

Sprawozdanie specjalne

Nadzór UE nad ryzykiem kredytowym banków

EBC zintensyfikował działania, ale należy zrobić więcej, aby zwiększyć pewność, że banki właściwie zarządzają ryzykiem kredytowym i odpowiednio się przed nim zabezpieczają



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Spis treści

	Punkty
Streszczenie	I-XII
Wstęp	01-15
Nadzór ostrożnościowy nad bankami sprawowany przez Europejski Bank Centralny	01-09
Ryzyko kredytowe i kredyty zagrożone w UE	10-15
Zakres kontroli i podejście kontrolne	16-22
Uwagi	23-104
Oceny ryzyka kredytowego dokonywane przez EBC są dobrej jakości, lecz EBC nie wykorzystuje skutecznie swoich narzędzi w celu zapewnienia należytego zarządzania tym ryzykiem i jego pokrycia	23-76
Przeprowadzane przez EBC oceny ryzyka kredytowego banków są ogólnie dobrej jakości, choć wykazują pewne niedociągnięcia	26-36
Pracowników przydzielono odpowiednio w stosunku do zidentyfikowanego ryzyka, ale nadal występują niedobory kadrowe	37-47
Stosowane przez EBC procedury konsultacji i zatwierdzania są prowadzone rzetelnie, ale nie sprzyjają terminowemu przekazywaniu decyzji SREP bankom	48-52
EBC nie wykorzystuje efektywnie swoich narzędzi do zapewnienia, aby banki w całości pokrywały ryzyko kredytowe dzięki utrzymywaniu dodatkowego kapitału	53-70
EBC nie korzysta skutecznie ze swoich uprawnień nadzorczych do polecania bankom, aby poprawiły zarządzanie ryzykiem kredytowym	71-76
EBC zintensyfikował działania, aby rozwiązać problemy natury ostrożnościowej związane ze starszymi kredytami zagrożonymi, ale nie wykorzystuje swoich narzędzi w sposób optymalny	77-104
Wnioski i zalecenia	105-121

Załącznik

Załącznik I – Przegląd działań podjętych w następstwie sprawozdania specjalnego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego 29/2016 pt. „Jednolity Mechanizm Nadzorczy – dobry początek, lecz konieczne są dalsze usprawnienia”

Wykaz akronimów

Glosariusz

Odpowiedzi Europejskiego Banku Centralnego

Kalendarium

Zespół kontrolny

Streszczenie

I Europejski Bank Centralny (EBC) w ścisłej współpracy z krajowymi organami nadzoru nadzoruje bezpośrednio około 110 istotnych banków z 21 państw członkowskich uczestniczących w unii bankowej. Nadzór ten odbywa się w ramach ustanowionego w 2014 r. tzw. jednolitego mechanizmu nadzorczego.

II Organy nadzoru oceniają ryzyko, na jakie narażone są banki (takie jak ryzyko kredytowe, ryzyko związane z zarządzaniem wewnętrznym, ryzyko płynności i ryzyko związane z modelem biznesowym) w ramach corocznego procesu i sprawdzają, czy banki są zdolne odpowiednio zarządzać tymi kategoriami ryzyka. W wyniku tego procesu powstaje formalna ocena ryzyka i podejmowane są co roku decyzje nadzorcze. W decyzjach tych organy nadzoru albo nakładają na banki dodatkowe wymogi kapitałowe (wymogi w ramach filaru II) stanowiące narzut ponad wymagany minimalny poziom kapitału (wymóg w ramach filaru I) w celu pokrycia ryzyka, które nie zostało uwzględnione w wymogu minimalnym (filar I), albo wprowadzają środki nadzorcze gwarantujące, że banki podejmą działania naprawcze, aby usprawnić zarządzanie ryzykiem i mechanizmy kontroli ryzyka, albo też stosują zarówno dodatkowe wymogi kapitałowe, jak i środki nadzorcze.

III Jednym z głównych źródeł ryzyka ostrożnościowego dla banków jest ryzyko kredytowe wiążące się z tym, że kredytobiorcy mogą nie spłacać kredytów, które w rezultacie stają się nieobsługiwane. Jeśli banki nie utworzą wystarczających rezerw, ich prawidłowe funkcjonowanie może być zagrożone, czego przykładem są wcześniejsze kryzysy. EBC zasygnalizował ostatnio, że prognozy w sektorze bankowym pogorszyły się w związku ze spowolnieniem wzrostu gospodarczego i rosnącym ryzykiem kredytowym.

IV Dla prawidłowego funkcjonowania banków kluczowe znaczenie ma to, by EBC nie tylko zapewniał należyte zarządzanie ryzykiem kredytowym i pokrycie tego ryzyka, ale także wspomagał banki w terminowej identyfikacji kredytów zagrożonych i obejmowaniu tych kredytów rezerwami. Trybunał postanowił przeprowadzić niniejszą kontrolę, kierując się znaczeniem zaufania do sektora bankowego i chcąc zapewnić zainteresowanym stronom informacje dotyczące nadzoru nad ryzykiem kredytowym w bankach. Kontrolerzy ocenili, czy podejście EBC do tego nadzoru oraz do rozwiązania problemu starszych kredytów zagrożonych (sklasyfikowanych w ten sposób przed kwietniem 2018 r.) było skuteczne. Skoncentrowali się na działaniach EBC w cyklu nadzorczym w 2021 r., a ponadto do próby objętej kontrolą wybrali 10 banków,

w których stwierdzono występowanie problemów związanych z kredytami zagrożonymi.

V Ogólny wniosek Trybunału jest taki, że EBC zintensyfikował działania w zakresie nadzoru nad ryzykiem kredytowym w bankach, a w szczególności nad kredytami zagrożonymi. Konieczne są jednak dalsze działania, aby EBC zyskał większą pewność, że banki właściwie zarządzają ryzykiem kredytowym i odpowiednio się przed nim zabezpieczają.

VI Kontrolerzy stwierdzili, że – poza pewnymi niedociągnięciami – oceny **poziomu ryzyka kredytowego i mechanizmów kontroli banków**, które znalazły się w próbie Trybunału, były dobrej jakości. Przy przeprowadzaniu tych ocen prawidłowo wykorzystano narzędzia analizy porównawczej. W kontekście procesu przeglądu i oceny nadzorczej EBC nie wykorzystał jednak dostępnych narzędzi i przyznanych mu uprawnień nadzorczych w sposób efektywny, aby zagwarantować odpowiednie pokrycie ryzyka kredytowego.

VII W 2021 r. po raz pierwszy zastosowano nową metodę wyznaczania dodatkowych wymogów kapitałowych (w ramach filaru II), jakie EBC nakłada na banki jako organ nadzorczy. Metoda ta nie pozwoliła jednak uzyskać pewności co do tego, że poszczególne rodzaje ryzyka w bankach zostały odpowiednio pokryte. Ponadto EBC nie stosował tej metody konsekwentnie – narzut w ramach filaru II nie był proporcjonalny do wysokości ryzyka, na jakie narażone były poszczególne banki. Europejski Urząd Nadzoru Bankowego nie przeprowadził oceny stosowania nowej metodyki przez EBC.

VIII Ponadto EBC nie zastosował bardziej rygorystycznych środków nadzorczych w odniesieniu do niektórych banków, nawet jeśli utrzymywały się w nich wysokie ryzyko kredytowe i uchybienia w zakresie kontroli. Cykl nadzoru z 2021 r. był bardzo rozciągnięty w czasie (trwał 13 miesięcy). Banki otrzymały ostateczne decyzje dopiero w lutym 2022 r., co wynikało przede wszystkim z tego, że przeciągnął się etap dialogu i zatwierdzania decyzji. Przy tak długim czasie trwania cyklu nadzoru oceny EBC mogą nie odzwierciedlać rzeczywistych profili ryzyka banków.

IX Wreszcie nadzór był do pewnego stopnia osłabiony, ponieważ kilka krajowych organów nadzoru nie wywiązało się ze swoich zobowiązań w zakresie udostępnienia zasobów kadrowych. Co więcej, EBC postanowił nie zwiększać liczby pracowników na potrzeby sprawowania funkcji nadzorczej począwszy od 2023 r.

X Łączny wolumen **starszych kredytów zagrożonych** zaczął zmniejszać się w 2015 r. Ta tendencja spadkowa wynika z wielu różnych czynników, m.in. działań EBC. Niemniej

jednak EBC nie wykorzystywał w sposób systematyczny swoich szczególnych uprawnień nadzorczych (możliwość zobowiązania banku do wprowadzenia konkretnej strategii w zakresie tworzenia rezerw lub skorygowania obliczeń funduszy własnych) i nie polecił bankom, aby podjęły działania w przypadkach, gdy przyjęte przez nie podejście księgowo uznano za nieostrożne z punktu widzenia nadzoru. W 2018 r. EBC poinformował banki, że będzie nakładał na nie dodatkowy wymóg kapitałowy (narzut w ramach filaru II), jeśli nie uwzględnią odpowiednio kwestii kredytów zagrożonych. Podejście to, zastosowane w stosunku do wszystkich banków, miało sprawić, by banki w odpowiednim czasie rozwiązały problem starszych kredytów zagrożonych.

XI Jako że wiele banków przyjęło w odniesieniu do kredytów zagrożonych postawę wyczekującą, EBC zachęcał je do podjęcia bardziej proaktywnych działań, tak by nie musiał interweniować w sposób bardziej stanowczy (tj. nałożyć na nie dodatkowy narzut w ramach filaru II). Podejście EBC nie przyniosło natychmiastowego rozwiązania problemu, gdyż termin na dostosowanie się przez banki do nowych oczekiwań nadzorczych był odległy w czasie. Ponadto nie wszystkie banki przystąpiły do działania tak aktywnie, jak oczekiwał tego EBC. Podejście przyjęte przez EBC doprowadziło również do nierównego traktowania banków, gdyż te o wyższym udziale kredytów zagrożonych otrzymały więcej czasu na wprowadzenie zmian niż pozostałe. Co więcej, banki mogły wybrać najbardziej korzystną dla nich metodę pokrycia ryzyka. W ocenie Trybunału proces ten nie był w pełni efektywny, ponieważ jego wdrożenie zarówno w przypadku banków, jak i EBC wymagało znacznych zasobów.

XII Aby zwiększyć skuteczność zarządzania, Trybunał zaleca, by EBC:

- udoskonalił proces oceny ryzyka występującego w bankach;
- usprawnił proces przeglądu i oceny nadzorczej;
- zastosował środki nadzorcze, które skuteczniej zapewnią prawidłowe zarządzanie ryzykiem i zabezpieczenie się przed jego wystąpieniem przez banki.

Wstęp

Nadzór ostrożnościowy nad bankami sprawowany przez Europejski Bank Centralny

01 Nadzór nad bankami w UE odbywa się w ramach jednolitego mechanizmu nadzorczego, który został ustanowiony w 2014 r. Mechanizm ten, będący jednym z filarów unii bankowej, obejmuje Europejski Bank Centralny (EBC) jako organ kierujący nadzorem bankowym oraz właściwe organy krajowe uczestniczących państw członkowskich, do których należy 20 państw członkowskich strefy euro oraz – od 2020 r. – Bułgaria. We wrześniu 2022 r. bezpośredniemu nadzorowi EBC podlegało 110 istotnych instytucji kredytowych (zwanymi dalej „bankami”), na które przypadało niemal 82% aktywów bankowych w obrębie unii bankowej¹. Jednolity mechanizm nadzorczy jest uregulowany przede wszystkim w [rozporządzeniu w sprawie jednolitego mechanizmu nadzorczego](#) oraz [rozporządzeniu ramowym w sprawie jednolitego mechanizmu nadzorczego](#).

02 Nadzór bankowy w UE opiera się na wspólnej procedurze rocznej, tzw. procesie przeglądu i oceny nadzorczej (SREP), i ma na celu zapewnienie, by banki przestrzegały unijnych wymogów ostrożnościowych. Sposób przeprowadzania SREP określono w wytycznych wydanych przez Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EUNB). Zgodnie z podejściem „przestrzegaj lub wyjaśnij”² EBC oraz właściwe organy krajowe muszą poinformować EUNB, czy stosują się do tych wytycznych, a jeżeli nie, podać uzasadnienie. Wymogi te mają zapewnić bezpieczeństwo i dobrą kondycję europejskiego systemu bankowego oraz zwiększyć integrację i stabilność finansową. Bieżący nadzór sprawowany jest przez wspólne zespoły nadzorcze, w których skład wchodzi zarówno pracownicy EBC, jak i właściwych organów krajowych, a ich praca jest koordynowana i wspierana przez EBC, w tym jego służby horyzontalne. W 2021 r. wydatki administracyjne na zadania nadzorcze EBC wyniosły 577,5 mln euro³.

03 Przeprowadzanie procesu SREP ma zapewnić, aby zaufanie do banków opierało się na solidnych podstawach. Jeśli obywatele i przedsiębiorstwa nie będą przekonani o dobrej kondycji systemu bankowego, banki nie będą dysponowały niezbędnymi środkami, a co za tym idzie – nie będą mogły pełnić swojej funkcji finansowania

¹ [Strona internetowa Europejskiego Banku Centralnego na temat nadzoru bankowego.](#)

² [Rozporządzenie \(UE\) nr 1093/2010 \(art. 16\).](#)

³ [Raport roczny EBC z działalności nadzorczej 2021 \(sekcja 6.1\).](#)

gospodarki realnej. Funkcja ta jest szczególnie istotna w UE, gdzie większość małych i średnich przedsiębiorstw, stanowiących trzon poszczególnych gospodarek, nie ma dostępu do rynków kapitałowych. Zapewnienie obywateli UE, że mogą ufać bankom, było również jednym z powodów utworzenia unii bankowej i jednolitego mechanizmu nadzorczego.

04 Koncepcja SREP została wprowadzona po raz pierwszy wraz z regulacjami Bazylea II w 2004 r. EBC przeprowadził pierwszy SREP w 2014 r. w oparciu o podejścia krajowe. Pierwsze decyzje SREP zostały uzupełnione wynikami tzw. wszechstronnej oceny, czyli oceny kondycji finansowej banków przeprowadzonej przez EBC w 2014 r. Każdy bank, który przystępuje do nadzoru EBC, musi zostać poddany tej ocenie. Polega ona na analizie jakości aktywów i ma przyczynić się do zwiększenia przejrzystości, jeśli chodzi o ekspozycję banków. W ramach oceny weryfikuje się m.in. adekwatność wyceny aktywów i zabezpieczeń oraz powiązanych rezerw, w szczególności w odniesieniu do kredytów zagrożonych. Drugi proces SREP, przeprowadzony w 2015 r., po raz pierwszy opierał się na wspólnym podejściu i stanowił ważny krok w kierunku osiągnięcia równych warunków działania w obrębie unii bankowej.

05 Organy nadzoru przeprowadzają SREP w celu sprawdzenia, czy banki właściwie zarządzają poszczególnymi rodzajami ryzyka, na jakie są narażone, i czy do zabezpieczenia się na wypadek ich wystąpienia stosują wystarczające bufory kapitałowe. W ramach tego procesu organy nadzoru analizują profil ryzyka banku w oparciu o następujące cztery elementy: (i) model biznesowy, (ii) zarządzanie wewnętrzne, (iii) ryzyko dla kapitału oraz (iv) ryzyko dla płynności. Ryzyko kredytowe jest jednym z rodzajów ryzyka, które organy nadzoru biorą pod uwagę w ramach oceny ryzyka dla kapitału.

06 Organy nadzoru oceniają poszczególne rodzaje ryzyka, przyznając punkty, które po zsumowaniu dają ogólną ocenę SREP (w skali od 1 do 4). Liczba ta odzwierciedla ocenę nadzorczą poziomu ryzyka i jakości mechanizmów kontroli ryzyka stosowanych przez dany bank. Im wyższy wynik, tym wyższy jest poziom szacowanego ryzyka.

07 Na podstawie oceny SREP podjęta zostaje decyzja o zastosowaniu środków nadzorczych, które dzielą się na środki w zakresie kapitału, środki w zakresie płynności i inne środki nadzorcze (zob. [rys. 1](#)).

Rys. 1 – Ogólna ocena SREP



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych EBC.

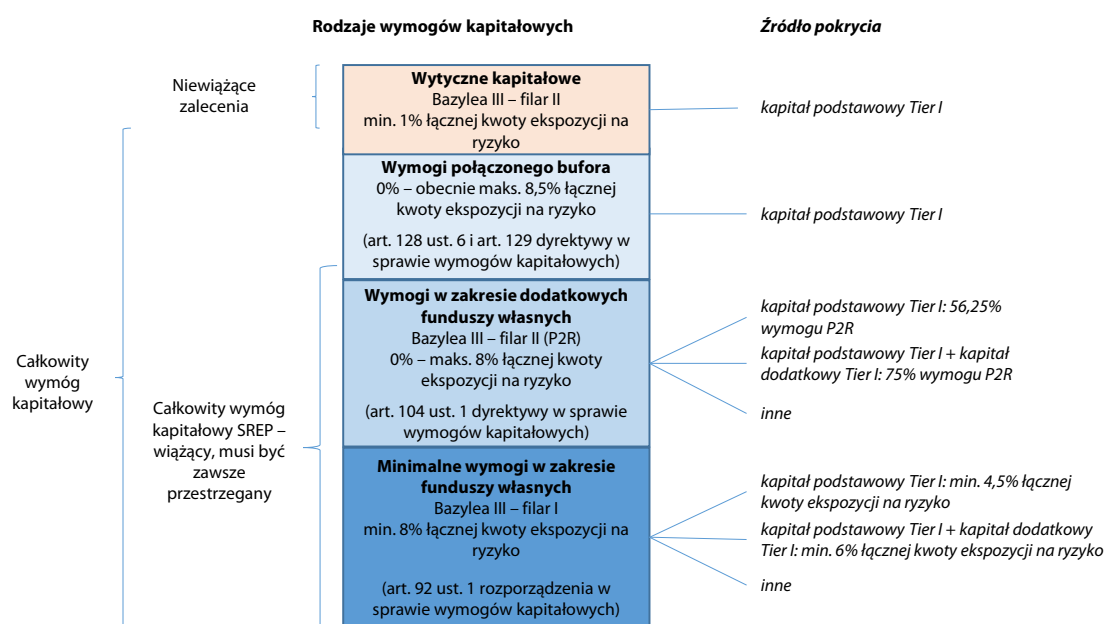
08 Rozporządzenie w sprawie jednolitego mechanizmu nadzorczego, które ma zastosowanie do EBC (w odniesieniu do pełnionej przez niego funkcji nadzorczej), zawiera niewyczerpujący wykaz **środków nadzorczych**, jakie EBC może zastosować wobec banków. EBC może na przykład zobowiązać banki do udoskonalenia stosowanych przez nie zasad, procedur i strategii lub utrzymywania dodatkowego kapitału, w szczególności kapitału w ramach filaru II (P2R) stanowiącego narzut ponad wymaganą minimalną wysokość funduszy własnych. Wymogi dotyczące wysokości funduszy własnych zostały określone w ramach filaru I pakietu Bazylea III (tj. w międzynarodowych ramach regulacyjnych dla banków), zob. **rys. 2**. Pakiet Bazylea III transponowano do prawa unijnego rozporządzeniem w sprawie wymogów kapitałowych⁴ i dyrektywą w sprawie wymogów kapitałowych⁵.

⁴ Rozporządzenie w sprawie wymogów kapitałowych.

⁵ Dyrektywa 2013/36/UE.

09 Na kapitał banku składają się trzy składniki kapitałowe, które powinien on posiadać, aby spełnić wymogi regulacyjne (zob. *rys. 2*): kapitał podstawowy Tier I (CET1), kapitał dodatkowy Tier I i kapitał Tier II. Kapitał podstawowy Tier I jest kapitałem najwyższej jakości i obejmuje między innymi akcje i zyski zatrzymane. W razie naruszenia wymogów kapitałowych bank może podlegać różnego rodzaju konsekwencjom, np. ograniczeniom w zakresie możliwości wypłaty dywidendy.

Rys. 2 – Regulacyjne wymogi kapitałowe



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Ryzyko kredytowe i kredyty zagrożone w UE

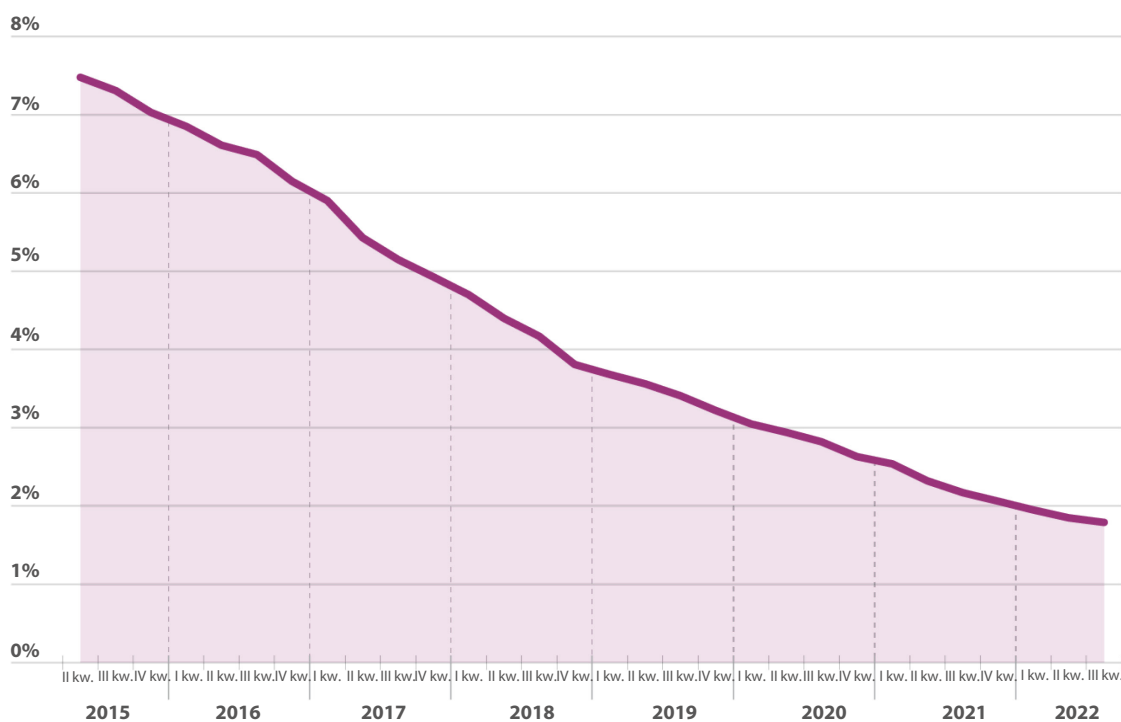
10 Udzielając kredytów, banki są nieuchronnie narażone na ryzyko, że kredytobiorcy nie będą w stanie ich spłacić. Zarządzanie ryzykiem kredytowym polega na ograniczeniu tego ryzyka dzięki przeprowadzeniu szczegółowej oceny zdolności kredytowej potencjalnych kredytobiorców oraz pobieraniu odsetek, które są wystarczająco wysokie, aby pokryć ryzyko braku spłaty kredytu. Jeśli istnieje duże prawdopodobieństwo, że kredytobiorca nie spłaci rat w terminie albo termin płatności został przekroczony o ponad 90 dni, kredyt uznaje się za zagrożony (nieobsługiwany). Zgodnie ze standardami rachunkowości banki muszą tworzyć rezerwy na takie kredyty zagrożone w kwocie całego niespłaconego kredytu pomniejszonego o wszelkie płatności, co do których można się racjonalnie spodziewać, na podstawie wcześniejszych doświadczeń, że (i) uiszcza je zalegający ze spłatą kredytobiorca lub (ii) banki odzyskują je z zabezpieczenia kredytu.

11 Wysoki udział kredytów zagrożonych w kredytach ogółem (wskaźnik kredytów zagrożonych) może mieć niekorzystny wpływ na wyniki banku, tj. jego rentowność, a nawet doprowadzić do zakłócenia jego prawidłowego funkcjonowania, zwłaszcza jeżeli nie jest w stanie utrzymywać odpowiednich rezerw na tego rodzaju kredyty. W związku z tym niezwykle ważne jest, by banki należycie zarządzały ryzykiem, m.in. stosując rygorystyczne standardy kredytowania, marże kredytowe, które są wystarczająco wysokie, aby pokryć koszty strat, oraz testy warunków skrajnych. Mogą w ten sposób zapobiegać kumulacji kredytów zagrożonych lub łagodzić jej skutki. W razie spowolnienia gospodarczego lub nagłego spadku cen nieruchomości po ich nieproporcjonalnym wzroście, bank, w którym odpowiednio zarządza się ryzykiem, jest w stanie lepiej złagodzić zasadniczo nieuniknione skutki gwałtownego wzrostu poziomu kredytów zagrożonych.

12 Jedną z konsekwencji kryzysu finansowego z 2008 r. był wysoki stan kredytów zagrożonych, który miał niekorzystny wpływ na wyniki części banków w unii bankowej – pod koniec 2015 r. średni wskaźnik kredytów zagrożonych był nadal wysoki i wynosił ponad 7% (zob. *rys. 3*), przy czym w pięciu z 20 państw członkowskich (zob. pkt **01**) wskaźnik kredytów zagrożonych przekraczał 10% (zob. *rys. 4*).

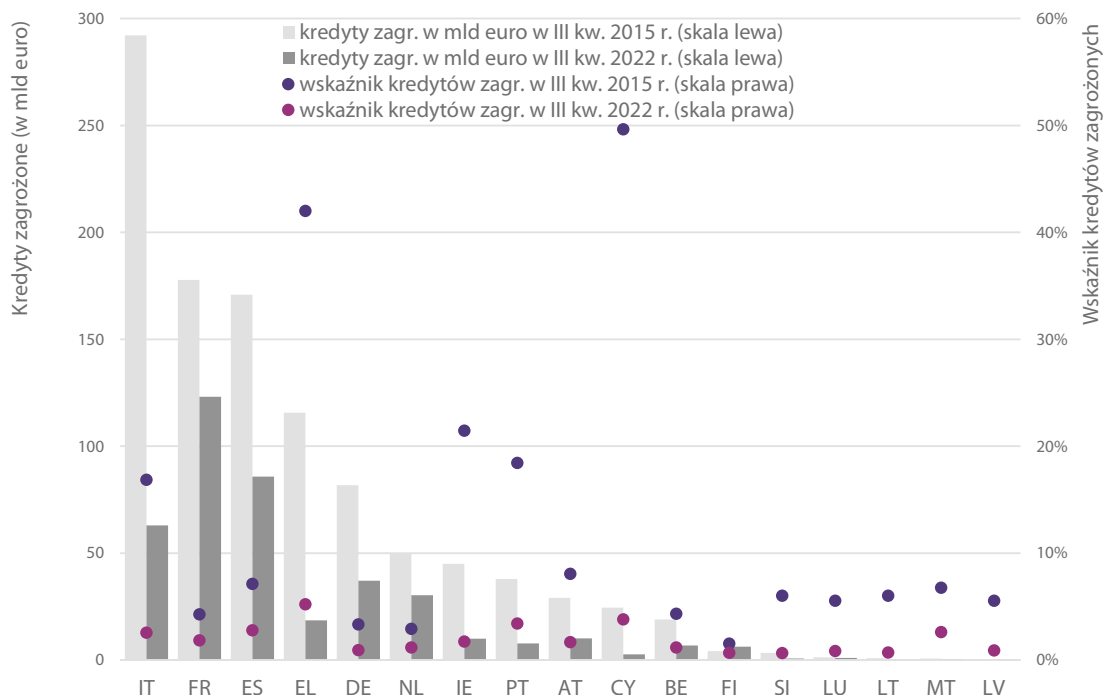
Rys. 3 – Wskaźnik kredytów zagrożonych w 21 państwach uczestniczących w unii bankowej

(wskaźnik kredytów zagrożonych w proc.)



Źródło: dane statystyczne dotyczące nadzoru bankowego EBC (I kw. 2022 r., wskaźnik kredytów zagrożonych dla państw objętych jednolitym mechanizmem nadzorczym).

Rys. 4 – Zmiany wolumenu kredytów zagrożonych (w euro i jako udział we wszystkich aktywach w przypadku banków objętych jednolitym mechanizmem nadzorczym)



Uwaga: brak porównywalnych danych dla Estonii i Słowacji. Punkt początkowy danych dla Luksemburga to IV kw. 2015 r., dla Malty – II kw. 2016 r., a dla Słowenii – I kw. 2016 r. Punkt końcowy danych dla Łotwy to III kw. 2021 r.

Źródło: dane statystyczne dotyczące nadzoru bankowego EBC.

13 Rozwiązanie problemu kredytów zagrożonych uznano za priorytet polityczny w UE, a 11 lipca 2017 r. Rada wydała [konkluzje w sprawie planu działania](#) na rzecz rozwiązania problemu wysokiego poziomu kredytów zagrożonych. Podkreślono w nich potrzebę podjęcia działań w zakresie nadzoru bankowego, zreformowania ram dotyczących niewypłacalności i odzyskiwania długów, rozwoju rynków wtórnych kredytów zagrożonych oraz restrukturyzacji sektora bankowego. Jednym z najważniejszych kroków ku stworzeniu trzeciego filaru unii bankowej, czyli europejskiego systemu gwarantowania depozytów, jest rozwiązanie problemu wysokiego wolumenu kredytów zagrożonych. Dokończenie budowy unii bankowej ma doprowadzić do zmniejszenia fragmentacji sektora bankowego w UE i zapewnić bankom sprawiedliwe otoczenie konkurencyjne.

14 EBC odgrywa kluczową rolę, jeśli chodzi o działania w tym zakresie. Aby przyczynić się do zapobiegania upadłościom banków z powodu niewłaściwego zarządzania ryzykiem kredytowym lub nienależytego pokrycia tego ryzyka, EBC powinien zapewnić, by banki w odpowiednim terminie wyeliminowały niedociągnięcia

w zarządzaniu ryzykiem kredytowym (np. niewłaściwe standardy kredytowania) i w powiązanych aspektach polityki rachunkowości (identyfikacja kredytów zagrożonych i tworzenie rezerw na takie kredyty).

15 W trzecim kwartale 2022 r. wskaźnik kredytów zagrożonych w unii bankowej obniżył się do 1,8%, co stanowi wyraźny spadek w porównaniu z 2015 r. Zróżnicowanie wskaźnika między państwami członkowskimi (choć nadal znaczne) również wyraźnie się zmniejszyło. Ta tendencja spadkowa wynika częściowo z (i) obniżenia wolumenu kredytów zagrożonych ze względu na poprawę sytuacji gospodarczej; (ii) wygaśnięcia lub planowanego wygaśnięcia środków pomocy publicznej stanowiących zabezpieczenie kredytów zagrożonych; (iii) sprzedaży i sekurytyzacji (przeniesienia na inny podmiot) starszych kredytów zagrożonych. W związku z tym, że udzielanie wsparcia dotyczącego skutków pandemii COVID-19 właśnie dobiega końca, a równocześnie pojawiły się nowe wyzwania gospodarcze wynikające z wojny w Ukrainie i wysokiej inflacji, wolumen kredytów zagrożonych może rosnąć. EBC zwrócił ostatnio uwagę na wzrost ryzyka kredytowego i pogorszenie prognoz dla sektora bankowego, co widoczne jest w spadku cen akcji banków.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

16 Kredyty zagrożone mogą stwarzać istotne ryzyko dla prawidłowego funkcjonowania banków i prowadzić do naruszenia stabilności finansowej systemu bankowego. Dlatego tak istotne jest, by organy nadzoru bankowego skutecznie korzystały ze swoich uprawnień nadzorczych, zwłaszcza w występujących obecnie trudnych warunkach gospodarczych. Jeśli chodzi o ryzyko kredytowe, organy nadzoru powinny zapewnić, by banki należycie zarządzały tym ryzykiem i zabezpieczały się przed jego wystąpieniem, a także były w stanie odpowiednio wcześniej zidentyfikować nowe kredyty zagrożone i utworzyć na nie rezerwy. W tym celu organy nadzoru powinny przeprowadzać szczegółowy i wnikliwy proces przeglądu i oceny nadzorczej (SREP).

17 Odkąd ustanowiono jednolity mechanizm nadzorczy, ryzyko kredytowe jest w istocie jednym z priorytetów nadzorczych EBC. W związku z tym Trybunał postanowił przeprowadzić niniejszą kontrolę w celu przeanalizowania, jak EBC sprawuje nadzór nad ryzykiem kredytowym w ujęciu ogólnym, a w szczególności nad kredytami zagrożonymi.

18 Niniejsze sprawozdanie uzupełnia opublikowane wcześniej sprawozdania Trybunału na temat działalności nadzorczej EBC z lat 2016⁶ i 2018⁷. Działania podjęte w wyniku zaleceń sformułowanych w sprawozdaniu specjalnym z 2016 r. przedstawiono w [załączniku I](#). Uprawnienie do kontroli skuteczności zarządzania EBC określono w odpowiednim tekście prawnym⁸. W 2019 r. Trybunał i EBC podpisały [protokół ustaleń](#), w którym zawarto praktyczne ustalenia dotyczące wymiany dokumentów i informacji. Kontrolerzy uzyskali pełny dostęp do dokumentów, o które zwrócili się do EBC, a pracownicy EBC wspomagali ich w trakcie całego procesu kontroli.

19 W trakcie prac kontrolnych pomocny dla kontrolerów był otwarty i konstruktywny dialog z EBC i jego pracownikami. Z publikacji EBC na temat nadzoru

⁶ [Sprawozdanie specjalne 29/2016](#) pt. „Jednolity Mechanizm Nadzorczy – dobry początek, lecz konieczne są dalsze usprawnienia”.

⁷ [Sprawozdanie specjalne 02/2018](#) pt. „Skuteczność zarządzania kryzysowego EBC w odniesieniu do banków”.

⁸ Art. 27.2 protokołu nr 4 w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego oraz art. 20 ust. 7 rozporządzenia w sprawie jednolitego mechanizmu nadzorczego.

wynika, że EBC stawiał na coraz większą przejrzystość nadzoru (np. w 2020 r. po raz pierwszy opublikowano wymogi określone dla poszczególnych banków w ramach filaru II), co przełożyło się na większe zdyscyplinowanie banków, wzmocnienie trzeciego filaru regulacji bazylejskich oraz zwiększenie rozliczalności działań EBC.

20 Zespół kontrolny zbadał w szczególności, czy podejście EBC do nadzoru nad ryzykiem kredytowym banków oraz do rozwiązywania problemu starszych kredytów zagrożonych (zdefiniowanych jako kredyty zagrożone sprzed 2018 r.) było skuteczne. Kontrolerzy ocenili związek między wykorzystanymi zasobami (tj. personelem, narzędziami i procesami) a uzyskanymi wynikami. W tym celu sformułowali następujące pytania kontrolne:

- o Czy podejście EBC do nadzoru nad ryzykiem kredytowym skutecznie zapewniło, by banki należycie zarządzały tym ryzykiem i zabezpieczały się przed jego wystąpieniem?
- o Czy EBC skutecznie rozwiązywał problemy natury ostrożnościowej, z jakimi wiążą się starsze kredyty zagrożone (tj. kredyty zagrożone sprzed 2018 r.)?

21 Kontrolerzy skupili się na działaniach nadzorczych EBC dotyczących ryzyka kredytowego, podejmowanych przede wszystkim w cyklu SREP w 2021 r. W niektórych przypadkach wzięli również pod uwagę wcześniejsze działania EBC. Trybunał skontrolował działania dyrekcji horyzontalnych EBC, do których zadań należy opracowanie metod nadzoru i przeprowadzanie kontroli na miejscu, a także dyrekcji bezpośrednio odpowiedzialnych za nadzór nad poszczególnymi bankami.

22 Kontrolerzy Trybunału przeprowadzili wywiady z pracownikami różnych wspólnych zespołów nadzorczych (obejmujących zarówno pracowników EBC, jak i właściwych organów krajowych) oraz pracownikami służb horyzontalnych EBC. Zbadali odpowiednią dokumentację dotyczącą systemów EBC i przeprowadzili analizę, której przedmiotem była cała populacja banków. Aby odpowiedzieć na wskazane wyżej pytania kontrolne, zweryfikowali również dokumentację nadzorczą dotyczącą próby 10 banków, których portfele charakteryzowały się wysokim udziałem kredytów zagrożonych. Próbę tę wybrano w ten sposób, by uwzględniała banki o różnych modelach biznesowych i rozmiarach, mające siedzibę w różnych państwach członkowskich. Chcąc poszerzyć swój ogląd o spostrzeżenia innych zainteresowanych stron, kontrolerzy przeprowadzili też wywiady z przedstawicielami zrzeszenia branżowego i unijnego organu nadzoru spoza unii bankowej.

Uwagi

Oceny ryzyka kredytowego dokonywane przez EBC są dobrej jakości, lecz EBC nie wykorzystuje skutecznie swoich narzędzi w celu zapewnienia należytego zarządzania tym ryzykiem i jego pokrycia

23 Podstawową działalnością organu nadzoru jest przeprowadzanie co roku procesu przeglądu i oceny nadzorczej (SREP), w ramach którego poszczególne banki objęte nadzorem są oceniane pod kątem ryzyka (zob. *rys. 1*). Proces ten odbywa się na odległość, a także w razie potrzeby w siedzibie danego banku. Organ nadzoru dokonuje tej oceny na podstawie szerokiego zakresu informacji o charakterze ilościowym i jakościowym. Aby przeprowadzana ocena były spójna dla wszystkich banków, wspólne zespoły nadzorcze powinny, zgodnie z odpowiednimi standardami (zob. pkt *01–02*), porównać każdy bank z pozostałymi bankami (dokonać analizy porównawczej), a przy formułowaniu oceny ryzyka kredytowego danego banku – uwzględnić odpowiedni dla niego kontekst.

24 Na koniec procesu organ nadzoru przekazuje bankowi decyzję SREP zawierającą podsumowanie oceny ryzyka dla banku w danym roku (zob. pkt *07*). Co do zasady w decyzji wskazuje się działania, jakie banki muszą podjąć w celu wyeliminowania poszczególnych zidentyfikowanych uchybień. W odniesieniu do ryzyka kredytowego mogą to być wymogi, by banki utrzymywały dodatkowy kapitał na pokrycie ryzyka bądź wyeliminowały wszystkie lub niektóre niedociągnięcia w zakresie mechanizmów kontroli ryzyka kredytowego lub zarządzania ryzykiem kredytowym.

25 W niniejszej części sprawozdania kontrolerzy Trybunału ocenili, czy EBC skutecznie wdrożył ten proces w odniesieniu do ryzyka kredytowego, i w tym celu zbadali relację między wykorzystanymi zasobami a uzyskanymi wynikami, jeśli chodzi o aspekt ilościowy, aspekt jakościowy i harmonogram wdrażania. W szczególności zweryfikowali, czy:

- a) przeprowadzona przez EBC ocena ryzyka kredytowego banków była kompleksowa;
- b) przydzielono zasoby kadrowe odpowiednie w stosunku do zidentyfikowanego ryzyka;

- c) proces podejmowania decyzji SREP przebiegał zgodnie z założonym harmonogramem;
- d) EBC zapewnił, by banki utrzymywały kapitał na pokrycie zidentyfikowanego przez EBC ryzyka;
- e) EBC skutecznie korzystał ze swoich narzędzi w celu wyeliminowania stwierdzonych niedociągnięć na poziomie banków.

Przeprowadzane przez EBC oceny ryzyka kredytowego banków są ogólnie dobrej jakości, choć wykazują pewne niedociągnięcia

26 Oceniając ryzyko kredytowe banków, wspólne zespoły nadzorcze dokonują analizy i przyznają punkty w dwóch aspektach. Są to poziom ryzyka kredytowego, na jakie narażony jest bank, oraz sposób, w jaki bank kontroluje to ryzyko, np. stosując odpowiednie zasady zarządzania (zob. [rys. 5](#)). Ocena poziomu ryzyka rozpoczyna się od zebrania danych i automatycznego przyznania punktów bankom na podstawie wskaźników ryzyka. Wspólne zespoły nadzorcze mogą do pewnego stopnia korygować tę automatycznie przyznaną punktację – mogą obniżyć ocenę ryzyka o dwa punkty lub podwyższyć ją o jeden punkt, aby uwzględnić specyfikę i złożoność danego banku. W ten celu stosują tzw. ograniczony osąd, co odbywa się na etapie 3.

Rys. 5 – Etapy oceny SREP



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie opracowanego przez EBC podręcznika SREP.

27 Przeprowadzając ocenę kontroli ryzyka, wspólne zespoły nadzorcze stosują listy kontrolne, na podstawie których weryfikują, czy banki przestrzegają stosownych wymogów prawnych (etap 2), a następnie dokonują bardziej szczegółowej oceny mechanizmów kontroli ryzyka (etap 3). Takie podejście pozwala im uwzględnić specyfikę i złożoność danego banku, a jednocześnie zapewnić spójność ocen dokonywanych przez różne organy nadzoru w ramach jednolitego mechanizmu nadzorczego.

28 Kontrolerzy Trybunału zbadali oceny ryzyka kredytowego przeprowadzone w odniesieniu do 10 banków objętych próbą (zob. pkt 22). Przeanalizowali je pod względem tego, czy:

- o EBC uwzględnił w wytycznych dla wspólnych zespołów nadzorczych standardy zewnętrzne (wytyczne EUNB w sprawie SREP oraz wytyczne EUNB dotyczące zarządzania ekspozycjami nieobsługiwanyymi i restrukturyzowanymi) i czy dzięki temu udało mu się zapewnić spójność nadzoru nad ryzykiem kredytowym (w tym nadzoru nad zarządzaniem kredytami zagrożonymi przez banki) w przypadkach, gdy nadzór ten jest przeprowadzany na odległość;
- o wspólne zespoły nadzorcze prawidłowo stosowały te wytyczne;
- o EBC odpowiednio korzystał z narzędzi analizy porównawczej przy ocenie ryzyka dla poszczególnych banków.

29 Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał stwierdził, że EBC uwzględnił standardy zewnętrzne w wytycznych operacyjnych dla wspólnych zespołów nadzorczych. Znalazły się one przede wszystkim w podręczniku SREP. Podręcznik ten zawiera szczegółowe instrukcje dotyczące tego, jakie oceny należy przeprowadzać w odniesieniu do banków w ramach poszczególnych elementów SREP. Trybunał odnotował, że oceny dokonywane na potrzeby nadzoru opierają się na automatycznie przyznawanej punktacji, korygowanej w stosownych przypadkach przez wspólne zespoły nadzorcze. EBC nie określił jednak obiektywnych kryteriów, jakimi powinny kierować się wspólne zespoły nadzorcze przy stosowaniu ograniczonego osądu (zob. pkt 26). Ograniczył się natomiast do sporządzenia wykazu okoliczności, które wspólne zespoły nadzorcze mogą wziąć pod uwagę, ale nie wyjaśnił, jak powinny to robić w praktyce, aby zapewnić spójność ocen przeprowadzanych przez różne zespoły.

30 W trakcie przeprowadzania ocen SREP w odniesieniu do banków objętych próbą Trybunału wspólne zespoły nadzorcze zastosowały się do większości wymogów określonych w stosownych standardach. Niemniej jednak Trybunał zidentyfikował

pewne niedociągnięcia we wdrażaniu SREP, które przedstawiono w poniższych punktach.

31 Jeśli chodzi o ocenę **poziomu ryzyka kredytowego** (etap 3), Trybunał stwierdził, że w przypadku wszystkich 10 banków objętych próbą EBC nie ocenił niektórych elementów określonych w odpowiednich wytycznych EUNB lub ocenił je jedynie częściowo (zob. pkt 28). Przykładowo w przypadku niektórych banków nie oceniono jakości kredytów obsługiwanych oraz istotności kredytów zagrożonych w danym portfelu kredytów lub oceniono je jedynie częściowo. Połowa banków objętych próbą uzyskała najgorszą możliwą punktową ocenę poziomu ryzyka (wynoszącą 4), lecz z uwagi na to, że ocena była jedynie częściowa, jej wyniki mogą nie zapewnić należytego zarządzania ryzykiem i jego pokrycia.

32 W odniesieniu do oceny **kontroli ryzyka kredytowego** Trybunał stwierdził, że:

- o wytyczne EBC skierowane do wspólnych zespołów nadzorczych dotyczące tego, na które pytania należało udzielić odpowiedzi (lista kontrolna stosowana na etapie 2, co przedstawiono na *rys. 5*), były niespójne. Nie wszystkie wspólne zespoły nadzorcze otrzymały jasne instrukcje co do tego, czy należało odpowiedzieć na najważniejsze pytania (np. czy polityka i procedury klasyfikacji kredytów zagrożonych były dostosowane do wymogów prawnych). Takie instrukcje przekazano tylko zespołom, które przeprowadziły ocenę 22 ze 110 banków objętych SREP w 2021 r. Dwa z tych 22 banków znalazły się w próbie Trybunału. W wyniku tego niedociągnięcia nie zapewniono pełnej spójności procesu oceny w całej populacji banków objętych nadzorem;
- o EBC zdecydował, że w 2021 r. wspólne zespoły nadzorcze w większości mogły, lecz nie musiały zadać bankom pytań, jakie są standardowo przewidziane w ramach oceny ryzyka na etapie 3. Zamiast tego banki miały samodzielnie ocenić swoje ramy kontroli ryzyka kredytowego. Wyniki tej oceny zostały następnie przeanalizowane przez wspólne zespoły nadzorcze i wykorzystane przy wyznaczaniu ogólnej oceny ryzyka kredytowego. Niemniej banki nie uwzględniły w samodzielnej ocenie części standardowych pytań, na jakie należy odpowiedzieć w ramach oceny ryzyka na etapie 3. Ponadto ze względu na fakultatywny charakter standardowej listy kontrolnej na etapie 3 EBC nie był w stanie zweryfikować spójności ocen.

33 Trybunał ustalił, że wspólne zespoły nadzorcze przyznały trzem z 10 banków objętych próbą 2 lub 3 punkty w ocenie kontroli ryzyka (a więc nie uzyskały najgorszego wyniku – 4 punktów), choć przeprowadzone przez nie oceny mechanizmów kontroli ryzyka były niekompletne (zob. pkt 32). Wysoki wynik z kontroli

ryzyka może następnie prowadzić do zastosowania środków nadzorczych wobec banku (zob. pkt 07).

34 EBC ma do dyspozycji szereg kompleksowych narzędzi do wizualizacji i porównywania danych, które pozwalają mu na prawidłowe przeprowadzanie **analizy porównawczej** banków. Wspólne zespoły nadzorcze stosują je do sprawdzenia, jakie wyniki osiąga analizowany przez nie bank w porównaniu do innych banków pod względem szerokiego zakresu kluczowych wskaźników ryzyka. Trybunał stwierdził, że wspólne zespoły nadzorcze zasadniczo odpowiednio korzystały z narzędzi analizy porównawczej w odniesieniu do banków objętych próbą.

35 Kontrolerzy zidentyfikowali jednak pewne niedociągnięcia w sposobie konfiguracji narzędzi analizy porównawczej. W szczególności automatycznie przyznawana punktacja dotycząca poziomu ryzyka (etap 2) (zob. pkt 26) opiera się na nieaktualnych zakresach liczbowych, co prowadzi do zawyżenia wyników (nawet w ocenie samego EBC). Trybunał stwierdził, że w rezultacie wspólne zespoły nadzorcze systematycznie dokonywały korekt, by zrekompensować fakt, że oceny punktowe przyznawane automatycznie były zbyt wysokie, i obniżały je na etapie ograniczonego osądu.

36 Narzędzia analizy porównawczej nie są co do zasady powiązane z innymi narzędziami. Ponadto nie zostały one dobrze dostosowane do oczekiwań stawianych wspólnym zespołom nadzorczym, jakie określono w podręczniku SREP, ani zintegrowane z narzędziem informatycznym wykorzystywanym przez te zespoły do przeprowadzania jakościowej oceny SREP. Sprawia to, że praca zespołów jest bardziej uciążliwa ze względu na konieczność dokonywania ręcznej kontroli krzyżowej.

Pracowników przydzielono odpowiednio w stosunku do zidentyfikowanego ryzyka, ale nadal występują niedobory kadrowe

37 Trybunał postawił sobie za cel zbadanie, czy EBC skutecznie przydzielał zasoby wspólnym zespołom nadzorczym i zespołom oddelegowanym do kontroli na miejscu, tak by działania nadzorcze były adekwatne do ryzyka.

38 Kontrolerzy ustalili, że EBC stosuje metodykę tworzenia klastrów, która pozwala mu przydzielać zasoby wspólnym zespołom nadzorczym w zależności od wielkości i złożoności banków oraz ryzyka, na jakie są narażone. Metodyka ta jest wykorzystywana również do określania intensywności nadzoru, jaką wspólne zespoły nadzorcze stosują przy regularnym nadzorowaniu banków. Znaczna część pracy

zespołów (42%) jest jednak nieplanowana. Taki charakter mają np. zadania związane z oceną zbycia aktywów lub połączeń.

39 Analizując oceny banków, które były objęte próbą Trybunału, kontrolerzy stwierdzili, że nieplanowane prace (takie jak ocena sprzedaży kredytów lub sekurytyzacji) mogą wpływać na prace zaplanowane w ramach SREP. W przypadku dwóch banków objętych próbą wspólne zespoły nadzorcze zakończyły analizę samodzielnej oceny banków (zob. pkt 32, podpunkt drugi) po upływie przewidzianego terminu, ponieważ musiały zająć się innymi, nieplanowanymi, ale pilnymi zadaniami. Opóźnienia te udało im się nadrobić w późniejszej fazie cyklu SREP. EBC wdrożył proces pozwalający na tymczasowe zwiększenie zasobów w zależności od potrzeb, ale wspólne zespoły nadzorcze uznały, że trudno jest na czas obsadzić stanowiska osobami o odpowiednich kwalifikacjach.

40 Ponadto w 2021 r. EBC zmienił proces przydzielania zasobów i od tego czasu nie ocenia już, czy zasoby były wystarczające do wykonania poszczególnych zadań zgodnie z jego własnymi standardami. Oznacza to, że EBC jest w mniejszym stopniu w stanie powiązać potrzeby z zasobami.

41 Trybunał zbadał również, ilu pracowników oddelegowano do przeprowadzenia czynności na miejscu, tj. kontroli na miejscu i kontroli dotyczących modeli wewnętrznych:

- o wspólne zespoły nadzorcze mogą uznać, że konieczne jest przeprowadzenie kontroli na miejscu, przykładowo po to, by szczegółowo przeanalizować różne rodzaje ryzyka lub systemy kontroli wewnętrznej banku. Kontrole na miejscu są przeprowadzane przez specjalne zespoły kontrolne;
- o EBC przeprowadza kontrole dotyczące modeli wewnętrznych, jakie banki stosują do określania wymogów kapitałowych. Modele te wymagają zatwierdzenia przez EBC.

42 Wraz z ustanowieniem jednolitego mechanizmu nadzorczego EBC stał się organem odpowiedzialnym za przeprowadzanie kontroli na miejscu przy wsparciu ze strony właściwych organów krajowych. W kwietniu 2022 r. zatrudnienie w dyrekcji generalnej EBC odpowiedzialnej za przeprowadzanie czynności na miejscu było poniżej ustalonego poziomu: nieobsadzonych było 10% stanowisk z ogółu zasobów kadrowych przydzielonych tej dyrekcji, wynoszących 149. Trybunał zwrócił już uwagę na niedobory kadrowe w [sprawozdaniu specjalnym z 2016 r. dotyczącym ustanowienia jednolitego](#)

mechanizmu nadzorczego⁹. Ograniczają one zdolność EBC do prowadzenia czynności na miejscu.

43 Trybunał ustalił, że w 2021 r. nie udało się przeprowadzić wszystkich priorytetowych kontroli:

- o wnioski wspólnych zespołów nadzorczych o przeprowadzenie kontroli na miejscu są oceniane przez EBC, który następnie podejmuje decyzje co do tego, które z nich należy uznać za priorytetowe. Mimo to w 2021 r. EBC nie był w stanie zapewnić zasobów kadrowych potrzebnych do przeprowadzenia 10% priorytetowych kontroli na miejscu;
- o luka między liczbą kontroli wskazanych we wnioskach a zdolnościami była znacznie większa w przypadku kontroli dotyczących modeli wewnętrznych. W 2021 r. z uwagi na brak personelu EBC nie był w stanie przeprowadzić 26% kontroli priorytetowych tego rodzaju. Na początku 2022 r. dyrekcja generalna EBC odpowiedzialna za przeprowadzanie tych kontroli skierowała do Rady ds. Nadzoru ostrzeżenie, że z powodu niewystarczającej liczby personelu, który można skierować do kontroli dotyczących modelu wewnętrznego, instytucja jest narażona na znaczne ryzyko utraty reputacji. Rada ds. Nadzoru nie podjęła jeszcze żadnych działań w odpowiedzi na to ostrzeżenie.

44 W budżecie EBC formalnie oddzielono od siebie zadania instytucji jako banku centralnego i zadania w zakresie nadzoru, co ma zapewnić, by EBC mógł pełnić obie te funkcje bez wzajemnego uszczerbku i oddzielnie od siebie. Wydatki EBC związane z wykonywaniem zadań w zakresie nadzoru pokrywane są z rocznych opłat nadzorczych uiszczanych przez nadzorowane instytucje. Jest to zgodne z właściwym standardem ([drugą podstawową zasadą sformułowaną przez komitet bazylejski](#))¹⁰, który stanowi, że organ nadzoru powinien być finansowany w sposób nienaruszający jego autonomii ani niezależności operacyjnej.

45 Rada Prezesów EBC postanowiła jednak, że począwszy od 2023 r. nie będzie już zwiększać liczby pracowników zarówno w odniesieniu do funkcji EBC jako centralnego organu bankowego, jak i do pionu nadzorczego. Niemniej w odniesieniu do swoich zadań nadzorczych EBC może zwrócić się (za pośrednictwem przewodniczącego

⁹ Sprawozdanie specjalne 29/2016 pt. „Jednolity Mechanizm Nadzorczy – dobry początek, lecz konieczne są dalsze usprawnienia”, zob. pkt 160.

¹⁰ Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego, „Podstawowe zasady efektywnego nadzoru bankowego”, zob. zasada druga.

i wiceprzewodniczącego [Rady ds. Nadzoru](#)) o przyznanie dodatkowych zasobów, jeżeli zwiększy się zakres jego działań nadzorczych, pojawią się nowe działania lub szczególne zapotrzebowanie wynikające z podjętych decyzji w sprawie nadzoru. Już po zakończeniu prac kontrolnych Trybunału EBC zatwierdził utworzenie dodatkowych stanowisk, by w mniejszym stopniu polegać na zasobach zewnętrznych, jeśli chodzi o przeprowadzanie kontroli na miejscu i kontroli dotyczących modeli wewnętrznych. Oznacza to, że na alokację zasobów mają wpływ względy budżetowe EBC jako centralnego organu bankowego, a udział w procesie decyzyjnym na zasadzie wysłuchania (w formie konsultacji z przewodniczącym i wiceprzewodniczącym Rady ds. Nadzoru¹¹) nie jest tożsamy z możliwością podejmowania decyzji w sprawie budżetu dotyczącego zadań nadzorczych w sposób niezależny. Nie jest to zgodne z odpowiednią zasadą (zob. pkt 44), która stanowi, że decyzje w sprawie zasobów na potrzeby nadzoru powinny być podejmowane w sposób niezależny. Trybunał zwrócił uwagę na tę kwestię również w [sprawozdaniu specjalnym z 2016 r. dotyczącym ustanowienia jednolitego mechanizmu nadzorczego](#)¹².

46 Zgodnie z przepisami właściwe organy krajowe muszą udostępnić EBC swój personel na potrzeby czynności nadzorczych wykonywanych na odległość i na miejscu. Blisko 90% kontrolerów zaangażowanych w kontrole na miejscu i około dwóch trzecich członków wspólnych zespołów nadzorczych to pracownicy właściwych organów krajowych. Z najnowszej ankiety EBC dotyczącej personelu wynika, że dziewięć z 22 właściwych organów krajowych nie wywiązuje się ze swoich zobowiązań, co powoduje niedobór kadrowy wynoszący 32 pracowników (w przeliczeniu na ekwiwalenty pełnego czasu pracy), tj. 4% łącznej liczby pracowników, jaką organy krajowe zobowiązały się udostępnić. Z największym niedoborem kadrowym borykały się wspólne zespoły nadzorcze zajmujące się oceną największych i najbardziej złożonych banków.

47 W przypadku gdy właściwe organy krajowe nie wywiązują się ze swoich zobowiązań dotyczących udostępniania personelu, EBC może zastosować proces eskalacji, którego ostatnim krokiem jest oficjalne pismo skierowane przez EBC do właściwych organów krajowych. Choć w 2021 r. odbyło się spotkanie wysokiego szczebla między EBC a dwoma właściwymi organami krajowymi, do momentu przeprowadzania kontroli EBC nie przesłał w tym roku ani jednego oficjalnego pisma

¹¹ W skład Rady Prezesów EBC wchodzi 26 członków, a jednolity mechanizm nadzorczy reprezentuje jeden z nich.

¹² [Sprawozdanie specjalne 29/2016](#) pt. „Jednolity Mechanizm Nadzorczy – dobry początek, lecz konieczne są dalsze usprawnienia”, zob. pkt 47–52 i 186.

do żadnego z właściwych organów krajowych, a do końca 2021 r. organy krajowe nie udostępniły EBC żadnych dodatkowych zasobów.

Stosowane przez EBC procedury konsultacji i zatwierdzania są prowadzone rzetelnie, ale nie sprzyjają terminowemu przekazywaniu decyzji SREP bankom

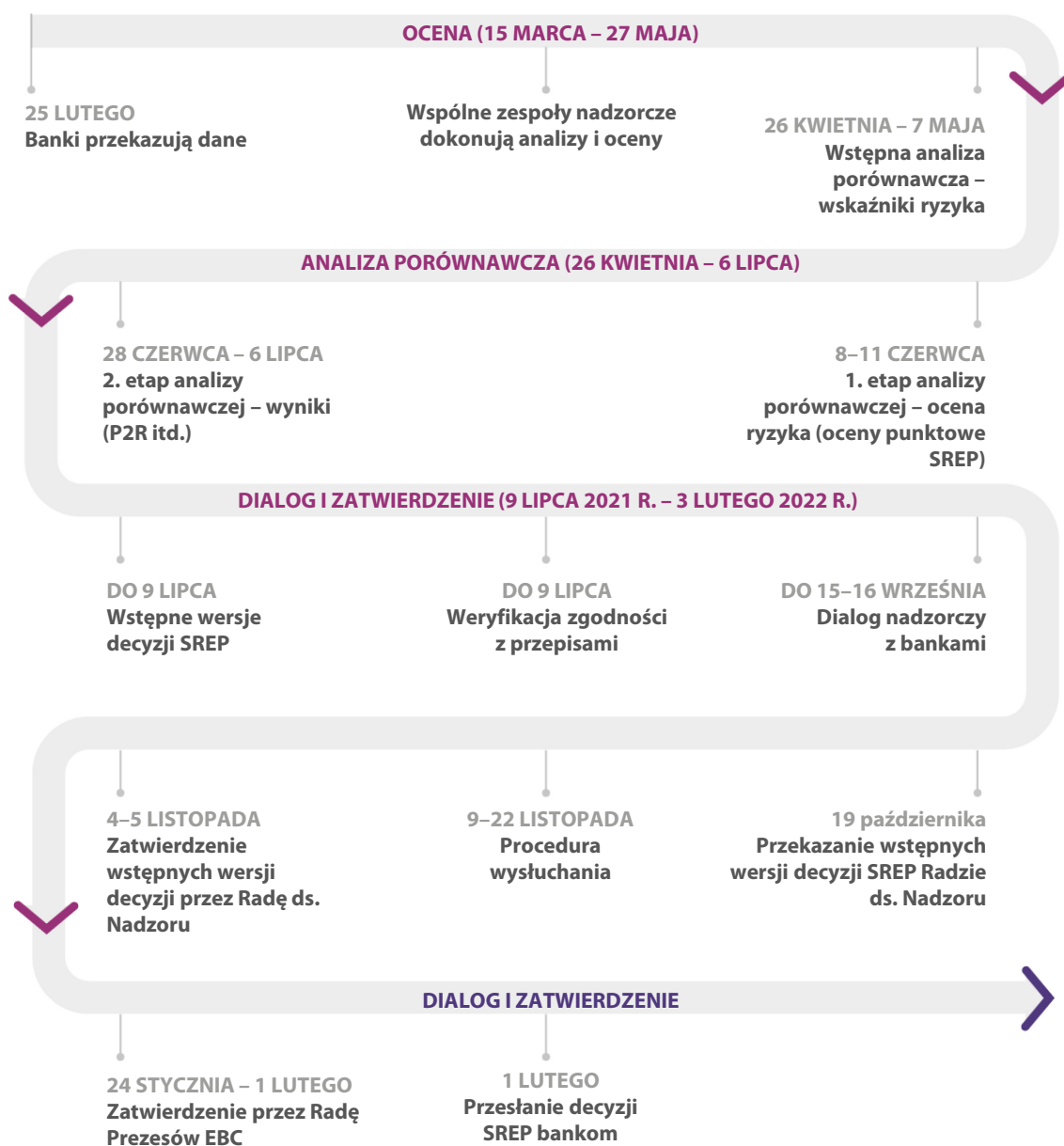
48 Organ nadzoru powinny starać się zapewnić, aby banki na czas otrzymywały wytyczne dotyczące nadzoru, a jednocześnie by sposób dokonywania oceny i stosowane środki nadzorcze były spójne dla wszystkich banków objętych nadzorem. Trybunał postawił sobie za cel zbadanie, czy EBC przeprowadził tę procedurę w odpowiednim czasie.

49 Stosowana przez EBC procedura podejmowania decyzji SREP – cykl SREP – obejmuje cztery główne etapy. Są to:

- o ocena dokonywana przez wspólne zespoły nadzorcze;
- o analiza porównawcza i przegląd przeprowadzane przez działy horyzontalne EBC;
- o konsultacje z ocenianymi bankami (etap dialogu);
- o procedura zatwierdzenia decyzji.

50 W cyklu SREP 2021 etap oceny rozpoczęto w połowie marca (po przekazaniu przez banki stosownych danych), a wersje wstępne decyzji SREP sfinalizowano na początku lipca (zob. [rys. 6](#)). Następnie odbył się etap dialogu nadzorczego, w trakcie którego EBC poinformował banki o ilościowych i jakościowych środkach i zaleceniach, jakimi zamierzał je objąć, a także o głównych powodach wprowadzenia tych środków i zaleceń. Dialog nadzorczy zakończył się w połowie września. W trakcie kolejnych pięciu miesięcy przeprowadzono czynności formalne: weryfikację zgodności z przepisami, formalną procedurę, w ramach której banki mogą skorzystać z prawa do bycia wysłuchanym, dokonano wewnętrznego zatwierdzenia decyzji oraz ich ostatecznego zatwierdzenia przez [Radę ds. Nadzoru](#) i [Radę Prezesów EBC](#). Formalna procedura dotycząca skorzystania z prawa do bycia wysłuchanym polegała na tym, że banki miały możliwość przekazania formalnych uwag do wersji wstępnych decyzji SREP, uwzględniających proponowane środki nadzorcze o charakterze ilościowym i jakościowym. Banki miały możliwość przekazania formalnych uwag do tych wersji roboczych decyzji SREP.

Rys. 6 – Harmonogram cyklu SREP z 2021 r.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych EBC.

51 Chociaż procedura ta jest przeprowadzana rzetelnie, nie jest ona w pełni efektywna, gdyż końcowe etapy (tj. etapy dialogu i zatwierdzania) zajmują dużo czasu – blisko dwa razy tyle co etapy oceny i analizy porównawczej. W odniesieniu do 10 banków objętych próbą Trybunału kontrolerzy zbadali, w jakim stopniu środki nadzorcze uległy zmianie między etapem dialogu nadzorczego w lipcu 2021 r. a etapem przyjęcia ostatecznych decyzji SREP w lutym 2022 r. Stwierdzili, że pomimo czasu, jaki zajęło przeprowadzenie przewidzianych dwóch procedur (dialog nadzorczy i prawo do bycia wysłuchanym), środki nadzorcze nie zmieniły się znacząco pod względem rodzaju ani liczby, a jedynie wprowadzono pewne zmiany w terminach realizacji działań. Wyjątkiem było wprowadzenie – po raz pierwszy w 2021 r. – szczególnego

dotatkowego wymogu w ramach filaru II, aby zrekompensować brak należytego pokrycia ryzyka dotyczącego kredytów zagrożonych (szczegółowe informacje na temat tego narzutu znajdują się w pkt [77–104](#)).

52 W rezultacie w cyklu SREP z 2021 r. ostateczne decyzje SREP zostały przekazane bankom dopiero w lutym 2022 r., czyli 13 miesięcy od daty stanowiącej punkt odniesienia (koniec grudnia 2020 r.). Wprawdzie cykl SREP z 2018 r. trwał również długo, ale w przypadku cykli z lat 2017, 2019 i 2020 decyzje udało się wydać przed końcem danego roku. Czas, jaki zajął proces SREP z 2021 r. (13 miesięcy), był też znacznie dłuższy niż czas, jakiego potrzebował przykładowo szwedzki organ nadzoru ostrożnościowego na wykonanie podobnego zadania (9 miesięcy). Ze względu na tak długi czas trwania procesu SREP banki podlegające nadzorowi EBC nie otrzymują odpowiednio wcześniej formalnego wyniku oceny, mającego dla nich skutek prawny. Ryzyko, jakie ponosi dany bank (wynikające z wolumenu kredytów zagrożonych i wiążące się z koniecznością tworzenia odpowiednich rezerw) może bowiem ulec zmianie w trakcie rozciągniętych w czasie etapów dialogu i zatwierdzania. Zwiększa to ryzyko, że decyzja SREP w chwili jej formalnego wydania będzie już nieaktualna.

EBC nie wykorzystuje efektywnie swoich narzędzi do zapewnienia, aby banki w całości pokrywały ryzyko kredytowe dzięki utrzymywaniu dodatkowego kapitału

53 Na koniec procesu SREP organ nadzoru może nałożyć na bank dodatkowy wymóg w zakresie funduszy własnych, tzw. wymóg w ramach filaru II (zob. pkt [08](#)). Taka sytuacja ma miejsce w przypadku, gdy organ nadzoru stwierdzi, że fundusze własne banku nie zapewniają należytego pokrycia ryzyka dla kapitału, na które bank jest lub może być wystawiony, o ile ryzyko to zostanie ocenione jako istotne dla danego banku¹³. Zgodnie z wytycznymi EUNB w sprawie SREP¹⁴ wymóg w ramach filaru II powinien być określany **z uwzględnieniem różnych rodzajów ryzyka**, które powinny obejmować¹⁵:

- o ryzyko nieoczekiwanych strat i oczekiwanych strat w niewystarczającym stopniu objętych rezerwami w okresie 12 miesięcy (z wyjątkiem przypadków, w których

¹³ Wytyczne EUNB w sprawie SREP z 2018 r., pkt 342; wytyczne EUNB w sprawie SREP z 2022 r., pkt 360.

¹⁴ W dniu 15 lutego 2019 r. EBC powiadomił EUNB, że stosuje się do wytycznych SREP.

¹⁵ Wytyczne EUNB w sprawie SREP z 2018 r., pkt 348 i 349; wytyczne EUNB w sprawie SREP z 2022 r., pkt 368 i 371.

rozporządzenie w sprawie wymogów kapitałowych stanowi inaczej) – tzw. nieoczekiwane straty;

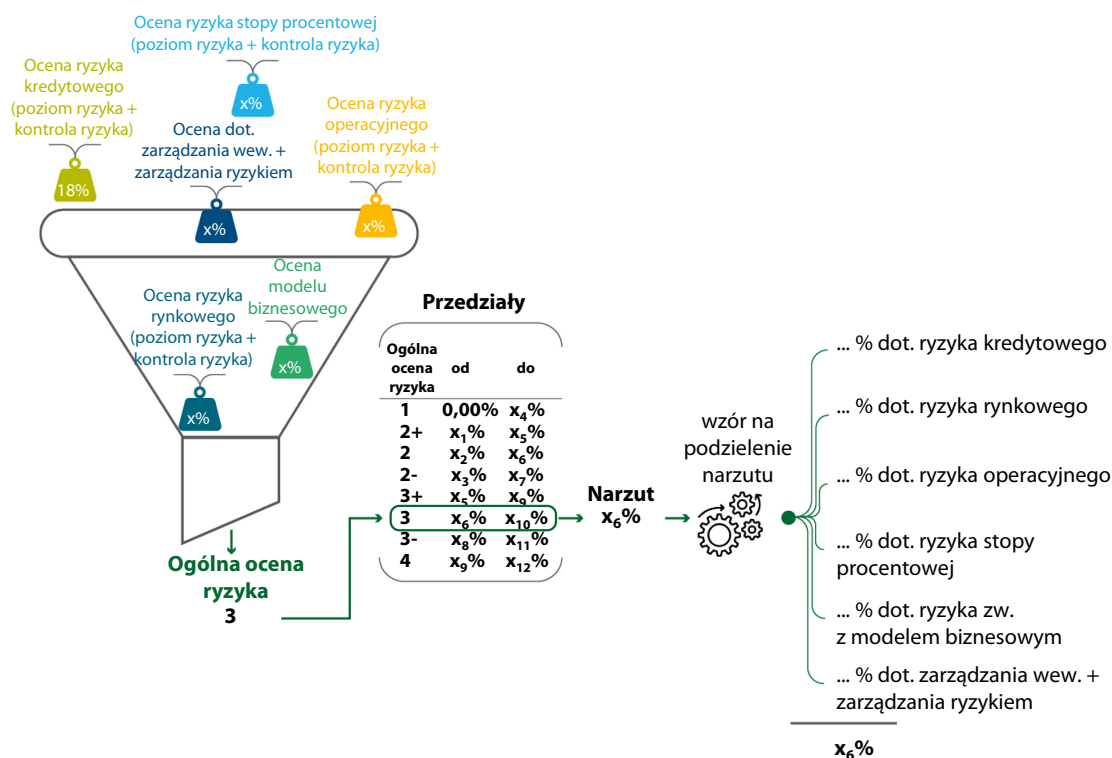
- o ryzyko niedoszacowania ryzyka z powodu niedociągnięć w wewnętrznych modelach banków (tj. modelach statystycznych, za pomocą których banki mogą szacować wysokość potrzebnego im kapitału do zabezpieczenia się przed ryzykiem, na jakie są narażone);
- o ryzyko wynikające z niedociągnięć w zarządzaniu wewnętrznym, w tym w mechanizmach kontroli wewnętrznej, i inne niedociągnięcia.

54 W odniesieniu do cyklu SREP w 2021 r. EBC zdecydował się wprowadzić nowe podejście do określania wymogu w ramach filaru II, które jest nadal dopracowywane. Zmiana ta wynikała z wyników przeglądu dokonanego przez EUNB, w którym stwierdzono, że poprzednie podejście wymagało poprawy. Nowe podejście obejmuje cztery kroki:

- o krok 1 – punktem wyjścia jest ogólna punktowa ocena ryzyka, uzyskana na etapie oceny procesu SREP. Do oceny tej automatycznie stosuje się wcześniej ustalone wagi przyporządkowane do poszczególnych elementów ryzyka (wymienionych na [rys. 1](#), z wyjątkiem ryzyka płynności). Na tej podstawie wspólne zespoły nadzorcze wyznaczają wstępny narzut kapitałowy (wyrażony jako procent aktywów ważonych ryzykiem). Dla każdej ogólnej punktowej oceny ryzyka, która może wynosić od 1 (najniższe ryzyko) do 4 (najwyższy poziom ryzyka), EBC określił wcześniej przedział wartości (od minimalnej do maksymalnej), jakie może przyjmować narzut kapitałowy. Wspólny zespół nadzorczy może w pewnym zakresie dokonać korekty automatycznie przyznanej oceny, aby uwzględnić specyfikę profilu ryzyka danego banku;
- o krok 2 – wspólny zespół nadzorczy dzieli wstępny narzut kapitałowy przy użyciu wzoru na maksymalnie siedem narzutów częściowych dla poszczególnych rodzajów ryzyka (tj. ryzyka kredytowego, ryzyka operacyjnego, ryzyka rynkowego itd.). W tym celu wykorzystuje dane uzyskane przez banki w procesie wewnętrznej oceny adekwatności kapitałowej (ICAAP), w ramach którego banki szacują, w jakim stopniu ich kapitał w ramach filaru I pokrywa ryzyko, na jakie są narażone (zob. pkt [09](#));
- o krok 3 – wspólny zespół nadzorczy ponownie weryfikuje narzuty dla poszczególnych rodzajów ryzyka (w tym celu może wziąć pod uwagę wskaźniki referencyjne dla innych banków i inne standardy);

- o krok 4 – wspólny zespół nadzorczy określa ostateczny wymóg w ramach filaru II przez zsumowanie narzutów dla poszczególnych rodzajów ryzyka. Końcowe wartości narzutów wyznaczone w kroku 4 mogą być wyższe lub niższe niż te oszacowane w kroku 2. Proces ten przedstawiono na [rys. 7](#).

Rys. 7 – Przebieg procesu od początkowego narzutu ogólnego do narzutów dla poszczególnych rodzajów ryzyka



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych EBC.

55 Choć w ostatnich latach EBC podjął działania na rzecz zwiększenia przejrzystości (zob. pkt 19), jak dotąd nie opublikował całej metodyki, jaką stosuje w odniesieniu do SREP. W związku z tym w niniejszym sprawozdaniu Trybunał nie podaje informacji na temat wag ani przedziałów przyjętych przez EBC do celów wyznaczania narzutów w ramach filaru II, gdyż EBC uznaje te informacje za poufne.

56 Kontrolerzy ocenili, czy EBC skutecznie stosował wytyczne EUNB w sprawie SREP w odniesieniu do określania wymogów w ramach filaru II. W szczególności przyjrzyli się temu, jak wdrożone przez EBC metody nadzoru pozwalają zapewnić, by kapitał utrzymywany przez banki był wystarczający na pokrycie zidentyfikowanych ryzyk.

57 W wytycznych EUNB mających zastosowanie do cyklu SREP w 2021 r. (zob. również pkt 53) znalazł się wymóg, aby punktem wyjścia do określenia wymogu w ramach filaru II były obliczenia przeprowadzone w procesie ICAAP, pod warunkiem

że zostaną one uznane za wiarygodne lub częściowo wiarygodne¹⁶. Jeśli natomiast nie zostałyby uznane za wiarygodne, punktem wyjścia powinien być wynik obliczeń nadzorczych wskaźników referencyjnych. Mimo tego wymogu EBC postanowił nie korzystać z obliczeń ICAAP przy określaniu narzutów w ramach filaru II. Trybunał odnotował, że mimo iż od rozpoczęcia funkcjonowania jednolitego mechanizmu nadzorczego upłynęło siedem lat, wiarygodność obliczeń ICAAP jest wciąż niska, a w 2021 r. w ocenie EBC mniej niż połowa obliczeń ICAAP dokonanych przez banki była wiarygodna. EUNB nie przeprowadził oceny stosowania nowej metodyki przez EBC, wykorzystanej po raz pierwszy w cyklu SREP w 2021 r.

58 W rzeczywistości zamiast użyć obliczeń z procesu ICAAP jako danych wyjściowych EBC wyznaczył ogólną punktową ocenę ryzyka w oparciu o wagi ustalone dla każdego ryzyka (jak wspomniano w pkt 54). W odniesieniu do każdego ryzyka pomnożono punktację uzyskaną w wyniku oceny nadzorczej przez odpowiednią wagę ryzyka. W objętym kontrolą Trybunału cyklu z 2021 r. dla wszystkich banków zastosowano takie same wagi, a więc nie odzwierciedlały one ich specyfiki. Kontrolerzy zauważyli, że w cyklu z 2022 r. podejście to uległo zmianie: wprowadzono różne wagi dla różnych modeli biznesowych banków. Wspólne zespoły nadzorcze mogą w pewnym zakresie dokonać korekty automatycznie przyznanej ogólnej punktowej oceny ryzyka.

59 Z uwag przedstawionych w powyższych punktach wynika, że stosowana obecnie przez EBC metoda obliczania dodatkowych wymogów kapitałowych **nie jest zgodna z podejściem opartym na analizie poszczególnych rodzajów ryzyka z osobna**, choć taki wymóg przewidziano w wytycznych EUNB (zob. pkt 53). Na ogólną punktową ocenę ryzyka wpływ mają poziomy ryzyka oszacowane przez organ nadzoru, a także stwierdzone niedociągnięcia w stosowanych modelach i inne niedociągnięcia w zakresie mechanizmów kontroli wewnętrznej, a zatem ocena ta odzwierciedla ryzyko w ujęciu łącznym. W związku z tym Trybunał stwierdził, że:

- o nie da się bezpośrednio powiązać poszczególnych czynników ryzyka z narzutami dla poszczególnych jego rodzajów;
- o brak jest też dowodów na to, że EBC określił ilościowo poszczególne rodzaje ryzyka dla każdego banku. W cyklu w 2021 r. EBC przestał korzystać z narzędzia, które służyło mu wcześniej do takich kwantyfikacji. Nie jest ono już też dostępne w odniesieniu do cyklu w 2022 r. Na przykład zamiast ilościowo określić konkretne

¹⁶ Wytyczne EUNB w sprawie SREP z 2018 r., pkt 350.

ryzyko szczególne¹⁷, dokonano punktowej oceny dla wszystkich rodzajów ryzyka, które mogą obejmować to ryzyko szczególne, ale nie muszą, oraz dla niedociągnięć w zakresie mechanizmów kontroli, które mogą, ale nie muszą być powiązane;

- o w stosowanej metodyce brak jest wyraźnego rozróżnienia między (i) ryzykami szczególnymi (zwłaszcza tymi, które nie są objęte wymogami kapitałowymi w ramach filaru I, ryzykami niepokrytymi w odpowiednim stopniu i ryzykami w ogóle niepokrytymi) a (ii) wymogami w ramach filaru II. Ponadto w praktyce w ramach tej metodyki nie przyporządkowuje się ocen tym rodzajom ryzyka.

60 Ponieważ EBC nie jest w stanie podzielić narzutu kapitałowego wyznaczonego dla danego banku na indywidualne czynniki ryzyka, oznacza to, że **nie ma pewności, że obliczone wymogi w ramach filaru II zapewniają należyte pokrycie ryzyk**, przed którymi banki muszą się zabezpieczyć, ani że odpowiednio wyeliminowano niedociągnięcia w modelu wewnętrznym lub uchybienia w zakresie mechanizmów kontroli (zob. pkt 53).

61 Określone z góry przedziały wartości, w jakich powinien znaleźć się wyjściowy narzut, nie były aktualizowane od 2017 r., a EBC nie przeprowadził jeszcze analizy, by sprawdzić, czy przedziały te właściwie odzwierciedlają odpowiednie rodzaje ryzyka na poziomie banku. Na podstawie ogólnodostępnych danych Trybunał ustalił, że wymogi w ramach filaru II nałożone na banki objęte nadzorem EBC w wyniku przeprowadzonych cykli SREP w latach 2019, 2020 i 2021 wahały się między 0,75% a 3,90%. Ponadto poszczególne przedziały wartości narzutów kapitałowych w dużym stopniu się pokrywają (zob. [rys. 7](#)), co oznacza, że bankowi o niższej ogólnej punktowej

¹⁷ [Wytyczne EUNB w sprawie SREP](#) z 2018 r., pkt 342: „Za pomocą oceny kapitału SREP właściwe organy powinny ustalić, czy fundusze własne będące w posiadaniu instytucji zapewniają prawidłowe pokrycie ryzyk dla kapitału, na jakie jest lub może być narażona instytucja, o ile ryzyka te są oceniane jako istotne dla instytucji.” oraz pkt 343: „Właściwe organy powinny tego dokonać poprzez określenie i wyznaczenie ilości (kwoty) i składu (jakości) dodatkowych funduszy własnych, które instytucja jest zobowiązana utrzymywać w celu pokrycia elementów ryzyk i ryzyk, które nie są objęte art. 1 rozporządzenia (UE) nr 575/2013 („dodatkowe wymogi w zakresie funduszy własnych”), w tym, w razie potrzeby, wymogi w zakresie funduszy własnych na pokrycie ryzyka wynikającego z niedoskonałości modelu, mechanizmów kontroli, zarządzania lub innych niedociągnięć.”; [wytyczne EUNB w sprawie SREP](#) z 2022 r., pkt 368: „Do celów poprzedniego ustępu właściwe organy powinny określić indywidualnie dla każdego ryzyka kwoty kapitału uznane za odpowiednie, określając, oceniając i kwantyfikując rodzaje ryzyka, na które narażona jest instytucja, oraz powinny uwzględnić pełny profil ryzyka instytucji”.

ocenie ryzyka może zostać nałożony wyższy narzut w ramach filaru II niż bankowi o wyższej ocenie ryzyka.

62 Kontrolerzy Trybunału zbadali, czy obliczenia przeprowadzone w ramach procesu ICAAP miały wpływ na to, jaką wartość narzutu wybierano w ramach danego przedziału. W sporządzonym przez EBC podręczniku SREP określono w szczególności, że jeśli EBC uzna te obliczenia za niewiarygodne, oczekuje się, że wspólny zespół nadzorczy wyznaczy narzut na poziomie górnej granicy przedziału. Kontrolerzy stwierdzili, że w cyklu SREP w 2021 r. rzadko stosowano się do tej zasady:

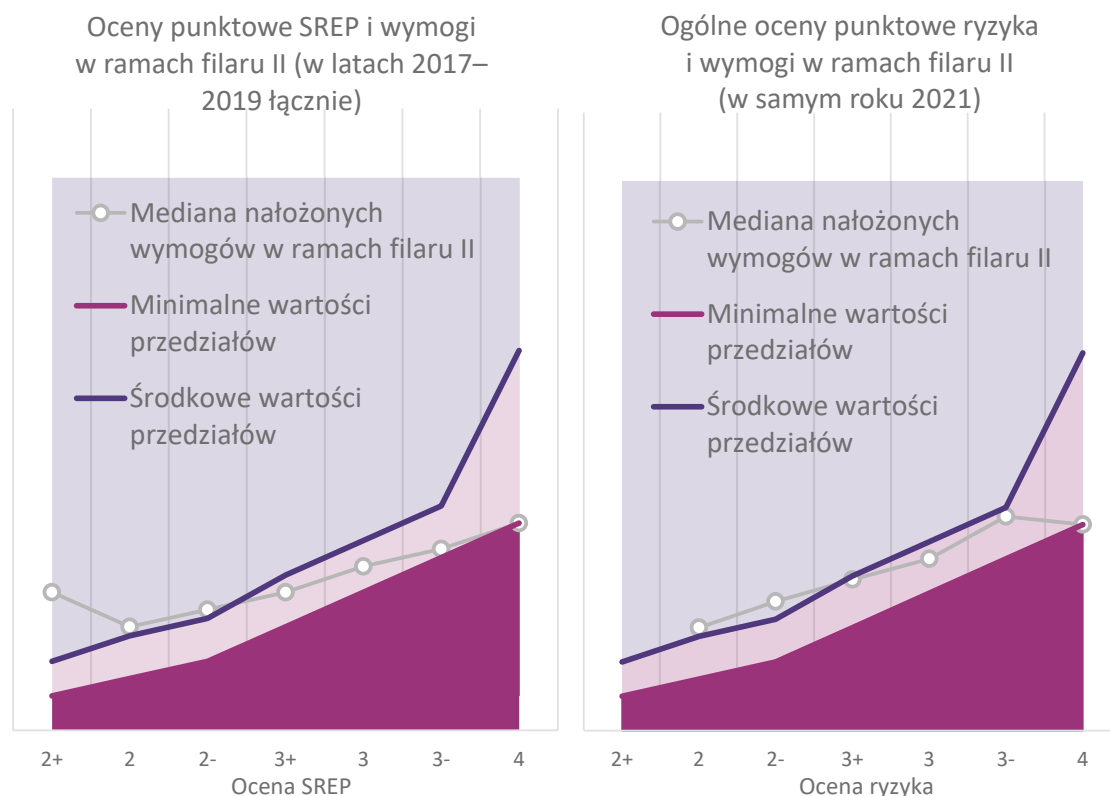
- o w dwóch trzecich przypadków, w których EBC uznał obliczenia banku w ramach procesu ICAAP za niewiarygodne, wspólne zespoły nadzorcze wyznaczyły wyjściowe narzuty w połowie przedziału lub poniżej tej wartości. W ocenie EBC ponad połowa obliczeń dokonanych przez banki w ramach procesu ICAAP była niewiarygodna (zob. pkt 57);
- o w 2021 r. w przypadku trzech banków objętych jednolitym mechanizmem nadzorczym spełnione były jednocześnie dwie przesłanki: najgorsza możliwa ogólna ocena ryzyka (4) i obliczenia w ramach ICAAP uznane za niewiarygodne. Mimo to wymogi w ramach filaru II w odniesieniu do tych trzech banków wyznaczono na poziomie dolnej granicy sugerowanego przedziału.

63 Kontrolerzy zbadali również, w jakim stopniu EBC wykorzystywał określone z góry przedziały wartości narzutów kapitałowych **w latach 2017–2021** i na ile był w stanie zapewnić spójność w zakresie nakładania wymogów w ramach filaru II. Stwierdzili oni, że z góry określone przedziały nie były stosowane spójnie w przypadku banków o niższym i wyższym poziomie zidentyfikowanego ryzyka.

64 Zgodnie z metodyką przyjętą przez EBC im wyższa jest ogólna ocena ryzyka banku, tym wyższy powinien być wymóg w ramach filaru II. W związku z tym, jak przedstawiono na *rys. 8*, teoretyczne minimalne wymogi w ramach filaru II (tj. dolne granice określonych wcześniej przedziałów, zob. pkt 54) rosną liniowo, natomiast teoretyczne wymogi na poziomie wartości środkowych poszczególnych przedziałów rosną szybciej niż liniowo, ponieważ wyższy poziom ryzyka i większa liczba niedociągnięć w zakresie mechanizmów kontroli przekładają się na wyższe ryzyko upadłości banku. W rzeczywistości **gorsza ogólna ocena ryzyka banku nie skutkowała jednak odpowiednio wyższym wymogiem w ramach filaru II**. Kontrolerzy ustalili, że bankom, które otrzymały ocenę SREP wynoszącą 4, rzeczywiście wyznaczono wymóg kapitałowy w ramach filaru II na wyższym poziomie niż bankom ocenionym na 2+ (najlepsza ocena przyznana przez EBC). Zauważyli jednak wyraźne tendencje:

- o im gorsze były oceny SREP banków, tym mniejsze były przyrosty wartości wymogów w ramach filaru II;
- o im gorsze były oceny SREP, tym bardziej faktycznie zastosowany wymóg w ramach filaru II był zbliżony do wartości teoretycznego minimum narzutu, a różnica w stosunku do teoretycznej wartości środkowej przedziału była większa.

Rys. 8 – Oceny SREP i wymogi w ramach filaru II w latach 2017–2021



Uwaga: w 2020 r. nie przeprowadzono pełnego cyklu SREP ze względu na pandemię COVID-19, a w przypadku cyklu SREP w 2021 r. ocenę SREP zastąpiono ogólną punktową oceną ryzyka.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych EBC.

65 W szczególności (zob. również [rys. 8](#)) Trybunał stwierdził, że:

- o w przypadku banków o niższym poziomie zidentyfikowanego ryzyka (ocena SREP wynosząca 1, 2+, 2, 2-) EBC wyznaczał wymogi w ramach filaru II średnio powyżej wartości środkowej określonego przedziału;
- o w przypadku banków o wyższym poziomie zidentyfikowanego ryzyka (ocena SREP wynosząca 3+, 3, 3-, 4) EBC wyznaczał wymogi w ramach filaru II poniżej wartości środkowej określonego przedziału, na poziomie zbliżonym do wartości minimalnej przedziału, a nawet poniżej tej wartości;

- o w przypadku banków, które uzyskały ocenę SREP wynoszącą 4, EBC w żadnym roku nie zastosował wymogu w ramach filaru II powyżej 3,90%. Trzem bankom, które otrzymały ocenę SREP na poziomie 4, nałożono wymóg w ramach filaru II poniżej sugerowanej dolnej granicy przedziału.

66 Kontrolerzy Trybunału przeanalizowali obliczenia ICAAP dokonane przez 10 banków objętych próbą i ustalili, że wymogi w ramach filaru II nałożone na te banki przez EBC były w czterech przypadkach znacznie niższe, a w dwóch przypadkach znacznie wyższe, niż wynikałoby to z poziomu niepokrytego ryzyka określonego przez same banki w ich obliczeniach w ramach ICAAP. Ponadto stwierdzili, że gdyby uwzględniono obliczenia przeprowadzone przez banki w ramach procesu ICAAP (niezależnie od stopnia ich wiarygodności), wymogi w ramach filaru II byłyby dużo bardziej zróżnicowane. Z oceny przeprowadzonej przez EBC w kontekście zmian metody wyznaczania wymogów w ramach filaru II można wyciągnąć podobne wnioski. W związku z tym, a także wobec uwag poczynionych przez kontrolerów powyżej (zob. pkt [59–61](#)) EBC nie ma pewności, że określone wcześniej przedziały wartości narzutów kapitałowych w istocie odzwierciedlają odpowiednie ryzyka na poziomie banków.

67 Dla porównania kontrolerzy stwierdzili, że podczas gdy w cyklu SREP w 2021 r. EBC nałożył na banki wymogi w ramach filaru II na poziomie od 0,75% do 3,90%, inny organ nadzoru w UE zastosował wymogi w ramach filaru II wynoszące od 0,78% do 76,10%, a więc najwyższy poziom wymogu znacznie przewyższał najwyższy wymóg nałożony przez EBC.

68 Ponadto wąskie przedziały wartości narzutów i systematyczne wyznaczanie wymogów w ramach filaru II na poziomie dolnej granicy tych przedziałów w przypadku banków o najniższych wynikach oceny jest korzystne dla tych banków, które nie dysponowałyby wystarczającym kapitałem (nadwyżką kapitałową), aby spełnić wyższe wymogi.

69 Trybunał zbadał również, w jakim stopniu EBC stara się mierzyć **spójność wymogów w ramach filaru II na przestrzeni czasu**. Kontrolerzy stwierdzili, że w ramach procesu zapewniania jakości EBC dokonuje przeglądu *ex post* zmian wskaźników ryzyka, ocen SREP oraz wymogów w ramach filaru II dotyczących banków objętych jego nadzorem. Przeglądy te polegają przede wszystkim na porównaniu danego banku z innymi bankami w tym samym roku oraz porównaniu danych dotyczących tego samego banku w roku bieżącym i roku poprzednim. EBC w niewielkim stopniu koncentruje się na rozwoju sytuacji w dłuższych okresach, w których poziom ryzyka bazowego może podlegać znacznym zmianom.

70 Cykl SREP w 2021 r. był pierwszym cyklem, w odniesieniu do którego EBC poinformował banki o najważniejszych czynnikach wpływających na poziom wymogu w ramach filaru II pod względem jakościowym. O wyznaczonym wymogu w ramach filaru II banki dowiadywały się z decyzji SREP, a główne czynniki będące podstawą wyznaczenia wymogu wskazywano w towarzyszącym jej piśmie ze streszczeniem. Kontrolerzy nie ocenili wprawdzie uzasadnienia decyzji pod kątem jego zgodności z prawem, tj. tego, czy odpowiada ono normom określonym w prawie Unii¹⁸, ale ustalili, że banki nie otrzymały informacji o narzutach (wyrażonych procentowo) w rozbiciu na wszystkie poszczególne rodzaje ryzyka. Dla porównania inny unijny organ nadzoru przekazuje bankom więcej szczegółowych informacji na temat elementów wpływających na poziom wymogu w ramach filaru II. Metodyka EBC z założenia nie pozwala na udostępnianie bankom szczegółowych informacji na temat (i) tego, w jakim stopniu poszczególne niepokryte ryzyka miały wpływ na wysokość wymogu w ramach filaru II ani (ii) tego, co powodowało zmiany jego wysokości z roku na rok, o ile miały one miejsce. Zgodnie z wytycznymi EUNB w sprawie SREP¹⁹ (zob. pkt 57) organy nadzoru powinny jednak przedstawić bankom **jasne uzasadnienie** dotyczące wszelkich dodatkowych wymogów w zakresie funduszy własnych **w odniesieniu do poszczególnych rodzajów ryzyka, co nie jest możliwe przy obecnym podejściu**.

¹⁸ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (art. 296) i powiązane orzecznictwo (np. wyrok Sądu w sprawie T-411/17).

¹⁹ Wytyczne EUNB w sprawie SREP z 2018 r., pkt 354: „Właściwe organy powinny zapewnić, aby wymogi w zakresie dodatkowych funduszy własnych określone dla każdego ryzyka zapewniały należyte pokrycie ryzyka. W tym celu powinny: a) **jasno uzasadnić** wszelkie dodatkowe wymogi w zakresie funduszy własnych, które znacznie odbiegają od wyników wiarygodnych obliczeń ICAAP lub obliczeń wskaźników referencyjnych”; wytyczne EUNB w sprawie SREP z 2022 r., pkt 363: „Przy ustalaniu dodatkowych wymogów w zakresie funduszy własnych oraz, w stosownych przypadkach, wytycznych właściwe organy powinny: [...] b) **jasno uzasadnić wszystkie elementy** wymogów w zakresie dodatkowych funduszy własnych dla P2R” oraz sekcja 7.6.

EBC nie korzysta skutecznie ze swoich uprawnień nadzorczych do polecenia bankom, aby poprawiły zarządzanie ryzykiem kredytowym

71 EBC dysponuje uprawnieniami i narzędziami nadzorczymi, które dają mu możliwość polecenia bankom, aby podjęły działania naprawcze. Celem stosowania jakościowych środków nadzorczych (zob. *rys. 1*) jest zobowiązanie banków do obniżenia poziomu ryzyka nieodłącznego lub wzmocnienia mechanizmów zarządzania i kontroli. Środki te, zazwyczaj przyjmowane w drodze decyzji SREP, mogą mieć postać wymogów i zaleceń. Wymogi jakościowe są najczęściej wykorzystywane do zaostrzenia podejścia w sytuacji, gdy bank nie stosuje się do zaleceń. W najpoważniejszych przypadkach, w sytuacji gdy wewnętrzne mechanizmy kontroli banku nie są zgodne z wymogami prawnymi, EBC może nawet zażądać odwołania członków zarządu lub cofnięcia bankowi licencji bankowej. Trybunał ocenił w odniesieniu do całej populacji banków objętych nadzorem, czy EBC skutecznie sięgał po dostępne środki, aby zareagować na stwierdzone przez siebie ryzyko.

72 Kontrolerzy ustalili, że ani w podręczniku SREP ani w innych dokumentach zawierających wytyczne nie ujęto kompleksowych wskazówek, które wyjaśniałyby, jakie działania powinny podjąć wspólne zespoły nadzorcze w przypadku wykrycia istotnych niedociągnięć związanych z ryzykiem kredytowym. Zespołom tym pozostawiono znaczną swobodę decyzji w tej kwestii. W praktyce EBC w przeważającej mierze kieruje do banków zalecenia, a nie nakłada na nie wymogi.

73 Trybunał zaobserwował, że w okresie 2019–2021 do niektórych banków wchodzących w skład próby objętej kontrolą wielokrotnie kierowano te same zalecenia lub odnotowywano w odniesieniu do nich istotne niedociągnięcia związane z ryzykiem kredytowym, a mimo to: (i) w tym samym okresie nie zmienił się ich wynik w zakresie kontroli ryzyka kredytowego ani nie zmieniono nałożonych na nie wymogów w ramach filaru II oraz (ii) nie zastosowano bardziej rygorystycznych środków nadzorczych. Tymczasem EBC może wprowadzić wymogi jakościowe w razie, gdy bank nie stosuje się do zaleceń (zob. pkt **71**).

74 Trybunał przeanalizował także ogólną sytuację banków o najgorszym wyniku w zakresie kontroli ryzyka kredytowego (tj. wynik na poziomie 4) w okresie 2017–2021. W całej populacji banków objętych nadzorem zaobserwowano sześć takich przypadków. Jak pokazano w *tabeli 1*, Trybunał ustalił, że w pięciu z nich nadzór EBC nie doprowadził do wyeliminowania utrzymujących się uchybień w zarządzaniu ryzykiem kredytowym w tych bankach, o czym świadczy fakt, że ich wynik nie poprawił się. W rzeczywistości środki nadzorcze zostały przyjęte z opóźnieniem i dotychczas nie przyniosły spodziewanej poprawy. Ponadto w przypadku trzech z tych sześciu banków

obowiązujący je wymóg w ramach filaru II utrzymano na tym samym poziomie lub nawet został on obniżony.

Tabela 1 – Banki z wynikiem w zakresie kontroli ryzyka kredytowego na poziomie 4 a podjęcie środków nadzorczych (2017–2021)

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

Uwaga:

(1) Poprawę wyniku zaznaczono kolorem zielonym.

(2) Pogorszenie wyniku zaznaczono kolorem pomarańczowym.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych EBC.

75 Podobnie w razie, gdy bank nie wywiązuje się z prawnego obowiązku przeprowadzania należytego i skutecznego procesu wewnętrznej oceny adekwatności kapitałowej (ICAAP), EBC może skorzystać z pełnego zakresu przysługujących mu uprawnień nadzorczych (zob. pkt 71). Niemniej, jak wspomniano w pkt 57, siedem lat po ustanowieniu jednolitego mechanizmu nadzorczego większość banków podlegających bezpośredniemu nadzorowi nadal nie przeprowadzała rzetelnego procesu ICAAP.

76 Powyższy stan rzeczy świadczy o niedociągnięciach, jeśli chodzi o skuteczność EBC we wskazywaniu bankom, jak wyeliminować stwierdzone uchybienia. To z kolei oznacza, że EBC nie może zapewnić, by wykryte ryzyka zostały w odpowiednim czasie uwzględnione, a zatem by odpowiednio zarządzano nimi na poziomie banku.

EBC zintensyfikował działania, aby rozwiązać problemy natury ostrożnościowej związane ze starszymi kredytami zagrożonymi, ale nie wykorzystuje swoich narzędzi w sposób optymalny

77 Zgodnie z zasadami przyjętymi na szczepku międzynarodowym, tj. [podstawowymi zasadami sformułowanymi przez komitet bazylejski \(w szczególności zgodnie z podstawową zasadą 18\)](#), organy nadzoru są zobowiązane do ustalenia, czy banki przyjęły adekwatne strategie i procesy umożliwiające wczesną identyfikację problematycznych aktywów (w tym kredytów zagrożonych) i zarządzanie nimi, a także utrzymywanie odpowiednich rezerw. Rozwiązywanie problemów związanych z jakością aktywów jest jednym z kluczowych priorytetów EBC od czasu ustanowienia jednolitego mechanizmu nadzorczego w 2014 r. EBC podkreślił, że **tak ryzyko kredytowe, jak i podwyższony poziom kredytów zagrożonych stanowią główne ryzyka**, z którymi muszą się mierzyć banki w strefie euro. Zaobserwował ponadto, że „banki w różny sposób podchodzą do identyfikacji i ustalania wartości kredytów zagrożonych, odpisów z ich tytułu, a także zarządzania nimi”²⁰.

78 Trybunał ocenił skuteczność wdrażania przez EBC powyższych zasad i odnośnych przepisów unijnych. Ukierunkował kontrolę na **kredyty uznane za zagrożone przed kwietniem 2018 r.**, określane również jako **starsze kredyty zagrożone**. Kontrolerzy sprawdzili w związku z tym, czy EBC:

- a) przedstawił bankom w odpowiednim czasie sposób, w jaki mogły rozwiązać problemy natury ostrożnościowej związane ze starszymi kredytami zagrożonymi;
- b) zagwarantował równe traktowanie;
- c) skutecznie wykorzystał narzędzia nadzorcze.

79 20 marca 2017 r. EBC opublikował [rekomendację dotyczącą kredytów zagrożonych](#). Miała ona stanowić „narzędzie nadzorcze stosowane w celu wyjaśnienia oczekiwań nadzorczych w zakresie identyfikacji i ustalania wartości kredytów zagrożonych, odpisów z ich tytułu oraz zarządzania nimi, dotyczących tych obszarów, których nie uwzględniono lub nie doprecyzowano w obowiązujących rozporządzeniach, dyrektywach lub wytycznych”. W publikacji tej EBC:

- o szczegółowo opisuje swoje oczekiwania wobec banków, jeśli chodzi o stosowanie **standardów rachunkowości**, zwłaszcza co do tego, jak banki powinny tworzyć rezerwy na pokrycie kredytów zagrożonych, wyceniać wartość zabezpieczenia

²⁰ EBC, „[Guidance to banks on non-performing loans](#)”, 2017, s. 5.

związanego z tymi kredytami oraz szacować straty z tytułu kredytów zabezpieczonych i niezabezpieczonych; przedstawia wytyczne dotyczące dokonywania odpisów z tytułu utraty wartości kredytów zagrożonych. W rekomendacji w sprawie kredytów zagrożonych EBC stwierdza ponadto, że tworzenie rezerw odgrywa kluczową rolę w zapewnianiu bezpieczeństwa i dobrej kondycji systemu bankowego, a organy nadzoru powinny podejmować decyzje dotyczące **adekwatności i terminowości** tworzenia rezerw;

- o określa, jakie szczegółowe informacje **banki o wysokim stanie kredytów zagrożonych** powinny przedstawić w **strategii ograniczania poziomu tych kredytów**, którą mają przedłożyć EBC. Powinny one sformułować cele w zakresie ograniczenia poziomu kredytów zagrożonych, przyjmując realistyczny, lecz jednocześnie wystarczająco ambitny horyzont czasowy. W cyklu SREP w 2021 r. EBC uznał, że w 39 bankach stan kredytów zagrożonych jest wysoki.

80 EBC poinformował, że rekomendacja jest uwzględniana w ramach SREP, przy czym ma ona „niewiązący charakter”. Trybunał odnotowuje jednocześnie, że mimo tego założenia EBC oczekiwał, że banki „na wniosek organów nadzoru wyjaśnią i uzasadnią wszelkie odstępstwa”, a także zaznaczył, że „niestosowanie się do rekomendacji może spowodować uruchomienie środków nadzorczych”. Formalnie rekomendacja nie była więc wiążąca, lecz w rzeczywistości nakładała na banki nowe obowiązki.

81 Na podstawie unijnych przypisów EBC powierzono – zgodnie z zadaniami w zakresie nadzoru mikroostrożnościowego – **uprawnienie²¹ do wymagania od banków (i) stosowania szczególnej strategii w zakresie tworzenia rezerw lub (ii) szczególnego traktowania aktywów**. Szczególne traktowanie aktywów oznacza, że EBC może wymagać od instytucji kredytowych, aby przy obliczaniu wysokości funduszy własnych wprowadziły szczególne korekty (odliczenia, filtry lub podobne środki), w przypadku gdy podejście księgowo przyjęte przez bank zostanie uznane za nieostrożne z punktu widzenia nadzoru. W opinii Komisji – wyrażonej w [przeglądzie jednolitego mechanizmu nadzorczego z 2017 r.](#) – korzystanie z tego uprawnienia jest szczególnie ważne dla rozwiązania problemu kredytów zagrożonych. Unijni prawodawcy potwierdzili ten punkt widzenia w kwietniu 2019 r., przyjmując²²

²¹ Uprawnienia nadzorcze EBC określono w [art. 16](#) ust. 2 lit. d) rozporządzenia w sprawie jednolitego mechanizmu nadzorczego.

²² Motyw 6 [rozporządzenia \(UE\) 2019/630](#).

ostrożnościowy mechanizm ochronny, mający zastosowanie do kredytów udzielonych po 26 kwietnia 2019 r., z którego wprost wykluczili starsze kredyty zagrożone.

82 W podręczniku SREP EBC nie przywołuje wprost tego konkretnego uprawnienia, ale wielokrotnie podkreśla, że wspólne zespoły nadzorcze odpowiadają za **ustalenie, czy rezerwy utworzone przez banki były adekwatne i czy banki utworzyły je w odpowiednim terminie**. Zgodnie ze standardami rachunkowości rezerwy należy zaksięgować w kwocie równej całkowitym oczekiwanym stratom w całym okresie życia²³. Wysokość oczekiwanych strat w całym okresie życia określa się w oparciu o **realistyczne** szacunki dotyczące przyszłych płatności (takich jak odzyskanie zabezpieczenia), które bank może nadal uzyskać. Pod pewnymi warunkami skorzystanie z tego uprawnienia pozwala również zminimalizować problemy natury ostrożnościowej w sytuacji, gdy standardy rachunkowości nie zapewniają pełnego pokrycia ryzyka, np. w przypadku banków polegających w dużym stopniu na zabezpieczeniach, które rzadko są realizowane. Niemniej Trybunał **nie znalazł dowodów na to, że EBC poważnie rozważał korzystanie z tego konkretnego uprawnienia w sposób systematyczny** w odniesieniu do nadzorowanych przez siebie banków, w razie gdyby było to konieczne.

83 Jeśli chodzi o zadanie wspólnych zespołów nadzorczych obejmujące zapewnienie, aby: (i) na czas utworzono adekwatne rezerwy na pokrycie kredytów zagrożonych, (ii) banki stosowały standardy rachunkowości, (iii) banki należycie zarządzały działalnością kredytową (obejmuje to standardy kredytowania, politykę cenową, zarządzanie zaległościami w spłacie, zarządzanie ryzykiem), więcej informacji na ten temat można znaleźć w pkt **71–76** dotyczących stosowania środków nadzorczych. Trybunał ustalił w szczególności, w odniesieniu do próby banków, że w praktyce **EBC nie nałożył** ani (i) środków nadzorczych obejmujących wymóg, aby banki zaksięgowały dodatkowe rezerwy, ani (ii) obowiązków odliczeń od kapitału podstawowego Tier I (zob. pkt **09**).

84 W rekomendacji z 2017 r. EBC poinformował, że w następnej kolejności planuje „zwrócić większą uwagę na poprawę terminowości tworzenia rezerw i dokonywania odpisów”. W związku z tym w latach 2018 i 2019 uzupełnił tę rekomendację o tzw. oczekiwania dotyczące pokrycia (chronologię wydarzeń przedstawiono na **rys. 9**):

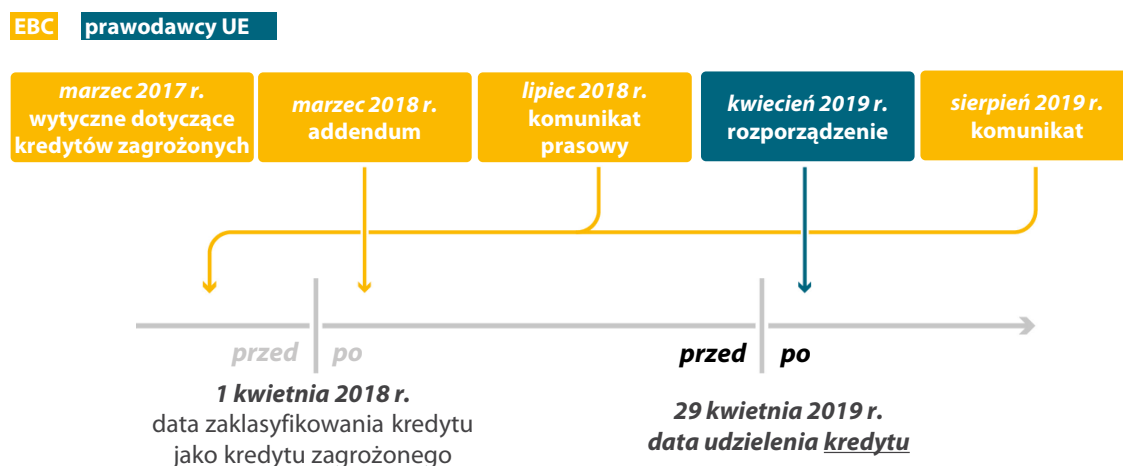
- o W marcu 2018 r. EBC przyjął **addendum** mające zastosowanie wyłącznie do **nowych kredytów zagrożonych** (tj. kredytów **uznanych za zagrożone po 1 kwietnia 2018 r.**). W kwietniu 2019 r. w odniesieniu do kredytów, których

²³ Międzynarodowy Standard Sprawozdawczości Finansowej 9 *Instrumenty finansowe* (MSSF 9), sekcja 5.5 *Utrata wartości*.

udzielono **po 26 kwietnia 2019 r.**, i powiązanych kredytów zagrożonych prawodawcy UE przyjęli **ostrożnościowy mechanizm ochronny** mający postać odliczeń od kapitału podstawowego Tier I w przypadku, gdy kredyty zagrożone nie są objęte wystarczającymi rezerwami lub innymi korektami (zob. pkt **81**);

- o 11 lipca 2018 r. EBC poinformował w komunikacie prasowym, że oczekiwania dotyczące pokrycia odnoszą się także do starszych kredytów zagrożonych (**kredytów uznanych za zagrożone przed kwietniem 2018 r.**). Szczegółowe informacje na temat tego podejścia przedstawił w **komunikacie** z sierpnia 2019 r.

Rys. 9 – Chronologia wprowadzania zasad mających zastosowanie do kredytów zagrożonych



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie publikacji EBC i aktów prawnych.

85 Publikacja oczekiwań dotyczących pokrycia miała wyeliminować **ryzyka ostrożnościowe związane z podwyższonym poziomem kredytów zagrożonych** stwierdzonym przez EBC (zob. pkt **77**). Trybunał przyjął do wiadomości strategię polityczną przyjętą przez EBC i nie analizował jej podstaw ani zasadności. Kontrola Trybunału dotyczyła natomiast wdrażania tej strategii i jej skutków. Cele strategii²⁴ były następujące:

- o pomoc bankom w **rozwiązaniu problemu kredytów zagrożonych**;
- o uniknięcie w przyszłych bilansach banków **nadmiernej kumulacji** udzielonych niegdyś kredytów zagrożonych bez pokrycia;
- o zapewnienie, aby banki nie **kumulowały** udzielonych niegdyś kredytów zagrożonych z **niewystarczającym pokryciem rezerwami**.

²⁴ Cele te przedstawiono w **addendum z 2018 r.** i w **komunikacie z 2019 r.**

86 Przedstawione oczekiwania **dotyczą wszystkich banków** nadzorowanych przez EBC. Określono je jako niewiążące (zob. pkt **80**), jednak w przypadku gdy banki nie spełnią oczekiwań EBC dotyczących pokrycia, zostają objęte dodatkowym wymogiem w ramach filaru II (nazywanym narzutem w ramach filaru II) **niezależnie od tego, czy ich poziom kredytów zagrożonych jest wysoki** (zob. pkt **79**, podpunkt drugi).

87 W ramach oczekiwań dotyczących pokrycia po raz pierwszy wprowadzono koncepcję **stopniowego tworzenia rezerw (określaną jako kalendarz planowego tworzenia rezerw)** na szczeblu UE. Harmonogramy (kalendarze) planowego tworzenia pełnych rezerw ostrożnościowych określono w oparciu o ocenę przeprowadzoną przez EBC. W ocenie tej EBC rozważył potencjalne konsekwencje dla poszczególnych banków i w rezultacie na podstawie wartości wskaźnika kredytów zagrożonych na koniec 2017 r. wyodrębnił trzy kategorie banków. Dla każdej z nich określił inny harmonogram – w przypadku kredytów zabezpieczonych obejmował on okres od końca 2024 r. do 2026 r., w przypadku kredytów niezabezpieczonych – od końca 2023 r. do 2025 r. W ramach przyjętego przez siebie podejścia EBC dążył do zachowania równowagi między osiągnięciem pełnego pokrycia kredytów zagrożonych rezerwami a rozłożeniem w czasie obciążenia finansowego banków.

88 Wzywaniu do stopniowego zwiększania rezerw ostrożnościowych na przestrzeni kilku lat, do czasu pełnego pokrycia kredytów zagrożonych rezerwami, miało zniechęcić banki do przyjmowania postawy wyczekującej, zaobserwowanej w przeszłości, oraz umożliwić osiągnięcie głównego celu, jakim było rozwiązanie problemu kredytów zagrożonych.

89 Oczekiwania dotyczące pokrycia sformułowano w oparciu o spostrzeżenie, że im dłużej kredyt jest nieobsługiwany, tym wyższe jest ryzyko, że oczekiwane przyszłe przepływy pieniężne nie urzeczywistnią się, oraz tym niższa jest wysokość odzyskanej kwoty. **Nadrzędnym celem EBC nie było** zajęcie się przypadkami, w których regularne płatności nie są regulowane, a bank polega na zabezpieczeniu, co prowadzi do zaistnienia ryzyka ostrożnościowego, czyli **rozwiązanie problemu dotyczącego poziomu rezerw**. Niemniej EBC zachęcił banki do tworzenia możliwie jak największych rezerw zgodnie z mającym zastosowanie standardem rachunkowości, tj. do tworzenia ich na podstawie realistycznych szacunków dotyczących oczekiwanych strat w całym okresie życia (zob. pkt **82**), lub do skorygowania kapitału (regulacyjnego) z własnej inicjatywy (dobrowolne odliczenie od kapitału podstawowego Tier I). **Zgodnie z międzynarodowymi standardami rachunkowości pełną rezerwę** w kwocie równej oczekiwanym stratom w całym okresie życia **należy utworzyć niezwłocznie**, gdy kredyt staje się nieobsługiwany (należy także wprowadzić korekty w przypadku zmiany warunków ekonomicznych).

90 EBC dążył do zniechęcenia banków do przyjmowania postawy wyczekującej i zabiegał o terminowe rozwiązywanie problemu (zob. pkt **88**), a jednocześnie **wyzaczył im odległy, kilkuletni termin na dostosowanie** się do jego oczekiwań (zob. pkt **87**). Uznał ponadto, że konieczne jest zarówno przesunięcie terminu, w którym zasady te zaczną obowiązywać (tj. 2020 r.), jak i umożliwienie bankom stopniowego wprowadzania zmian. EBC przyjął powyższe rozwiązania, mimo że w momencie gdy starsze kredyty zagrożone zostały ostatecznie objęte oczekiwaniami dotyczącymi pokrycia, ponad połowa z nich była już nieobsługiwana przez co najmniej pięć lat. Przykładowo w marcu 2018 r. kredyt zabezpieczony mógł być nieobsługiwany już od co najmniej siedmiu lat, a mimo to jego pełne pokrycie rezerwą w ramach nadzoru ostrożnościowego będzie wymagane dopiero od 2026 r.

91 Przesunięty w czasie termin obowiązywania zasad miał m.in. zachęcić banki do proaktywnego rozwiązywania problemu kredytów zagrożonych, tak aby EBC nie musiał stosować w odniesieniu do nich środków nadzorczych. Podejście to **nie przyniosło jednak oczekiwanych efektów**, gdyż wiele banków podjęło działania dopiero wówczas, gdy stanęły w obliczu konieczności przyjęcia narzutu w ramach filaru II, który **po raz pierwszy wprowadzono w cyklu SREP w 2021 r.** Bardziej systematyczne korzystanie z uprawnień nadzorczych przez EBC (zob. pkt **81**) **począwszy od 2017 r.** i ukierunkowanie nadzoru na te banki, w których stwierdzono niewystarczający poziom pokrycia kredytów zagrożonych, mogły przynieść szybsze rezultaty w przypadku tych banków, których rezerwy były rzeczywiście niewystarczające, tak z punktu widzenia księgowego, jak i ostrożnościowego. EBC wybrał jednak podejście, które **nie zapewniało natychmiastowego rozwiązania problemu, tylko prowadziło do stopniowych zmian.**

92 Ponadto konsekwencją podejścia przyjętego przez EBC było **nierówne traktowanie banków.** Po pierwsze, banki, w których niewystarczający poziom pokrycia dotyczył większego wolumenu kredytów zagrożonych, otrzymały jeszcze więcej czasu na podjęcie działań (do dwóch lat) niż banki, w których wyjściowy poziom pokrycia kredytów zagrożonych był wyższy (zob. pkt **87**).

93 Po drugie, podejście EBC dało bankom możliwość wyboru korzystniejszego dla nich rozwiązania, istnieją bowiem różne sposoby pokrycia kredytów zagrożonych. Zestawiono je w **tabeli 2.**

Tabela 2 – Sposoby pokrycia kredytów zagrożonych i powiązane skutki

Sposób pokrycia kredytu zagrożonego	Na czym polega? (skrótowy opis)
Utworzenie rezerw	Jest to koszt prowadzący do obniżenia zysków lub zwiększenia strat banku, zasadniczo wiążący się z uszczupleniem zysków zatrzymanych (wykazywanych w bilansie). Zyski zatrzymane wchodzi w skład regulacyjnego kapitału podstawowego Tier I (zob. pkt 09).
Odliczenie od kapitału podstawowego Tier I (filar I)	Obniża poziom regulacyjnego kapitału podstawowego Tier I, dostępnego w celu spełnienia wymogów kapitałowych.
Narzut w ramach filaru II (P2R)	Wymóg kapitałowy, który należy osiągnąć w odpowiednich częściach w ramach: — regulacyjnego kapitału podstawowego Tier I (56,25%); — innych składników kapitału. Zob. <i>rys. 2</i> .

Źródło: analiza przeprowadzona przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

94 Narzut w ramach filaru II nie obniża dostępnego kapitału, stanowi jedynie zwiększenie wymogu kapitałowego. Ponadto narzut ten musi zostać pokryty z kapitału podstawowego Tier I jedynie do wysokości 56,25% (zob. *tabela 2*). Kapitał podstawowy Tier I jest kapitałem regulacyjnym najwyższej jakości²⁵. W związku z tym narzut w ramach filaru II jest w wielu przypadkach mniej kosztowny niż pozostałe instrumenty, tj. odliczenia od kapitału podstawowego Tier I i tworzenie rezerw. Te dwa ostatnie rozwiązania mają bezpośrednie, bardziej niekorzystne przełożenie na poziom kapitału podstawowego Tier I dostępnego do celu pokrycia regulacyjnych wymogów kapitałowych.

95 Po trzecie, Trybunał ustalił, że przyjęcie rozwiązania polegającego na wprowadzeniu wymogu kapitałowego w ramach filaru II prowadzi do zaistnienia różnic między bankami, które proaktywnie dokonały odliczeń lub zaksięgowaty rezerwy przed datą odniesienia (tj. do 31 grudnia poprzedniego roku, np. dla cyklu SREP w 2021 r. miesiącem odniesienia jest grudzień 2020 r.), a bankami, które nie podjęły takich działań. Różnice te wynikają z faktu, że narzut w ramach filaru II zaczyna obowiązywać

²⁵ Największe znaczenie ma współczynnik kapitału podstawowego Tier I, czyli stosunek kapitału podstawowego do aktywów banku ważonych ryzykiem, gdyż odzwierciedla on ogólną kondycję finansową banku.

dopiero w wyniku decyzji SREP, czyli zazwyczaj około roku po dacie odniesienia. Podobnie jest w przypadku, gdy bank zmniejszy początkowy niedobór pokrycia w kolejnym roku, podejmując odpowiednie działania (przede wszystkim tworząc rezerwy), aby uniknąć narzutu w ramach filaru II. EBC faktycznie bierze pod uwagę takie dodatkowo utworzone rezerwy przed określeniem ostatecznej wysokości narzutu w ramach filaru II, a tym samym pozostawia tym bankom także dodatkowy rok na reakcję.

96 Jeśli chodzi o **rezultaty** wprowadzenia oczekiwań dotyczących pokrycia, **będzie można je ocenić dopiero** po ich pełnym wdrożeniu **na koniec 2026 r.**, czyli dziewięć lat po publikacji rekomendacji dotyczącej kredytów zagrożonych. Trybunał nie przeanalizował ani związku przyczynowego między działaniami EBC a spadkiem poziomu kredytów zagrożonych, ani **wpływu innych czynników** (zob. pkt **15**), ale można zasadnie przyjąć, że działania EBC przyczyniły się do ciągłego zmniejszania się poziomu tych kredytów w ostatnich pięciu latach (zob. *rys. 4*).

97 Z kolei Trybunał objął kontrolą proces wdrażania oczekiwań dotyczących pokrycia kredytów zagrożonych w 2021 r., w którym EBC po raz pierwszy zastosował narzuty w ramach filaru II. W cyklu SREP w 2021 r. (przeprowadzanym w oparciu o dane z końca 2020 r., zob. pkt **91**) EBC nakazał 22 spośród 110 banków zastosowanie narzutu w ramach filaru II ze względu na niedobory w zakresie pokrycia kredytów zagrożonych. Zasadniczo większość banków spełniła oczekiwania nadzorcze EBC dotyczące pokrycia, księgując rezerwy przed końcem 2020 r. Połowa banków, którym ostatecznie polecono zastosowanie narzutu, znacząco zredukowała niedobór pokrycia, przede wszystkim księgując rezerwy lub dokonując odliczeń od kapitału podstawowego Tier I w 2021 r. W rezultacie najpowszechniej stosowanym narzędziem służącym do spełnienia oczekiwań nadzorczych było tworzenie rezerw.

98 Ogólnie rzecz biorąc, narzuty w ramach filaru II dotyczące starszych kredytów zagrożonych wynosiły w poszczególnych bankach od 0,01% do 0,30%. Oznacza to, że:

- o stanowiły bardzo niewielki odsetek łącznych wymogów kapitałowych, którymi objęto banki. Po SREP z 2021 r. wymogi te sięgały średnio 13,50%;
- o były na niskim poziomie także w porównaniu ze standardowymi narzutami w ramach filaru II, które w populacji objętej jednolitym mechanizmem nadzorczym wynosiły średnio 2,24%, a maksymalna wysokość takiego narzutu wyniosła 3,90% (zob. pkt **61**). Ogółem wymogi kapitałowe w ramach filaru II wzrosły o 0,20 punktu procentowego w porównaniu z rokiem poprzednim, przede wszystkim ze względu na ustalenie narzutów w związku z oczekiwaniami EBC dotyczącymi pokrycia.

99 Proces określania wysokości narzutów w ramach filaru II obejmuje szereg etapów:

- 1) obliczenie poziomu niedoboru przed zastosowaniem wyłączeń (= oczekiwania dotyczące pokrycia minus poziom dostępnego pokrycia, np. rezerwy);
- 2) wskazanie i analiza pozycji podlegających ewentualnemu wyłączeniu;
- 3) obliczenie poziomu niedoboru po zastosowaniu wyłączeń;
- 4) wprowadzenie korekt dotyczących wydarzeń po dacie odniesienia (np. utworzenie dodatkowych rezerw lub zbycie kredytu);
- 5) obliczenie i wyznaczenie ostatecznego poziomu narzutu w ramach filaru II.

100 Banki są nie tylko zobowiązane do prowadzenia regularnej sprawozdawczości, ale mają ponadto obowiązek przedkładania szczegółowych danych na potrzeby określenia poziomu oczekiwań dotyczących pokrycia i dostępnych zasobów kapitałowych do celów tworzenia rezerw ostrożnościowych. Mogą także wskazać przypadki, w których zastosowanie się do oczekiwań skutkowałoby uzyskaniem pokrycia przekraczającego 100%. Ponadto banki mogą zwrócić się o objęcie wyłączeniem np. tych kredytów zagrożonych, w przypadku których kwota główna i odsetki były regularnie spłacane i można się spodziewać pełnej spłaty kredytu.

101 Europejski Bank Centralny musiał sprawdzić, czy sprawozdawczość prowadzona przez banki jest wiarygodna zgodnie z przyjętymi przez siebie standardowymi procedurami. Pozycje objęte ewentualnym wyłączeniem oceniono z wykorzystaniem jednocześnie analizy automatycznej i analizy poszczególnych przypadków, tak aby zagwarantować, że oczekiwania nadzorcze będą we wszystkich przypadkach odpowiednie. W szczególności sprawdzono, czy spełnione były kryteria wyłączenia. Ostatecznie EBC zaakceptował tylko 18% wyłączeń, o które wnioskowały banki, co przełożyło się na około 12,3% wartości, o jaką obniżono początkowy poziom niedoboru.

102 Ponadto już po wzięciu pod uwagę wyłączeń, ale jeszcze przed określeniem narzutów w ramach filaru II w decyzji SREP, EBC uwzględnił korekty niedoborów dokonane po dacie odniesienia. Korekty te pozwoliły bankom na uwzględnienie znacznego wzrostu poziomu rezerw (zob. pkt 95), odliczeń od kapitału, pełnych odpisów lub zbycia kredytów zagrożonych dokonanych po dniu 31 grudnia 2020 r. Korekty te przełożyły się na 46,1% wartości, o jaką obniżono poziom niedoboru.

103 W niektórych przypadkach w odniesieniu do banków, którym wyznaczono narzuty w ramach filaru II, proces określania ich poziomu nie był sfinalizowany nawet po przyjęciu ostatecznej decyzji SREP (harmonogram SREP przedstawiono na [rys. 6](#)). W ciągu roku banki te mogły zawnieść o dalsze korekty, z wykorzystaniem specjalnego formularza sprawozdawczego.

104 EBC dysponuje wprawdzie narzędziami informatycznymi do analizy przedkładanych formularzy i pomagają one wskazać te przypadki, które należy dodatkowo przeanalizować w porozumieniu z bankiem, jednak cały proces – w szczególności weryfikacja pozycji podlegających wyłączeniu – wymaga wielu zasobów i jest czasochłonny. Trybunał ustalił, że 33 banki złożyły ponownie łącznie 55 formularzy sprawozdawczych, a po dniu 1 maja 2021 r. liczba formularzy przedkładanych ponownie nadal była wysoka.

Wnioski i zalecenia

105 Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał stwierdził, że Europejski Bank Centralny zintensyfikował działania w zakresie nadzoru nad ryzykiem kredytowym banków, a w szczególności nad kredytami zagrożonymi. Konieczne są jednak dalsze działania, aby EBC mógł uzyskać większą pewność, że banki właściwie zarządzają ryzykiem kredytowym i odpowiednio się przed nim zabezpieczają. To ważna kwestia, jako że niezadawalające mechanizmy kontroli ryzyka kredytowego w bankach i brak zabezpieczeń przed tym ryzykiem mogą zagrozić prawidłowemu funkcjonowaniu tak banków, jak i całego systemu finansowego.

106 Podstawę skutecznego nadzoru nad bankami stanowi kompleksowa ocena przeprowadzana w procesie przeglądu i oceny nadzorczej (SREP). EBC zasadniczo uwzględnił standardy zewnętrzne w wytycznych dla osób sprawujących nadzór, lecz niektóre z tych wytycznych (w szczególności wytyczne dotyczące oceny kontroli ryzyka kredytowego) doprowadziły do tego, że wspólne zespoły nadzorcze przyjęły niespójne podejście do przeprowadzania oceny. Jeśli chodzi o faktyczną ocenę poziomu ryzyka kredytowego w bankach, Trybunał zaobserwował pewne niedociągnięcia w sposobie jej przeprowadzania, lecz stwierdził, że w większości przypadków przestrzegano odpowiednich standardów (zob. pkt [26–33](#)).

107 Narzędzia analizy porównawczej EBC są właściwie opracowane i wspólne zespoły nadzorcze wykorzystują je do porównywania wyników poszczególnych banków w szerszym kontekście. Niemniej Trybunał zaobserwował, że na potrzeby niektórych narzędzi stosowano nieaktualne zakresy liczbowe. Ponadto narzędzia te nie były w wystarczającym stopniu zintegrowane z innymi systemami wykorzystywanymi do przeprowadzania i dokumentowania ocen SREP, co dodatkowo obciążało pracę wspólne zespoły nadzorcze (zob. pkt [34–36](#)).

108 Zgodnie z odpowiednim standardem zasoby przeznaczone na potrzeby nadzoru powinny być określone w sposób niezależny, bez naruszania autonomii i niezależności operacyjnej organów nadzoru. EBC postanowił jednak, że począwszy od 2023 r. nie będzie zwiększać liczby pracowników, ani w odniesieniu do funkcji EBC jako centralnego organu bankowego, ani w odniesieniu do jego funkcji jako organu nadzorczego. W określonych okolicznościach przewodniczący i wiceprzewodniczący Rady ds. Nadzoru mogą wprawdzie zwrócić się o przyznanie dodatkowych zasobów, lecz ostateczną decyzję podejmuje Rada Prezesów EBC. Co więcej, jako że EBC nie ocenia już, czy zasoby są wystarczające w stosunku do potrzeb, nie ma pewności, czy zaplanowane zadania są realizowane zgodnie z jego własnymi standardami (zob. pkt [37–40](#) i [44–45](#)).

109 Ponadto dziewięć z 22 krajowych organów nadzoru (właściwych organów krajowych) nadal nie wywiązuje się z zobowiązań w zakresie udostępniania personelu na potrzeby wspólnych zespołów nadzorczych, a próby zaostreżenia podejścia przez EBC nie doprowadziły do zapewnienia przez nie dodatkowych zasobów. Niektóre z tych organów nie udostępniają również odpowiedniej liczby pracowników potrzebnych do kontroli na miejscu, w wyniku czego nie udało się przeprowadzić działań na określonym przez EBC poziomie zapotrzebowania (zob. pkt [41–43](#) i [46–47](#)).

Zalecenie 1 – Udoskonalenie procesu oceny ryzyka występującego w bankach

EBC powinien poprawić skuteczność procesu oceny nadzorczej, podejmując następujące działania:

- a) udoskonalenie wytycznych skierowanych do osób sprawujących nadzór i poprawa przeprowadzanych przez te osoby procesów analizy porównawczej (w szczególności jeśli chodzi o oceny kontroli ryzyka kredytowego), a także wprowadzenie procesu zapewnienia jakości, tak aby zagwarantować kompletność ocen ryzyka kredytowego;
- b) zabezpieczenie niezależności operacyjnej EBC jako organu nadzorczego przez:
 - (i) określenie i osiągnięcie poziomu zatrudnienia na potrzeby pełnionej przez EBC funkcji organu nadzorczego w oparciu o zapotrzebowanie, niezależnie od strategii zatrudnienia w EBC na potrzeby jego funkcji jako centralnego organu bankowego;
 - (ii) wezwanie krajowych organów nadzoru do wywiązania się z zobowiązań polegających na zapewnieniu personelu, rygorystycznie wykorzystując do tego celu istniejące procedury eskalacji.

Termin realizacji: dla zalecenia częściowego a) – IV kwartał 2023 r. (do celów cyklu SREP w 2024 r.); dla zalecenia częściowego b) – II kwartał 2024 r.

110 W cyklu SREP w 2021 r. ostateczne decyzje zostały wydane dopiero po 13 miesiącach od daty odniesienia, czyli proces ten trwał dłużej niż w poprzednich latach i dłużej niż w przypadku innych organów nadzoru. Taki długi czas wydawania decyzji oznacza, że ostateczna decyzja była oparta na nieaktualnej już ocenie ryzyka (zob. pkt [50](#) i [52](#)), w związku z czym banki nie były w stanie na czas podjąć decyzji w zakresie zarządzania ryzykiem ani należycie zabezpieczyć się przed jego wystąpieniem.

111 Etapy cyklu SREP obejmujące dialog i zatwierdzanie decyzji zmniejszają efektywność procesu. Te dwa etapy trwały łącznie dwa razy dłużej niż etapy oceny i analizy porównawczej. Proces konsultacji z bankami (czas przeznaczony na dialog nadzorczy i prawo do bycia wysłuchanym) miał w dużej mierze charakter formalności, a nie merytorycznej wymiany. W jego wyniku do wstępnych wersji decyzji SREP, które EBC przekazał już bankom nieformalnie pół roku przed wydaniem ostatecznych decyzji, wprowadzono bardzo niewiele zmian (zob. pkt [51](#)).

Zalecenie 2 – Usprawnienie procesu przeglądu i oceny nadzorczej

EBC powinien zwiększyć efektywność cyklu nadzorczego, skracając etapy dialogu i zatwierdzania decyzji, i wydawać ostateczne decyzje w ciągu 10 miesięcy od daty odniesienia.

Termin realizacji: IV kwartał 2023 r. (na potrzeby cyklu SREP w 2024 r.)

112 W 2021 r. EBC zastosował nową metodykę do określenia kwoty kapitału, jaką poszczególne banki są zobowiązane utrzymać jako narzut ponad minimalne wymogi regulacyjne w celu zabezpieczenia się przed zidentyfikowanym ryzykiem (wymóg w ramach filaru II, czyli P2R). Zastosowanie tej metodyki sprawiło, że poszczególne rodzaje ryzyka (w tym ryzyko kredytowe) nie są wyraźnie powiązane z ustalonym poziomem wymogu w ramach filaru II. Trybunał nie znalazł dowodów na to, że EBC skwantyfikował te rodzaje ryzyka dla każdego banku (zob. pkt [53–60](#) i [70](#)). W związku z tym EBC nie ma pewności, czy poszczególne rodzaje ryzyka zostały w pełni pokryte.

113 EBC przypisał wynikom w zakresie oceny ryzyka określone przedziały, w oparciu o które osoby sprawujące nadzór mają wskazać poziom wymogu w ramach filaru II. Przedziały te nie są bezpośrednio związane z poszczególnymi rodzajami ryzyka i w dużej mierze pokrywają się, co sprawia, że bank, który uzyskał lepszy wynik w ocenie ryzyka, może zostać objęty wyższym wymogiem kapitałowym niż bank z gorszym wynikiem. W przypadku banków z wynikiem świadczącym o najwyższym poziomie ryzyka EBC konsekwentnie ustalał wymóg kapitałowy w ramach filaru II na najniższym możliwym poziomie w ramach danego przedziału (zob. pkt [61](#) i [63–68](#)). Takie rozwiązanie pomogło bankom, które nie dysponowałyby kapitałem wystarczającym, aby spełnić wyższe wymogi.

114 Rzetelny proces oceny kapitału na poziomie banku ma zasadnicze znaczenie dla zarządzania ryzykiem. Trybunał ustalił, że Europejski Bank Centralny nie korygował

systematycznie w górę wymogów kapitałowych w ramach filaru II w przypadku, gdy stwierdził, że prowadzony przez banki proces wewnętrznej oceny adekwatności kapitałowej (ICAAP) był nierzetelny. Ponadto wewnętrzne wytyczne w tym zakresie nie były przestrzegane (zob. pkt 62).

115 EBC stosuje również jakościowe środki nadzorcze w stosunku do banków – poleca im podjęcie konkretnych działań w celu zabezpieczenia się przed stwierdzonym ryzykiem. Trybunał zaobserwował, że w odniesieniu do populacji banków objętych nadzorem EBC nie zaostrzał wystarczająco środków nadzorczych w przypadku, gdy utrzymywał się wysoki poziom ryzyka kredytowego (zob. pkt 71–76). Oznacza to, że nie zapewnił należytego zarządzania ryzykiem przez banki.

116 W ostatnich latach EBC wywierał presję na banki należące do unijnego systemu bankowego, aby zajęły się kwestią starszych kredytów zagrożonych. Na przestrzeni lat ich wolumen spadał, a od 2017 r. zanotowano stałą tendencję spadkową. Trybunał nie przeanalizował wprawdzie związku przyczynowego między działaniami EBC (w szczególności sformułowaniem oczekiwań dotyczących pokrycia) a spadkiem poziomu kredytów zagrożonych, ale można zasadnie przyjąć, że działania EBC stanowiły jeden z czynników, które przyczyniły się do tej tendencji. Jeśli chodzi o ostateczne rezultaty polityki EBC, będzie można je ocenić dopiero po jej pełnym wdrożeniu na koniec 2026 r., czyli dziewięć lat po publikacji rekomendacji dotyczącej kredytów zagrożonych (zob. pkt 15, 84 i 96).

117 EBC powierzono uprawnienia nadzorcze dające mu prawo do wywierania wpływu na strategię banków w zakresie tworzenia rezerw, w przypadku gdy banki nie dysponują solidnymi procesami i danymi na potrzeby określania, które kredyty są zagrożone, oraz ustalania ich wartości. EBC jest między innymi uprawniony – o czym mowa w art. 16 ust. 2 lit. d) rozporządzenia w sprawie jednolitego mechanizmu nadzorczego – do zobowiązania banku, aby przy obliczaniu wysokości funduszy własnych zastosował konkretne korekty (takie jak odliczenia), w przypadku gdy podejście księgowe przyjęte przez bank zostanie uznane za nieostrożne z punktu widzenia nadzoru, na przykład w przypadku banków polegających w dużym stopniu na zabezpieczeniach, które są rzadko realizowane. Korzystanie z tego uprawnienia jest szczególnie ważne dla rozwiązania problemu kredytów zagrożonych, jak zauważyła Komisja w przeglądzie jednolitego mechanizmu nadzorczego z 2017 r. Trybunał odnotował, że EBC nie wykorzystywał systematycznie powierzonego mu uprawnienia we wspomnianym celu (zob. pkt 79–83).

118 EBC opracował i wdrożył szerszą strategię mającą zastosowanie do wszystkich banków, która ma pozwolić bankom skupić uwagę na terminowym rozwiązaniu

problemu starszych kredytów zagrożonych, wyeliminować te pozycje z bilansów banków i zapobiec kumulacji takich kredytów w przyszłości. Najważniejszym narzędziem, którym EBC postanowił posłużyć się do osiągnięcia powyższych celów, były tzw. oczekiwania dotyczące pokrycia. Podejście to zakładało zachęcenie banków do działania przez wyznaczenie narzutu w ramach filaru II tym bankom, które na przestrzeni czasu nie rozwiązały problemu starszych kredytów zagrożonych lub nie zagwarantowały ich pokrycia innymi środkami (przez księgowanie dodatkowych rezerw, odliczenia ostrożnościowe od kapitału podstawowego Tier I, odpisy i zbycie starszych kredytów zagrożonych). Rozwiązanie to miało zniechęcić banki do przyjmowania postawy wyczekującej i skłonić je do aktywnego podjęcia działań bez potrzeby bardziej rygorystycznych interwencji ze strony EBC. Wyznaczanie narzutów w ramach filaru II nie było samo w sobie celem tej strategii (zob. pkt [84–86](#) i [88](#)).

119 Przyjęte przez EBC podejście nie przyniosło jednak oczekiwanych efektów, gdyż banki przystępowały do działania dopiero wówczas, gdy stanęły w obliczu konieczności przyjęcia narzutu w ramach filaru II, który wprowadzono w cyklu SREP w 2021 r. Wcześniejsze zastosowanie i bardziej systematyczne wykorzystywanie uprawnień nadzorczych przez EBC począwszy od 2017 r. mogły przynieść szybsze rezultaty w przypadku tych banków, których rezerwy były rzeczywiście niewystarczające, czy to z perspektywy księgowej, czy ostrożnościowej. EBC wybrał jednak podejście, które nie zapewniało natychmiastowego rozwiązania problemu, tylko prowadziło do stopniowych zmian (zob. pkt [87](#) i [89–91](#)).

120 Ze względu na swoją koncepcję podejście przyjęte przez EBC zakładające wyznaczanie narzutu w ramach filaru II skutkuje nierównym traktowaniem banków. Po pierwsze, oczekiwania EBC dotyczące tworzenia rezerw są najłagodniejsze w stosunku do tych banków, które mają największy wolumen kredytów zagrożonych. Przyznano im najwięcej czasu na spełnienie oczekiwań, maksymalnie dziewięć lat od wydania rekomendacji dotyczącej tych kredytów. Po drugie, w porównaniu z bankami, które proaktywnie pokrywają potencjalne niedobory w zakresie rezerw, EBC daje bankom, które nadal borykają się z niedoborem po dacie odniesienia, dodatkowe 13 miesięcy na jego wyeliminowanie. Po trzecie, podejście EBC umożliwia bankom działanie w najkorzystniejszy dla nich sposób (tj. mogą one albo utworzyć rezerwy, albo pomniejszyć kapitał podstawowy Tier I, albo przyjąć narzut w ramach filaru II) (zob. pkt [92–95](#)).

121 Podejście wybrane przez EBC nakładało na wszystkie banki dodatkowe obowiązki sprawozdawcze, także na te banki, w których poziom kredytów zagrożonych był niski. Proces wyznaczania narzutów w ramach filaru II (przeprowadzony po raz pierwszy w 2021 r.) był skomplikowany i wymagał znacznych zasobów zarówno ze

strony osób sprawujących nadzór, jak i banków, a ponadto nie był w pełni efektywny. Większość banków (około 80%) spełniła sformułowane przez EBC oczekiwania dotyczące pokrycia, księgując rezerwy przed rozpoczęciem cyklu SREP lub dokonując dalszych korekt w ciągu kolejnego roku. Ostatecznie narzuty w ramach filaru II objęły ograniczony odsetek banków, a ich poziom był niski w porównaniu z całkowitymi wymogami kapitałowymi (zob. pkt [97–104](#)).

Zalecenie 3 – Zastosowanie środków nadzorczych, które skuteczniej zapewniłyby odpowiednie zarządzanie ryzykiem przez banki i zabezpieczenie się przed jego wystąpieniem

EBC powinien poprawić efektywność i przejrzystość procesu nadzorczego, podejmując następujące działania:

- a) wprowadzenie zmian w metodyce obliczania poziomu wymogów w ramach filaru II, tak aby zagwarantować odpowiednie pokrycie wszystkich istotnych rodzajów ryzyka, w tym:
 - (i) określenie i skwantyfikowanie każdego ryzyka indywidualnie zgodnie z wytycznymi EUNB,
 - (ii) nakładanie takich wymogów kapitałowych, które zapewniłyby odpowiednie pokrycie wspomnianych poszczególnych rodzajów ryzyka, w szczególności w przypadku utrzymującego się wysokiego ryzyka,
 - (iii) podawanie w decyzjach SREP powodów jasno uzasadniających nałożenie wymogów w ramach filaru II z podziałem na poszczególne rodzaje ryzyka, tak aby zagwarantować pełną przejrzystość wobec banków;
- b) korzystanie w razie potrzeby z **pełnego** zakresu uprawnień nadzorczych, w przypadku gdy działania banku mające na celu wyeliminowanie utrzymujących się uchybień w zakresie mechanizmów kontroli ryzyka (w tym w zakresie tworzenia rezerw) nie są skuteczne;
- c) opublikowanie metodyki ustalania wymogów w ramach filaru II.

Termin realizacji: IV kwartał 2024 r.







Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę IV, której przewodniczy Mihails Kozlovs, członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 18 kwietnia 2023 r.



W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Tony Murphy
Prezes

Załącznik



Załącznik I – Przegląd działań podjętych w następstwie sprawozdania specjalnego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego 29/2016 pt. „Jednolity Mechanizm Nadzorczy – dobry początek, lecz konieczne są dalsze usprawnienia”


Terminowość realizacji zaleceń:  w terminie;  opóźnienie;  termin jeszcze nie minął;  brak działań następczych, EBC odrzucił zalecenie;  nie wyznaczono terminu realizacji zalecenia;  po przeprowadzeniu dodatkowej analizy EBC postanowił nie realizować zalecenia.


Zalecenie		w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo	niezrealizowane	Uwagi	Terminowość
1	Delegowanie pewnych decyzji na niższe szczeble, dalsze wytyczne w formie list kontrolnych, wzorów i schematów blokowych dla każdego typu decyzji.	X				EBC przeprowadził kompleksową analizę zasad delegowania, w tym wziął pod uwagę uprawnienia krajowe. Opracował również kompleksowy wykaz dokumentów do celów podejmowania decyzji i sporządził powiązane modele dokumentów.	
2 (i)	Ocena ryzyka związanego z korzystaniem ze służb świadczących usługi wspólne,		X			EBC przeprowadził kompleksową analizę ryzyka i wprowadził pewne zabezpieczenia (np. odrębne hierarchie służbowe dla	


Zalecenie	w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo	niezrealizowane	Uwagi	Terminowość
	wdrożenie koniecznych zabezpieczeń i monitorowanie przestrzegania zasad oraz zapewnienie, by w pełni uwzględniono potrzeby funkcji polityki nadzorczej.				niektórych służb). W kontekście analizy niektóre dyrekcje generalne (np. dyrekcja generalna ds. polityki makroostrożnościowej i stabilności finansowej, dyrekcja generalna ds. ekonomii) nie zostały uznane przez EBC za służby wspólne, tylko zostały w całości przypisane do funkcji banku centralnego (tj. polityki pieniężnej), mimo że dyrekcje te wnoszą także wkład w pełnienie funkcji nadzorczej przy przeprowadzaniu testów warunków skrajnych. Takie rozwiązanie nie jest samo w sobie niezgodne z zasadą odrębności funkcji, niemniej w odniesieniu do tych służb nie przeprowadzono analizy ryzyka, nie rozważono kwestii zabezpieczeń ani nie sprawdzono, czy przestrzegana jest zasada odrębności funkcji (np. nie zweryfikowano, czy przekazywanie informacji na temat wartości referencyjnych	


Zalecenie		w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo	niezrealizowane	Uwagi	Terminowość
						w zakresie ryzyka kredytowego wykorzystywanych do celów makroostrożnościowych mogłoby mieć wpływ na strategiczne wybory w ramach nadzoru bankowego). Nie wprowadzono odrębnych instrukcji organizacyjnych dotyczących sposobu monitorowania lub dokumentowania takiego monitorowania oraz zgłaszania ryzyka wynikającego ze świadczenia przez służby usług wspólnych w odniesieniu do zasady rozdzielania funkcji określonej w art. 25 ust. 2 rozporządzenia w sprawie jednolitego mechanizmu nadzorczego.	
2 (ii)	Wdrożenie odrębnej hierarchii służbowej w przypadku, gdy wykorzystuje się zasoby przeznaczone na funkcję nadzorczą.				X	Zalecenie zostało odrzucone i nie podjęto żadnych powiązanych działań.	⊗


Zalecenie		w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo	niezrealizowane	Uwagi	Terminowość
2 (iii)	Większe zaangażowanie Rady ds. Nadzoru w proces ustalania budżetu i podejmowania decyzji.				X	Zalecenie zostało odrzucone i nie podjęto żadnych powiązanych działań.	
3	Przydzielenie wystarczających zasobów na potrzeby audytu wewnętrznego, tak aby zapewnić objęcie kontrolami obszarów wysokiego i średniego ryzyka.		X			Przeprowadzany jest bardziej wnikliwy audyt wewnętrzny dotyczący kwestii z zakresu nadzoru. Pod względem zasobów sytuacja poprawiła się. Zaprzesano rejestracji czasu pracy. Według szacunków EBC średnio około 10 ekwiwalentów pełnego czasu pracy jest wykorzystywanych na zadania związane z jednolitym mechanizmem nadzorczym, natomiast trzy ekwiwalenty – do celów planowania, monitorowania ryzyka i ewentualnie dochodzeń administracyjnych. W następstwie analizy poszczególnych ryzyk tylko wybrane tematy dotyczące obszarów wysokiego ryzyka są objęte audytem (np. w ramach	

Zalecenie		w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo	niezrealizowane	Uwagi	Terminowość
						zarządzania kryzysowego jedynie kwestia instytucji znajdujących się na progu upadłości lub zagrożonych upadłością). Dokonywanie wyboru na podstawie wstępnej oceny jest wprawdzie racjonalnie uzasadnione, lecz należy dalej szczegółowo monitorować sytuację w zakresie zasobów i weryfikować, czy obszary wysokiego i średniego ryzyka są odpowiednio objęte kontrolą.	
4	Współpraca z Trybunałem Obrachunkowym.	X				Kontrola zarządzania kryzysowego w EBC została przeprowadzona przed podpisaniem przez Trybunał Obrachunkowy i EBC protokołu ustaleń w październiku 2019 r. W odniesieniu do wszystkich kontroli przeprowadzonych po podpisaniu protokołu ustaleń EBC przekazał informacje niezbędne Trybunałowi do przeprowadzenia kontroli.	


Zalecenie		w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo	niezrealizowane	Uwagi	Terminowość
5	Sformalizowanie ustaleń dotyczących pomiaru wykonania zadań nadzorczych i upubliczniania informacji na ten temat oraz wykorzystanie ankiet.			X		Upublicznienie informacji i wskaźników w raporcie rocznym EBC z nadzoru bankowego (w tym informacji na temat priorytetów nadzorczych i ryzyka) zapewnia wyjaśnienie działalności nadzorczej i dostarcza informacji na temat sektora bankowego pozwalających nakreślić ogólny obraz do celów oceny wykonania zadań nadzorczych. Nadal należy w większym stopniu skoncentrować się na porównaniu priorytetów/celów nadzorczych z wykonanymi zadaniami, a także położyć nacisk na wyniki. Rozpoczęto szereg odnośnych działań, w tym uruchomiono projekt pilotażowy w celu pomiaru skuteczności nadzoru nad mniej istotnymi instytucjami. Rada ds. Nadzoru zatwierdziła wprowadzić już w grudniu 2018 r. ramy ankiety branżowej, lecz ankiety tej	

Zalecenie		w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo	niezrealizowane	Uwagi	Terminowość
						dotychczas nie przeprowadzono.	
6	Dokonanie zmiany rozporządzenia ramowego w sprawie jednolitego mechanizmu nadzorczego w celu sformalizowania zobowiązań podjętych przez właściwe organy krajowe oraz zapewnienia, by wszystkie te organy uczestniczyły w pełni i proporcjonalnie w pracach wspólnych zespołów nadzorczych.			X		EBC uznał w 2017 r., że zmiana rozporządzenia ramowego w sprawie jednolitego mechanizmu nadzorczego może nie być konieczna. Współprawodawcy nie wprowadzili żadnych zmian w rozporządzeniu. Zasadniczo EBC jest zdania, że jednolity mechanizm nadzorczy powinien działać w oparciu o zasadę współpracy w dobrej wierze. Szczegółowe informacje na temat zasobów przewidzianych na potrzeby działań na miejscu można znaleźć w pkt 41–43, a kwestię zasobów udostępnianych przez właściwe organy krajowe omówiono w pkt 46–47. Zob. także zalecenie 1 b) (ii) dla EBC w sprawie wezwania krajowych organów nadzoru do wywiązania się z zobowiązań przez rygorystyczne stosowanie do	


Zalecenie		w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo	niezrealizowane	Uwagi	Terminowość
						tego celu istniejących procedur eskalacji.	
7	Opracowanie profili ról i zespołów oraz metod oceny adekwatności pracowników, których właściwe organy krajowe przydzielają do wspólnych zespołów nadzorczych, jak i wyników ich pracy.			X		Opracowano kompleksowy profil ról (obejmujący 15 specjalizacji). Nie sporządzono profili ról dla dyrektora ani kierownika działu. Opracowano profile zespołów, ale nie zostały one jeszcze formalnie zatwierdzone, mimo że są wykorzystywane w praktyce przez EBC. Nadal nie przyjęto procedury oceny wyników pracy poszczególnych członków wspólnych zespołów nadzorczych spoza EBC – subkoordynatorom wspólnych zespołów nadzorczych z właściwych organów krajowych przekazywane są jedynie informacje zwrotne na temat wyników zespołu. Tym samym na poziomie właściwych organów krajowych informacje zwrotne nie mają wpływu na ocenę wyników pracy poszczególnych pracowników.	


Zalecenie		w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo	niezrealizowane	Uwagi	Terminowość
						Nie przyjęto procedury odrzucania proponowanych członków wspólnego zespołu nadzorczego. Ogólnie rzecz biorąc, EBC polega na gotowości i zdolności właściwych organów krajowych do współpracy w dobrej wierze.	
8	Utworzenie i utrzymywanie scentralizowanej, znormalizowanej i kompleksowej bazy danych dotyczących umiejętności i doświadczenia członków wspólnych zespołów nadzorczych (przydzielonych zarówno przez EBC, jak i przez właściwe organy krajowe).			X		Dokonano przeglądu rozwiązań wprowadzonych przez właściwe organy krajowe. Chociaż z prawnego punktu widzenia utworzenie bazy danych byłoby możliwe, właściwe organy krajowe zrezygnowały z tego pomysłu. W czerwcu 2021 r. dla pracowników EBC i właściwych organów krajowych uruchomiono platformę wymiany wiedzy o nazwie SSMnet. Można na niej utworzyć profil użytkownika, który obejmuje dane kontaktowe, zajmowane stanowisko oraz – na zasadzie dobrowolności – dodatkowe informacje (obszary	

Zalecenie		w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo	niezrealizowane	Uwagi	Terminowość
						specjalizacji, wcześniejsze doświadczenie, wykształcenie). W istniejących okolicznościach inicjatywa ta stanowi dobry punkt wyjścia, chociaż w obecnej postaci nie jest to kompleksowa baza danych na temat umiejętności i doświadczenia pracowników. Ponadto, aby platforma była przydatna do identyfikacji talentów, konieczne będzie powszechne korzystanie z możliwości utworzenia na niej profilu użytkownika przez pracowników właściwych organów krajowych i EBC.	
9	Wdrożenie programu szkoleń w zakresie nadzoru bankowego. Uzależnienie obowiązkowego udziału w tych szkoleniach od potrzeb operacyjnych oraz rozważenie wdrożenia programu certyfikacji.		X			Przygotowano dobrze opracowany program szkoleniowy obejmujący szkolenia merytoryczne. Znaczącym osiągnięciem jest rosnąca liczba uczestników w szkoleniach w ostatnich latach. Obecnie żadne ze szkoleń nie jest obowiązkowe. Od grudnia 2021 r. zespół szkoleniowy ds. jednolitego mechanizmu nadzorczego	

Zalecenie		w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo	niezrealizowane	Uwagi	Terminowość
						przygotowuje zmianę obecnego programu wprowadzającego w zagadnienia jednolitego mechanizmu nadzorczego, a w lutym 2023 r. zaczął opracowywać nowy program w zakresie podstawowych kwalifikacji w ramach jednolitego mechanizmu nadzorczego. Program ten ma obejmować obowiązkowe szkolenia, przy czym przewidziano możliwość zwolnienia z nich niektórych pracowników w zależności od ich profilu zawodowego i posiadanych już kwalifikacji.	
10	Opracowanie i wdrożenie metodyki opartej na ocenie ryzyka w celu określenia docelowej liczby pracowników i składu wspólnych zespołów nadzorczych pod względem umiejętności, co			X		EBC określił docelową liczbę pracowników dla każdego klastra bankowego i do 2019 r. stosował te liczby jako wartość odniesienia w celu zasygnalizowania ewentualnych niedoborów kadrowych. Nie przeprowadzono wprawdzie weryfikacji historycznej przyjętych wartości	

Zalecenie	w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo	niezrealizowane	Uwagi	Terminowość
<p>powinno zapewnić, by zasoby były współmierne do wielkości, złożoności i profilu ryzyka nadzorowanej instytucji.</p>					<p>docelowych, lecz ich stosowność oceniono jakościowo na podstawie ankiety dotyczącej zasobów kadrowych wspólnych zespołów nadzorczych.</p> <p>Szczegółowe informacje na temat rozdziału polityki pieniężnej od funkcji nadzoru bankowego przedstawiono w pkt 45. Informacje na temat zasobów kadrowych udostępnianych przez właściwe organy krajowe ujęto w pkt 46–47.</p> <p>Ogólnie rzecz biorąc, udział pracowników właściwych organów krajowych w pracach wspólnych zespołów nadzorczych mieści się w pożądanym zakresie (tj. co najmniej 25–80% działalności zawodowej danego pracownika stanowi pracę na rzecz wspólnego zespołu nadzorczego, a pozostała część – na rzecz właściwego organu krajowego). W 2021 r. w ankiecie dotyczącej</p>	

Zalecenie		w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo	niezrealizowane	Uwagi	Terminowość
						<p>personelu uwzględniono dodatkowo wymiar jakościowy.</p> <p>Według EBC w przypadku niektórych właściwych organów krajowych niski wskaźnik uczestnictwa ich pracowników w pracach wspólnych zespołów nadzorczych wynika ze znaczenia poszczególnych banków w kraju przyjmującym. Pracownicy właściwych organów krajowych uczestniczą wówczas w nadzorze banku na poziomie grupy oraz sprawują nadzór nad jednostką zależną w swoim kraju na poziomie indywidualnym.</p>	
11	Przegląd i aktualizacja modelu tworzenia klastrów.	X				<p>Model tworzenia klastrów opiera się na analizie ryzyka i jest często aktualizowany. Odnotowano jedynie niewielkie opóźnienie w realizacji tego zalecenia w stosunku do przewidzianego terminu.</p>	

Zalecenie		w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo	niezrealizowane	Uwagi	Terminowość
12	Istotne wzmocnienie obecności EBC podczas kontroli na miejscu. Zwiększenie liczby kontroli na miejscu prowadzonych przez właściwe organy krajowe inne niż macierzyste lub przyjmujące.			X		<p>Wraz z utworzeniem odrębnej dyirekcji generalnej ds. kontroli na miejscu i kontroli modeli wewnętrznych (DG OMI) wzrosła zdolność EBC w zakresie kontroli na miejscu. Niemniej w latach 2016–2022 udział pracowników EBC w kontrolach na miejscu spadł, natomiast znacząco wzrosła liczba kontroli prowadzonych przez EBC. Odnotowano znaczną poprawę, jeśli chodzi o misje transgraniczne, ale ograniczenia w zakresie zdrowia publicznego związane z pandemią COVID-19 doprowadziły do zmniejszenia liczby kontroli na miejscu w latach 2020 i 2021.</p> <p>Szczegółowe informacje dotyczące połączonej zdolności EBC i właściwych organów krajowych przedstawiono w pkt 46 (z uwzględnieniem decyzji z grudnia 2022 r. o zwiększeniu zasobów EBC),</p>	

Zalecenie		w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo	niezrealizowane	Uwagi	Terminowość
						a jej skutki dla działań na miejscu omówiono w pkt 43.	
13	Monitorowanie uchybień w systemie informatycznym w odniesieniu do kontroli na miejscu. Dalsze działania na rzecz podniesienia kwalifikacji i umiejętności kontrolerów przeprowadzających kontrole na miejscu.	X				Nowe rozwiązania informatyczne wyeliminowały stwierdzone uchybienia. Wprowadzono odpowiedni nowy program szkoleń dla kontrolerów przeprowadzających kontrole na miejscu.	

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Wykaz akronimów

CET1 – kapitał podstawowy Tier I

EBC – Europejski Bank Centralny

EUNB – Europejski Urząd Nadzoru Bankowego

ICAAP – proces wewnętrznej oceny adekwatności kapitałowej

P2R – wymóg kapitałowy w ramach filaru II

SREP – proces przeglądu i oceny nadzorczej

SSM – jednolity mechanizm nadzorczy

Glosariusz

Kapitał podstawowy Tier I – kapitał najwyższej jakości (tj. kapitał w najmniejszym stopniu podlegający wykupowi), którym muszą dysponować instytucje finansowe na potrzeby nieograniczonego i niezwłocznego wykorzystania w celu pokrycia ryzyka i strat, gdy tylko one wystąpią.

Kapitał regulacyjny – minimalna wysokość kapitału, który bank lub inna instytucja finansowa są zobowiązane posiadać na mocy prawa.

Kapitał Tier II – dodatkowy, podlegający wykupowi na prostszych warunkach kapitał, który instytucja finansowa jest zobowiązana posiadać na wypadek swojej upadłości w celu pokrycia strat.

Kredyt zagrożony – należność, której termin płatności został przekroczony o ponad 90 dni, która prawdopodobnie nie zostanie spłacona lub jej wartość obniżyła się.

Nadwyżka kapitałowa – różnica między (i) ogólnymi wymogami kapitałowymi banku a (ii) jego współczynnikiem kapitałowym.

Nadzór mikroostrożnościowy – nadzór bankowy skupiający się na poszczególnych instytucjach finansowych jako elementach systemu finansowego.

Narzut w ramach filaru II – dodatkowy wymóg w ramach filaru II obowiązujący banki, które w ocenie EBC nie posiadają odpowiednich rezerw z punktu widzenia nadzoru ostrożnościowego.

Oczekiwane straty kredytowe – odzwierciedlają oczekiwania banku dotyczące niedoborów w uzyskaniu przepływów pieniężnych wynikających z umowy.

Odliczenie od kapitału podstawowego Tier I – dostosowanie wysokości kapitału regulacyjnego – w wyniku zastosowania uprawnień nadzorczych – mające odzwierciedlić realia gospodarcze, których nie uwzględniono.

Rezerwy – pojęcie z dziedziny rachunkowości oznaczające najlepszy szacunek wysokości prawdopodobnego przyszłego zobowiązania, które jest ujęte w bilansie, a jego termin zapłaty lub wysokość są niepewne.

Składniki kapitału regulacyjnego – kapitał Tier I (obejmujący kapitał podstawowy Tier I i kapitał dodatkowy Tier I) oraz kapitał Tier II.

Standardy rachunkowości – wspólny zestaw zasad i wymogów, które stanowią podstawę polityki rachunkowości i praktyk księgowych.

Współczynnik kapitałowy – stosunek kapitału banku do jego aktywów ważonych ryzykiem.

Wymóg kapitałowy – stosunek minimalnej wymaganej wysokości kapitału, jaki musi posiadać dany bank, do jego aktywów ważonych ryzykiem (wymóg w ramach filaru I), powiększony o dodatkową kwotę obliczoną w oparciu o profil ryzyka tego banku (wymóg w ramach filaru II).

Wymóg w ramach filaru II – wymóg w ramach filaru II to wymóg kapitałowy określany indywidualnie dla poszczególnych banków i obejmujący ryzyka, które zostały niedoszacowane lub nie zostały uwzględnione w minimalnych wymogach kapitałowych (określanych jako wymogi w ramach filaru I).

Zabezpieczenie – aktywa przyjęte jako ubezpieczenie lub zabezpieczenie na potrzeby udzielenia kredytu, które zostaną zatrzymane w przypadku braku spłaty.

Odpowiedzi Europejskiego Banku Centralnego

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

Kalendarium

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

Zespół kontrolny

W sprawozdaniach specjalnych Trybunału przedstawiane są wyniki kontroli dotyczących obszarów polityki i programów UE bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne tak, aby osiągnąć jak największe oddziaływanie, biorąc przy tym pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę IV, zajmującą się obszarami regulacji rynków i konkurencyjnej gospodarki. Izbie tej przewodniczy członek Trybunału Mihails Kozlovs, który kierował niniejszą kontrolą. W działania kontrolne zaangażowani byli: Edite Dzalbe, szefowa gabinetu, i Laura Graudina, attaché; Marion Colonerus, kierowniczka; Shane Enright, koordynator zadania, a także kontrolerzy: Joerg Genner, Mirko Gottmann, Helmut Kern, Anna Ludwikowska, Ioannis Sterpis, Nadiya Sultan i Giorgos Tsikkos.



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

PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2023.

Polityka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania dokumentów została określona w [decyzji Trybunału nr 6-2019](#) w sprawie polityki otwartych danych oraz ponownego wykorzystywania dokumentów.

O ile nie wskazano inaczej (np. nie zamieszczono szczegółowych adnotacji o prawach autorskich), treści Europejskiego Trybunału Obrachunkowego będące własnością UE objęte są licencją [Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe \(CC BY 4.0\)](#). Oznacza to, że co do zasady ponowne wykorzystanie jest dozwolone, pod warunkiem że treści zostaną odpowiednio oznaczone i zostaną wskazane dokonane w nich zmiany. W przypadku ponownego wykorzystania treści Trybunału niedozwolone jest zmienianie ich oryginalnego znaczenia albo przestania. Trybunał nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek konsekwencje ponownego ich wykorzystania.

Jeżeli konkretna treść wskazuje na możliwość do zidentyfikowania osobę fizyczną – tak jak w przypadku zdjęć, na których widoczni są pracownicy Trybunału – lub zawiera prace stron trzecich, wymagane jest uzyskanie dodatkowego zezwolenia.

W takim przypadku uzyskane dodatkowe zezwolenie na ponowne wykorzystanie określonej treści unieważnia i zastępuje wspomniane wcześniej zezwolenie ogólne. Powinny być w nim wyraźnie wskazane wszelkie ograniczenia dotyczące wykorzystania treści.

W celu wykorzystania lub powielenia treści niebędącej własnością UE konieczne może być wystąpienie o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.

— Rys. 7 – ikony: rysunek został opracowany z wykorzystaniem zasobów ze strony <https://flaticon.com>. © Freepik Company S.L. Wszelkie prawa zastrzeżone.

Oprogramowanie lub dokumenty objęte prawem własności przemysłowej, takie jak patenty, znaki towarowe, wzory użytkowe, znaki graficzne i nazwy, nie są objęte polityką Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania.

Na stronach internetowych instytucji Unii Europejskiej dostępnych w domenie europa.eu zamieszczane są odsyłacze do stron zewnętrznych. Trybunał nie ma kontroli nad ich zawartością i w związku z tym zachęca użytkowników, aby we własnym zakresie zapoznali się z polityką ochrony prywatności i polityką w zakresie praw autorskich obowiązującymi na tych stronach.

Wykorzystywanie znaku graficznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nie może być wykorzystywany bez uprzedniej zgody Trybunału.

PDF	ISBN 978-92-847-9957-2	1977-5768	doi:10.2865/24951	QJ-AB-23-012-PL-N
HTML	ISBN 978-92-847-9942-8	1977-5768	doi:10.2865/881767	QJ-AB-23-012-PL-Q

Europejski Bank Centralny (EBC) nadzoruje duże banki w unii bankowej, oceniając ryzyka ostrożnościowe, na jakie są narażone. Jednym ze źródeł ryzyka ostrożnościowego jest ryzyko kredytowe, które występuje, gdy kredyty przestają być obsługiwane, co może zakłócić prawidłowe funkcjonowanie banków, a nawet całego systemu finansowego.

Kontrolerzy stwierdzili, że chociaż EBC zintensyfikował działania, należy zrobić więcej, aby zyskał większą pewność, że banki właściwie zarządzają ryzykiem kredytowym i odpowiednio się przed nim zabezpieczają. Przyjęta przez EBC nowa metoda określania dodatkowych wymogów kapitałowych (w ramach filaru II) nie daje pewności, że poszczególne rodzaje ryzyka są w pełni pokryte, i jest stosowana w sposób niespójny – na banki o wyższym poziomie ryzyka nie nałożono odpowiednio wyższych wymogów kapitałowych. EBC nie wykorzystał dostępnych narzędzi i przyznaných mu uprawnień nadzorczych w sposób efektywny, aby zagwarantować odpowiednie pokrycie ryzyka kredytowego banków.

Trybunał zalecił udoskonalenie ocen ryzyka, usprawnienie procesu przeglądu i oceny nadzorczej oraz zastosowanie środków nadzorczych, które skuteczniej zapewnią należyte zarządzanie ryzykiem przez banki.

Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego przedstawiono na podstawie art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE .



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji
Unii Europejskiej

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx

Strona internetowa: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors