítés esetére meg kell őrizni.

Céltartalék: A mérlegben nyilvántartott, bizonytalan időzítésű, illetve összegű, valószínűleg felmerülő kötelezettség legjobb becslött összegét jelölő számviteli szakkifejezés.

Elsődleges alapvető tőke: A legmagasabb minőségű (vagyis a legkevésbé beváltható) tőke, amelyet a pénzügyi intézmények a kockázatok vagy veszteségek fedezésére – azok felmerülésekor – korlátozás nélkül és azonnal felhasználhatnak.

Elsődleges alapvetőtőke-levonás: A szavatolótőke korrekciója a felügyeleti hatáskörök alkalmazásának eredményeként, a figyelembe nem vett gazdasági realitások tükrözése érdekében.

Járlékos tőke: Kiegészítő, könnyebben beváltható tőke, amelyet a pénzügyi intézményeknek a csőd esetén felmerülő veszteségek fedezésére kell tartaniuk.

Mikroprudenciális felügyelet: Az egyes pénzügyi intézményekre mint a pénzügyi rendszer alkotóelemeire összpontosító bankfelügyelet.

Nemteljesítő hitel: Olyan követelés, amely már több mint 90 napja esedékes, vagy valószínűleg nem kerül kifizetésre, vagy értékvesztett.

Számviteli standardok: A számviteli politikák és gyakorlatok alapját képező közös alapelvek és előírások.

Szavatolótőke: Az a jogszabályban előírt minimális tőkeösszeg, amellyel a banknak vagy más pénzügyi intézménynek rendelkeznie kell.

Tőkekövetelmény: A bank által a kockázattal súlyozott eszközei arányában tartandó minimális tőkeösszeg (1. pillér), valamint a bank kockázati profilja alapján kiszámított kiegészítő összeg (2. pillér).

Tőkemegfelelési mutató: A bank tőkéje a kockázattal súlyozott eszközök arányában.

Várható hitelezési veszteségek: Tükrözik a banknak a szerződéses cash flow-k beszédésében jelentkező hiányokkal kapcsolatos várakozásait.

Az Európai Központi Bank válaszai

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

Időrendi áttekintés

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

Ellenőrző csoport

Ellenőrzéseinek eredményeit a Számvevőszék különjelentésekben mutatja be, amelyek egy adott költségvetési területhez kapcsolódó uniós szakpolitikákkal és programokkal, illetve az irányítással kapcsolatos kérdésekkel foglalkoznak. Hogy ellenőrzési munkája maximális hatást érjen el, témái megválasztásakor és feladatai megtervezésekor a Számvevőszék tekintetbe veszi a teljesítmény-, illetve megfelelőségi kockázatokat, az érintett bevétel vagy kiadás nagyságát, a várható fejleményeket, valamint a politika és a nagyközönség érdeklődését.

Ezt a teljesítmény-ellenőrzést a piacszabályozás és versenyalapú gazdaság ellenőrzésére szakosodott, Mihails Kozlovs számvevőszéki tag elnökölte IV. Kamara végezte. Az ellenőrzést Mihails Kozlovs számvevőszéki tag vezette Edīte Dzalbe kabinetfőnök és Laura Graudiņa kabinetattasé, Marion Colonerus ügyvezető, Shane Enright feladatfelelős, valamint Joerg Genner, Mirko Gottmann, Helmut Kern, Anna Ludwikowska, Ioannis Sterpis, Nadiya Sultan és Giorgos Tsikko számvevők támogatásával.



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

SZERZŐI JOGOK

© Európai Unió, 2023

Az Európai Számvevőszék dokumentumainak felhasználását a nyíltadat-politikáról és a dokumentumok további felhasználásáról szóló [6–2019. sz. számvevőszéki határozat](#) szabályozza.

Ellenkező rendelkezés (pl. egyedi szerzői jogi nyilatkozatokban foglaltak) hiányában az Európai Unió tulajdonában lévő számvevőszéki tartalmak a [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\) licenc](#) alá tartoznak. Ezért főszabály szerint a további felhasználás a forrás és a változtatások megfelelő feltüntetésével megengedett. A Számvevőszéktől származó tartalmak további felhasználásakor azok eredeti értelme és mondanivalója nem torzulhat. A Számvevőszék nem vonható felelősségre a továbbfelhasználás esetleges következményeiért.

Ha az adott tartalomban azonosítható magánszemélyek is érintettek (például ha egy kép a Számvevőszék munkatársait ábrázolja vagy harmadik fél is szerepel a források között), adott esetben további engedélyt is be kell szerezni.

Amennyiben ez megtörtént, akkor a vonatkozó engedély érvényteleníti a fenti általános érvényű engedélyt, és az abban foglalt, egyértelműen meghatározott felhasználási korlátozások érvényesek.

Az olyan tartalmak felhasználásához vagy reprodukálásához, amelyek nem az Európai Unió tulajdonát képezik, adott esetben közvetlenül a szerzői jog tulajdonosától kell engedélyt kérni.

— 7. ábra – Ikonok: az ábrák kidolgozása a <https://flaticon.com> eszközeinek felhasználásával történt. © Freepik Company S.L. Minden jog fenntartva.

Az iparjogvédelem alatt álló szoftverek és dokumentumok – pl. szabadalmak, márkajelzések, bejegyzett formatervezési minták, logók és nevek – nem tartoznak a Számvevőszék továbbfelhasználási politikájának hatókörébe.

Az Európai Uniónak az europa.eu címtartomány alá tartozó intézményi weboldalai külső oldalakra mutató hivatkozásokat is tartalmaznak. Ezek nem tartoznak a Számvevőszék hatáskörébe, ezért ajánlott elolvasni az ott közzétett adatvédelmi és szerzői jogi rendelkezéseket.

Az Európai Számvevőszék logójának használata

Az Európai Számvevőszék logója kizárólag a Számvevőszék előzetes hozzájárulásával használható fel.

PDF	ISBN 978-92-847-9952-7	1977-5733	doi:10.2865/61249	QJ-AB-23-012-HU-N
HTML	ISBN 978-92-847-9917-6	1977-5733	doi:10.2865/75983	QJ-AB-23-012-HU-Q

Az Európai Központi Bank (EKB) feladata a bankunió nagy bankjainak felügyelete és prudenciális kockázataik értékelése. A prudenciális kockázat része a hitelkockázat is: erről beszélünk a nemteljesítő hitelek esetén, ami veszélyezteti a bankok és néha az egész pénzügyi rendszer életképességét.

Megállapításunk szerint az EKB erőteljesebben lépett fel, de még tevékenyebben kell megbizonyosodnia arról, hogy a hitelkockázatot megfelelően kezelik és fedezik-e a bankok. A bank által a kiegészítő tőkekövetelmények (2. pillér szerinti követelmények) meghatározására bevezetett új módszertan nem nyújt bizonyosságot arra nézve, hogy az egyes kockázatokra teljes mértékben van fedezet. Emellett a módszertant következtlenül alkalmazták: a nagyobb kockázatú bankokra nem vonatkoztak arányosan magasabb tőkekövetelmények. Az EKB nem használta ki hatékonyan a meglévő eszközeit és felügyeleti hatásköreit annak érdekében, hogy biztosítsa a bankok hitelkockázatának megfelelő fedezetét.

Az eredményes kockázatkezelés érdekében javasoljuk a kockázatértékelések megerősítését, a felügyeleti felülvizsgálati és értékelési eljárás (SREP) egyszerűsítését, valamint jobb felügyeleti intézkedések alkalmazását.

A Számvevőszék különjelentése az EUMSZ 287. cikke (4) bekezdésének második albekezdése alapján.



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK



Az Európai Unió
Kiadóhivatala

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Telefon: +352 4398-1

Megkeresés: eca.europa.eu/hu/Pages/ContactForm.aspx
Weboldal: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors