

Posebno poročilo

Nadzor EU nad kreditnim tveganjem bank

ECB je okrepila svoja prizadevanja, vendar je treba storiti več za izboljšanje zagotovila, da se kreditno tveganje ustrezno upravlja in krije



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

Vsebina

	Odstavek
Povzetek	I–XII
Uvod	01–15
Bonitetni nadzor, ki ga izvaja Evropska centralna banka	01–09
Kreditno tveganje in slaba posojila v EU	10–15
Obseg revizije in revizijski pristop	16–22
Opažanja	23–104
ECB dobro ocenjuje kreditno tveganje, vendar ne uporablja učinkovito svojih orodij za zagotavljanje dobrega upravljanja in kritja kreditnega tveganja	23–76
Nadzorniške ocene kreditnega tveganja bank, ki jih izvaja ECB, imajo nekatere pomanjkljivosti, vendar so na splošno dobre	26–36
Kadrovski viri so bili dodeljeni v skladu z ugotovljenimi tveganji, vendar pomanjkljivosti še ni bile obravnavane	37–47
Procesi ECB za posvetovanje in odobritev so temeljiti, vendar banke zaradi njih niso pravočasno obveščene o sklepih SREP	48–52
ECB ne uporablja učinkovito svojih orodij, s katerimi bi zagotovila, da je kreditno tveganje v celoti pokrito z dodatnim kapitalom	53–70
ECB ne uporablja učinkovito svojih nadzorniških pooblastil, s katerimi bi lahko od bank zahtevala, naj bolje upravlja kreditna tveganja	71–76
ECB je okrepila svoja prizadevanja za obravnavo nadzorniških pomislekov v zvezi s starimi slabimi posojili, vendar svojih orodij ne uporablja optimalno	77–104
Zaključki in priporočila	105–121
Priloga	
Priloga I – Spremljanje izvajanja priporočil iz Posebnega poročila Evropskega računskega sodišča 29/2016: Enotni mehanizem nadzora – dober začetek, a potrebne so nadaljnje izboljšave	

Kratice in okrajšave

Glosar

Odgovori Evropske centralne banke

Časovnica

Revizijska ekipa

Povzetek

I Evropska centralna banka (ECB) v tesnem sodelovanju z nacionalnimi nadzorniki neposredno nadzoruje približno 110 pomembnih bank iz 21 sodelujočih držav članic bančne unije. Ta sistem se imenuje enotni mehanizem nadzora, ki je bil vzpostavljen leta 2014.

II Nadzorniki vsako leto ocenijo tveganja, s katerimi se srečujejo banke (npr. kreditno tveganje, korporativno upravljanje, likvidnost in poslovni model), ter pri tem preverijo, ali so jih sposobne ustrezno upravljati. Izložki tega procesa so uradna ocena tveganja in letni nadzorniški sklepi. V njih so bankam določene dodatne kapitalske zahteve (zahteve v okviru drugega stebra), ki presegajo predpisani minimalni kapital (zahteve v okviru prvega stebra) in katerih namen je pokriti tveganja, ki niso obravnavana v prvem stebri, in/ali nadzorniški ukrepi, s katerimi naj bi se zagotovilo, da banke sprejmejo korektivne ukrepe za izboljšanje upravljanja in kontrol svojih tveganj.

III Eno najpomembnejših bonitetnih tveganj za banke je kreditno tveganje, zlasti tveganje, da posojilojemalci ne odplačajo posojil, ki potem postanejo slaba. Če banke ne oblikujejo dovolj rezervacij, je lahko ogrožena njihova sposobnost delovanja, kar se je pokazalo že v preteklih krizah. ECB je nedavno opozorila, da se napovedi za banke zaradi slabših gospodarskih obetov in vse večjega kreditnega tveganja slabšajo.

IV Za uspešno delovanje bank je ključno, da ECB ne zagotavlja le tega, da banke dobro upravljajo in krijejo kreditna tveganja, temveč tudi to, da pravočasno odkrijejo slaba posojila in zanje oblikovanje rezervacije. Sodišče je to revizijo izvedlo zaradi pomembnosti zaupanja v bančni sektor in zato, da informira deležnike. Pri njej je ocenilo, ali je bil pristop ECB k nadzoru kreditnih tveganj v bankah in obravnavanju starih slabih posojil (razvrščenih kot takih pred aprilom 2018) operativno učinkovit. Osredotočilo se je na ukrepanje ECB v nadzorniškem ciklu leta 2021 ter preučilo vzorec desetih bank, za katere so bili ugotovljeni problemi v zvezi s slabimi posojili.

V Sodišče na splošno ugotavlja, da je ECB okrepila svoja prizadevanja za nadzor kreditnega tveganja bank, zlasti slabih posojil. Vendar je treba storiti več, da bi lahko bolje zagotovila, da se kreditno tveganje upravlja in krije ustrezno.

VI Z izjemo nekaterih pomanjkljivosti je ECB za banke v vzorcu Sodišča ustrezno ocenila **ravni kreditnega tveganja in kontrole** ter pravilno uporabljala orodja za primerjalno analizo. Vendar v okviru procesa nadzorniškega pregledovanja in ovrednotenja ni učinkovito uporabljala svojih obstoječih orodij in nadzorniških pooblastil, s katerimi naj bi zagotavljala ustrezno kritje kreditnega tveganja.

VII Z novo metodologijo, ki se je začela uporabljati leta 2021 za določitev dodatnih kapitalskih zahtev (drugi steber), ECB kot nadzorniški organ ni dobila zagotovila, da so banke ustrezno krile svoja različna posamezna tveganja. Poleg tega metodologije ni uporabljala dosledno: bankam z višjimi ravni tveganj ni izrekla sorazmerno višjih zahtev v okviru drugega stebra. Evropski bančni organ ni ocenil, kako ECB uporablja svojo novo metodologijo.

VIII ECB ni zaostрила svojih nadzorniških ukrepov za nekatere banke, tudi v primerih visokega in trajnega kreditnega tveganja ter stalnih slabosti pri kontrolah. Nadzorniški cikel leta 2021 je trajal zelo dolgo (13 mesecev): končni sklepi so bili bankam izdani šele februarja 2022, zlasti zaradi dolgotrajnih faz dialoga in odobritve. Zaradi tega obstaja tveganje, da ocene ECB ne odražajo dejanskih profilov tveganj bank.

IX Nadzor je bil nekoliko omejen, ker več nacionalnih nadzornikov ni izpolnilo svojih zavez glede zagotavljanja kadrovskih virov, ECB pa se poleg tega odločila, da od leta 2023 naprej ne bo povečevala števila uslužbencev za svojo nadzorniško vejo.

X Skupni obseg **starih slabih posojila** se je začel zmanjševati leta 2015 in se še vedno, k čemur je prispevalo več dejavnikov, tudi ukrepi ECB. Slednja svojih posebnih nadzorniških pooblastil (s katerimi lahko od bank zahteva, naj rezervacije oblikujejo na določen način ali prilagodijo izračune lastnih sredstev) ni uporabljala sistematično, da bi v primerih, v katerih računovodskih rešitev ni štela za preudarne, od bank zahtevala, naj ukrepajo. ECB je leta 2018 bankam sporočila, da bodo morale izpolniti dodatno kapitalsko zahtevo (pribitek v okviru drugega stebra), če teh slabih posojil ne bodo obravnavale. S tem pristopom, ki ga uporabljala za vse banke, se je osredotočila na pravočasno odpravo starih slabih posojil.

XI Pri tem si je prizadevala za to, da bi veliko bank odvrnila od pristopa „počakajmo in bomo videli“ ter jih spodbudila k proaktivnemu ukrepanju, pri katerem njej sami ne bi bilo treba odločneje posredovati (z določitvijo pribitkov v okviru drugega stebra). Pristop ECB je bil zasnovan tako, da se z njim ta problem ni rešil naenkrat, saj so imele banke za izpolnitev zahtev na voljo več let. Poleg tega vse banke niso delovale tako proaktivno, kot je pričakovala ECB. Njen pristop je privedel do tega, da banke niso bile obravnavane enako, saj so imele tiste z večjimi ravnmi slabih posojil na voljo več časa od drugih, slaba posojila pa so lahko pokrila na način, ki je bil zanje najugodnejši. Sodišče je ugotovilo, da proces ni bil dovolj učinkovit, saj so banke in ECB za njegovo upravljanje potrebovale veliko virov.

XII Da bi ECB izboljšala svojo operativno učinkovitost, ji Sodišče priporoča, naj:

- okrepi ocene tveganja bank,
- optimizira proces nadzorniškega pregledovanja in ovrednotenja,
- uporablja nadzorniške ukrepe, s katerimi je mogoče bolje zagotoviti, da banke tveganja krijejo in upravljajo zanesljivo.

Uvod

Bonitetni nadzor, ki ga izvaja Evropska centralna banka

01 Banke v EU so nadzorovane z enotnim mehanizmom nadzora (EMN), ki je bil vzpostavljen leta 2014. Pri EMN, ki je eden od stebrov bančne unije, sodelujejo Evropska centralna banka (ECB) v vlogi nadzornika in pristojni nacionalni organi sodelujočih držav članic (20 držav članic evrskega območja, od leta 2020 pa tudi Bolgarija). Septembra 2022 je ECB neposredno nadzorovala 110 pomembnih institucij (v nadaljnjem besedilu: banke), ki imajo v bančni uniji skoraj 82 % bančnih sredstev¹. EMN je v glavnem urejen z [uredbo o EMN](#) in [okvirno uredbo o EMN](#).

02 Bančni nadzor EU temelji na skupnem letnem postopku, ki se imenuje proces nadzorniškega pregledovanja in ovrednotenja (SREP), njegov namen pa je zagotoviti, da banke izpolnjujejo bonitetne zahteve EU. Izvajanje SREP je določeno v smernicah, ki jih je izdal Evropski bančni organ (EBA). V skladu z načelom „upoštevaj ali pojasni“² morajo ECB in pristojni nacionalni organi EBA obvestiti, ali nameravajo upoštevati smernice, v nasprotnem primeru pa to pojasniti. Namen teh zahtev je zagotoviti varnost in trdnost evropskega bančnega sistema ter povečati finančno povezanost in stabilnost. Vsakodnevni nadzor izvajajo skupne nadzorniške skupine. Sestavljajo jih uslužbenci ECB in pristojnih nacionalnih organov, njihovo delo pa usklajuje in podpira ECB, med drugim tudi uslužbenci iz njenih horizontalnih funkcij. V letu 2021 so upravni odhodki za nadzorniške naloge ECB znašali 577,5 milijona EUR³.

03 S SREP se zagotavlja, da je zaupanje v banke upravičeno. Brez zaupanja v trdnost bančnega sistema banke ne bi mogle kreditirati realnega gospodarstva, saj ne bi imele potrebnih sredstev. Ta vloga je še posebej pomembna v EU, kjer večina malih in srednjih podjetij, ki štejejo za steber gospodarstva, nima dostopa do kapitalskih trgov. Zagotavljanje državljanom EU, da lahko zaupajo svojim bankam, je bil tudi eden od razlogov za vzpostavitev bančne unije in EMN.

¹ [Spletišče ECB o bančnem nadzoru](#).

² [Člen 16 Uredbe \(EU\) št. 1093/2010](#).

³ [Letno poročilo ECB o nadzornih dejavnostih za leto 2021, razdelek 6.1](#).

04 Koncept SREP je bil prvič uveden z novim baselskim kapitalskim sporazumom (Basel II) leta 2004. ECB je SREP prvič izvedla leta 2014 na podlagi nacionalnih pristopov. Sklepe tega prvega SREP so dopolnjevali rezultati pregleda stanja, ki ga je leta 2014 opravila ECB in se imenuje „celovita ocena“. Pregled stanja se mora izvesti za vsako banko, ki jo začne nadzorovati ECB. Vključuje pregled kakovosti sredstev, da se pridobi večja transparentnost v zvezi z izpostavljenostjo bank. Pri tem se med drugim preveri, ali so bila sredstva in zavarovanja s premoženjem ustrezno ovrednotena ter ali so z njimi povezane rezervacije ustrezne, zlasti kar zadeva slaba posojila. Drugi SREP je bil izveden leta 2015 in je prvič temeljil na skupnem pristopu. To je bil pomemben korak k doseganju enakih konkurenčnih pogojev v bančni uniji.

05 Pri SREP nadzorniki preverijo, ali so tveganja, ki so jim banke izpostavljene, ustrezno upravljana in v primeru, da bi se uresničila, krita z zadostnimi kapitalskimi rezervami. Pri tem pregledajo profil tveganj banke na podlagi štirih različnih elementov: (i) poslovni model, (ii) korporativno upravljanje (iii) tveganja za kapital in (iv) tveganja za likvidnost. Kreditno tveganje je eno od tveganj, ki jih nadzorniki analizirajo pri oceni tveganj za kapital.

06 Nadzorniki tveganja ocenjujejo posamično, nato pa na podlagi teh posamičnih ocen določijo skupni rezultat SREP od 1 do 4, ki je nadzorniška ocena stopnje tveganja in kakovosti kontrol banke v zvezi s tveganji. Višji kot je rezultat, višja je stopnja tveganja.

07 Na podlagi rezultata SREP se po ocenjevanju sprejmejo nadzorniški ukrepi, ki se nanašajo na kapital in/ali likvidnost ali druge zadeve v zvezi z nadzorom (glej [sliko 1](#)).

Slika 1 – Skupna ocena SREP



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi informacij ECB.

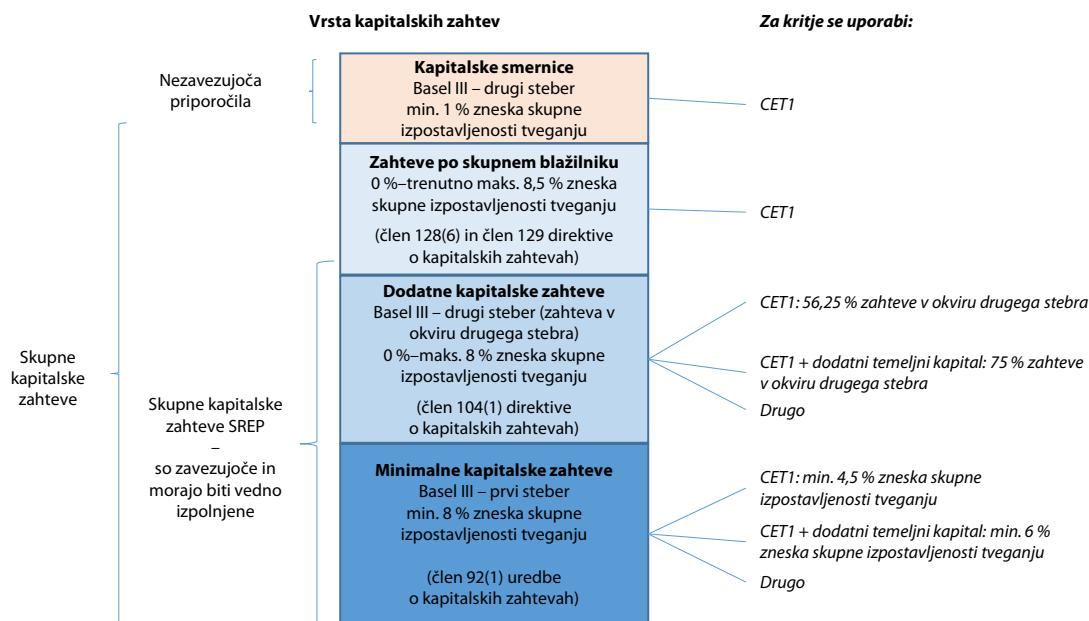
08 V uredbi o EMN, ki se uporablja za ECB (kot nadzornika), je določen neizčrpen seznam morebitnih **nadzorniških ukrepov**, ki jih ta lahko sprejme. ECB lahko na primer od bank zahteva, naj okrepijo svoje ureditve, procese in strategije ali pridobijo dodaten kapital, zlasti tisti, ki je določen s kapitalsko zahtevo v okviru drugega stebra in presega predpisani minimalni kapital. Slednji je opredeljen v prvem stebru okvira Basel III, tj. mednarodnem regulativnem okviru za banke (glej [slika 2](#)), ki ga je EU sprejela z uredbo o kapitalskih zahtevah⁴ in direktivo o kapitalskih zahtevah⁵.

⁴ Direktiva o kapitalskih zahtevah.

⁵ Direktiva 2013/36/EU.

09 Regulativne zahteve veljajo za tri sestavne dele kapitala (glej *slika 2*): navadni lastniški temeljni kapital (CET1), dodatni temeljni kapital in dodatni kapital. CET1 je najkakovostnejši kapital, ki med drugim vključuje delnice in zadržani čisti dobiček. Če banka krši kapitalske zahteve, se lahko proti njej ukrepa, npr. omeji se ji možnost izplačila dividend.

Slika 2 – Predpisane kapitalske zahteve



Vir: Evropsko računsko sodišče.

Kreditno tveganje in slaba posojila v EU

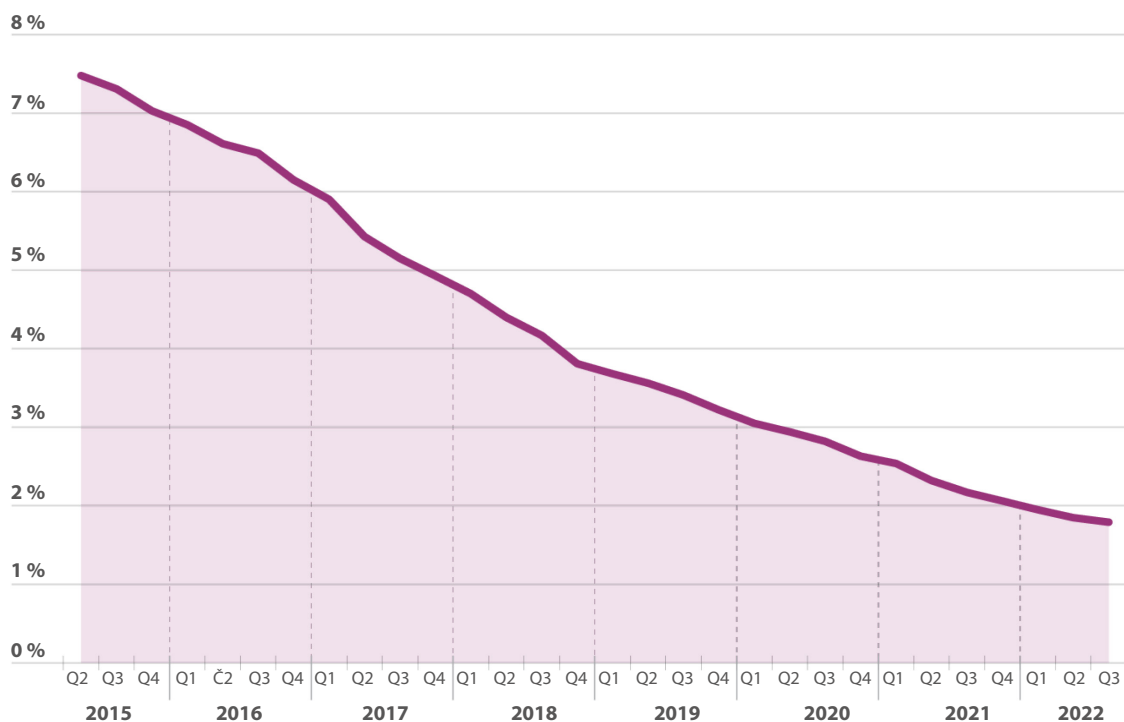
10 Ko banke odobrijo posojila, neizogibno tvegajo, da posojilojemalci ne bi mogli odplačati svojih posojil. Da bi to tveganje zmanjšale, ga upravljajo, in sicer tako, da skrbno ocenijo kreditno sposobnost potencialnih posojilojemalcev. Poleg tega zahtevajo dovolj visoke obresti, da se lahko zaščitijo pred tveganji glede neplačil posojilojemalcev. Če je malo verjetno, da bo posojilojemalec posojilo odplačal, ali ga dejansko ne odplačuje, ker z načrtovanimi plačili zamuja več kot 90 dni, posojilo šteje za slabo posojilo. V skladu z računovodskimi standardi morajo banke za takšne slabe kredite oblikovati rezervacije v znesku celotnega neodplačanega posojila, od katerega odštejejo vsa plačila, za katera lahko na podlagi predhodnih izkušenj razumno pričakujejo, da jih bodo prejele od (i) neplačnika ali (ii) iz naslova zavarovanja s premoženjem.

11 Če je ima banka v celotnem kreditnem portfelju velik delež takih slabih posojil (delež slabih posojil), lahko to škodi njeni uspešnosti, tj. njeni dobičkonosnosti, in celo ogrozi njeno sposobnost delovanja, zlasti če si ne more privoščiti, da bi za slaba posojila oblikovala ustrezne rezervacije. Da bi banka preprečila ali zmanjšala kopičenje slabih posojil, je ključno, da dobro upravlja svoja tveganja (kar vključuje visoke posojilne standarde, dovolj visoke posojilne marže, da pokrije stroške izgub, in stresne teste). Če se gospodarske razmere poslabšajo ali cene stanovanjskih nepremičnin zaradi nevzdržnosti nenadoma zelo znižajo, lahko dobro upravljana banka lažje ublaži hitro rast ravni slabih posojil, ki se ji v splošnem ne more izogniti nobena banka.

12 Zaradi finančne krize leta 2008 so imele nekatere banke v bančni uniji visoke ravni slabih posojil: do konca leta 2015 je bil povprečni delež slabih posojil še vedno visok in je znašal več kot 7 % (glej [sliko 3](#)), pri čemer so deleži slabih posojil v bančnih sistemih petih od 20 držav članic znašali nad 10 % (glej odstavek [01](#)).

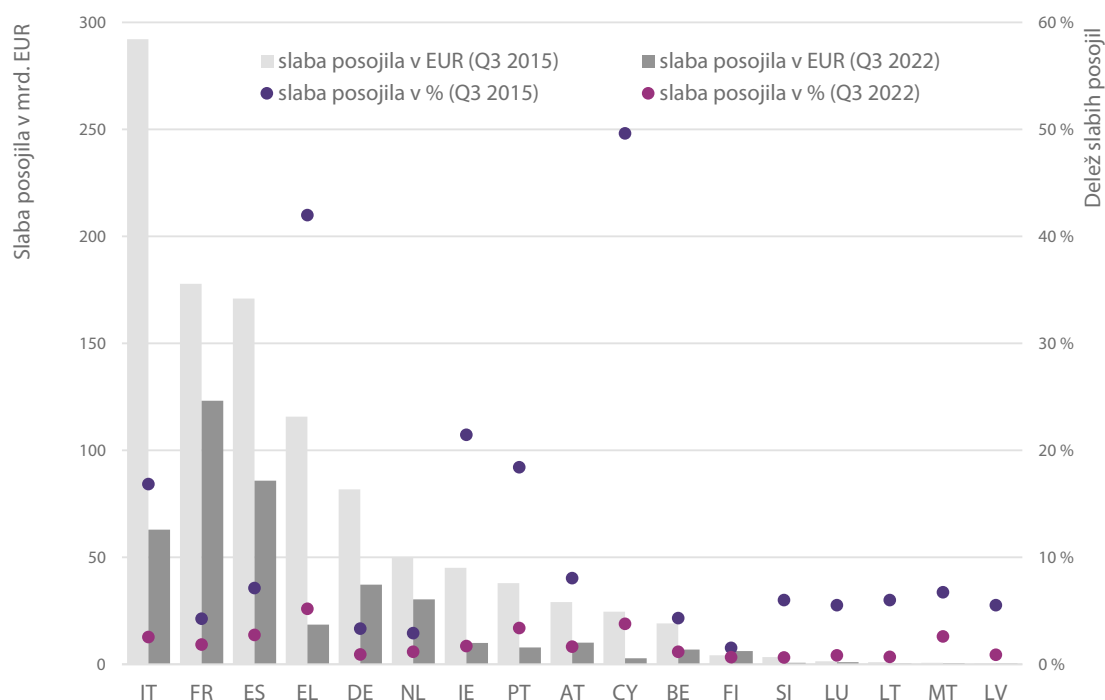
Slika 3 – Delež slabih posojil v 21 članicah bančne unije

(delež slabih posojil)



Vir: nadzorniški statistični podatki ECB o bankah (prvo četrletje 2022, delež slabih posojil v državah EMN).

Slika 4 – Gibanje slabih posojil bank v EMN (v EUR in razmerju do vseh sredstev)



Opomba: primerljivi podatki niso na voljo za Estonijo in Slovaško. Podatki za Luksemburg so od četrtega četrtrletja 2015 naprej, za Malto od drugega četrtrletja 2016, za Slovenijo od prvega četrtrletja 2016, za Latvijo pa se končajo pri tretjem četrtrletju 2021.

Vir: nadzorniški statistični podatki ECB o bankah.

13 Reševanje problema slabih posojil je za EU postalo prioriteta politike, Svet pa je 11. julija 2017 izdal [sklepe o akcijskem načrtu](#) za zmanjšanje visokih ravni slabih posojil. V njih je poudaril, da je treba ukrepati na naslednjih področjih: nadzor nad bankami; reforme okvirov za insolventnost in izterjavo dolgov; razvoj sekundarnih trgov za slaba posojila in spodbujanje prestrukturiranja bančne panoge. Eden glavnih korakov pri dosegu napredka v zvezi s tretjim stebrom bančne unije, tj. evropskim sistemom jamstva za vloge, je obravnavanje problema visokih ravni slabih posojil. Cilj dokončanja bančne unije je zmanjšati razdrobljenost bančnega sektorja v EU in zagotoviti pošteno konkurenčno okolje za banke.

14 Eden ključnih akterjev v teh prizadevanjih je ECB. Da banke zaradi neustreznega upravljanja in kritja kreditnega tveganja ne bi propadle, bi morala ECB zagotoviti, da banke pravočasno odpravijo svoje pomanjkljivosti na področju upravljanja kreditnega tveganja (kot so neustrezni posojilni standardi) in s tem povezanih računovodskih usmeritev (odkrivanje slabih posojil in oblikovanje rezervacij zanje).

15 Do tretjega četrtnega leta 2022 se je delež slabih posojil v bančni uniji zmanjšal na 1,8 %, kar je očitno znižanje v primerjavi z letom 2015. Razlike med državami članicami so sicer še vedno velike, vendar so se znatno zmanjšale. Trend zniževanja je deloma posledica (i) zmanjšanja ravni slabih posojil zaradi izboljšanih gospodarskih razmer; (ii) posojil v okviru ukrepov javne podpore, ki so se že ali se bodo iztekli; (iii) prodaje in listinjenja (prenose na nove lastnike) starih slabih posojil. Nova slaba posojila bi lahko nastala, ko se bodo končali podporni ukrepi, povezani s COVID-19, in združile gospodarske težave zaradi vojne v Ukrajini in visoke inflacije. V tem kontekstu je ECB pred kratkim opozorila, da se je kreditno tveganje povečalo in da se bodo napovedi za banke zaradi padca tečajev njihovih delnic verjetno poslabšale.

Obseg revizije in revizijski pristop

16 Ker bi bila lahko slaba posojila resna grožnja za sposobnost delovanja bank in da se zaščiti finančna stabilnost, je ključno, da nadzorniki učinkovito izvajajo svoja nadzorniška pooblastila, kar je zaradi sedanjih težkih gospodarskih razmer še toliko pomembnejše. Kar zadeva kreditno tveganje, morajo nadzorniki zagotoviti, da se dobro upravlja in ustrezno krije, vključno s tem, da banke s temeljitim in strogim SREP pravočasno odkrijejo nova slaba posojila in oblikujejo rezervacije zanje.

17 Kreditno tveganje je že od vzpostavitve EMN nadzorniška prioriteta ECB. Zato se je Sodišče odločilo, da bo pri tej reviziji preučilo, kako ECB nadzoruje kreditno tveganje na splošno in še zlasti slaba posojila.

18 To poročilo dopolnjuje poročili, ki ju je Sodišče objavilo o nadzornih dejavnostih ECB v letih 2016⁶ in 2018⁷. V *Prilogi I* je tabela, s katero je Sodišče spremljalo izvajanje priporočil posebnega poročila iz leta 2016. Pooblastilo Sodišča za revidiranje operativne učinkovitosti upravljanja ECB izhaja iz zadevnih pravnih besedil⁸. Sodišče in ECB sta leta 2019 podpisala [memorandum o soglasju](#), v katerem so bile določene praktične ureditve za izmenjavo dokumentov in informacij. V času celotne revizije je imelo Sodišče popoln dostop do zahtevanih dokumentov, uslužbenci ECB pa so z njim v celoti sodelovali.

19 Sodišče je uspešno sodelovalo z ECB in njenimi uslužbenci, s katerimi je imelo odprt in konstruktiven dialog. Iz publikacij ECB o nadzoru je razviden njen napredek v smeri večje transparentnosti (npr. leta 2020 je ECB prvič objavila zahteve v okviru drugega stebra za vsako banko). S tem se krepi tržna disciplina, tretji steber Baselskega okvira za nadzor in lastna odgovornost.

⁶ [Posebno poročilo 29/2016](#): Enotni mehanizem nadzora – dober začetek, a potrebne so nadaljnje izboljšave.

⁷ [Posebno poročilo 02/2018](#): Operativna učinkovitost ECB pri kriznem upravljanju bank.

⁸ Člen 27.2 Protokola (št. 4) o Statutu Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke in člen 20(7) uredbe o EMN.

20 Sodišče je pri reviziji zlasti preučilo, ali je bil pristop ECB k nadzoru kreditnega tveganja v bankah in obravnavanju starih slabih posojil (tj. tistih, ki so nastala pred letom 2018) operativno učinkovit. V ta namen je ocenilo razmerje med uporabljenimi viri (tj. uslužbenci, orodja in procesi) in izločki ter si postavilo naslednja vprašanja:

- o Ali je bil pristop ECB k nadzoru kreditnega tveganja učinkovit pri zagotavljanju tega, da banke zanesljivo krijejo posojilna tveganja in jih dobro upravljajo?
- o Ali je bila ECB učinkovita pri obravnavanju nadzorniških pomislekov v zvezi s starimi slabimi posojili (tj. tistimi, ki so nastala pred letom 2018)?

21 Revizija je bila osredotočena na nadzorne dejavnosti ECB v zvezi s kreditnim tveganjem predvsem med ciklom SREP leta 2021, v nekaterih primerih pa tudi na ukrepe pred tem. Sodišče je revidiralo dejavnosti horizontalnih direktoratsv ECB, odgovornih za nadzorniško metodologijo in inšpekcijske preglede na kraju samem, ter direktoratsv, ki so neposredno odgovorni za nadzor posameznih bank.

22 Sodišče je opravilo razgovore z uslužbenci več skupnih nadzorniških skupin (uslužbenci ECB in pristojnih nacionalnih organov) in horizontalnih funkcij ECB. Preučilo je ustrezno dokumentacijo o sistemih ECB in izvedlo analizo celotne populacije bank. Da bi odgovorilo na obe revizijski vprašanji, je preučilo tudi nadzorniške spise za vzorec desetih bank z visokimi ravnmi slabih posojil. V ta vzorec je vključilo banke različnih velikosti in poslovnih modelov ter iz različnih držav članic. Da bi pridobilo mnenja različnih deležnikov, je opravilo razgovore s panožno skupino in nadzornikom EU zunaj bančne unije.

Opažanja

ECB dobro ocenjuje kreditno tveganje, vendar ne uporablja učinkovito svojih orodij za zagotavljanje dobrega upravljanja in kritja kreditnega tveganja

23 Ena glavnih dejavnosti nadzornika je vsakoletni SREP. Ocene tveganj za vsako nadzorovano banko (glej *slika 1*) se izvedejo na daljavo, po potrebi pa tudi na kraju samem, temeljijo pa na različnih kvantitativnih in kvalitativnih informacijah. Da bi se banke ocenjevale enotno, morajo skupne nadzorniške skupine v skladu z ustreznimi standardi (glej odstavke *01–02*) banke medsebojno primerjati (primerjalna analiza) in pri svojih ocenah kreditnega tveganja upoštevati ustrezne okoliščine.

24 Ocena banke v danem letu je povzeta v sklepu SREP, ki jo nadzornik pošlje banki (glej odstavek *07*). Sklepi na splošno vključuje ukrepe, ki jih morajo banke sprejeti, da odpravijo ugotovljene specifične pomanjkljivosti. Kar zadeva samo kreditno tveganje, se lahko v sklepih od bank zahteva, naj pridobijo dodaten kapital, s katerim bi krile tveganja, in/ali odpravijo ali zmanjšajo pomanjkljivosti pri kontrolah kreditnega tveganja in/ali njegovem upravljanju.

25 Sodišče je v tem razdelku ocenilo, kako učinkovito ECB izvaja ta proces v zvezi s kreditnim tveganjem, tj. razmerje med uporabljenimi viri in doseženimi izločki v smislu količine, kakovosti in časa. Zlasti je ocenilo, ali:

- (a) je ECB kreditno tveganje bank ocenjevala celovito;
- (b) so bili kadrovske viri dodeljeni v skladu z ugotovljenimi tveganji;
- (c) so bili sklepi SREP izdani pravočasno;
- (d) je ECB zagotovila, da so bila tveganja, ki jih je ugotovila, krita s kapitalom;
- (e) je ECB učinkovito uporabljala svoja orodja, da bi obravnavala slabosti, ugotovljene na ravni bank.

Nadzorniške ocene kreditnega tveganja bank, ki jih izvaja ECB, imajo nekatere pomanjkljivosti, vendar so na splošno dobre

26 Pri ocenjevanju kreditnega tveganja, ki ga opravi skupna nadzorniška skupina, se oceni stopnja kreditnega tveganja banke in njene kontrole v zvezi s tem tveganjem, npr. ureditve upravljanja, ocena pa se na koncu izrazi kot rezultat (glej *slika 5*). Ocenjevanje stopnje tveganja se začne po zbiranju podatkov, ko se za vsako banko na podlagi kazalnikov tveganja samodejno izračuna rezultat. Skupne nadzorniške skupine lahko ta samodejno izračunan rezultat nekoliko spremenijo, saj ga lahko znižajo za dve točki ali zvišajo za eno, da upoštevajo specifičnost in kompleksnost institucije. To se imenuje omejena presoja in se izvede v tretji fazi.

Slika 5 – Ocenjevalna faza SREP



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi priročnika ECB o SREP.

27 Ocenjevanje kontrol tveganj temelji na kontrolnih seznamih, s katerimi skupne nadzorniške skupine preverjajo skladnost bank s pravnimi zahtevami (druga faza), kar dopolnijo s podrobnejšo oceno (tretja faza). Namen tega je upoštevati specifičnost in kompleksnost banke, hkrati pa zagotoviti, da so nadzorniške presoje v okviru EMN enotne.

28 Sodišče je ocene kreditnega tveganja preučilo na podlagi vzorca desetih bank (glej odstavek 22). Analiziralo je, ali:

- o je ECB pri svojih smernicah za skupne nadzorniške skupine upoštevala zunanje standarde (smernice EBA o SREP in smernice EBA o upravljanju slabih posojil in restrukturirane izpostavljenosti), da bi zagotovila enoten nadzor nad kreditnim tveganjem na daljavo (vključno s tem, kako banke upravljajo slaba posojila),
- o so skupne nadzorniške skupine smernice uporabljale pravilno,
- o je ECB dobro uporabljala orodja za primerjavo bank.

29 Sodišče je v splošnem ugotovilo, da je ECB pri operativnih smernicah za skupne nadzorniške skupine upoštevala zunanje standarde, zlasti v svojem priročniku SREP. Ta vključuje konkretna navodila v zvezi s tem, kako oceniti banke v zvezi s posameznimi elementi SREP. Sodišče ugotavlja, da nadzorniške ocene temeljijo na samodejno izračunanem rezultatu, ki ga lahko skupne nadzorniške skupine po potrebi spremenijo. Vendar ECB ni opredelila objektivnih meril za omejeno presojo, ki jo izvajajo skupne nadzorniške skupine (glej odstavek 26): zgolj našteva dejavnike, ki jih skupne nadzorniške skupine lahko upoštevajo, ne daje pa navodil, kako pri tem zagotoviti skladnost med skupnimi nadzorniškimi skupinami.

30 V vzorcu bank, ki ga je pripravilo Sodišče, so skupne nadzorniške skupine pri dokončanju ocen SREP sicer izpolnile večino zahtev iz ustreznih standardov. Vendar je Sodišče odkrilo nekatere pomanjkljivosti pri izvajanju SREP in jih navaja v naslednjih odstavkih.

31 Kar zadeva oceno **stopnje kreditnega tveganja** (tretja faza), je Sodišče ugotovilo, da ECB pri vseh desetih bankah v njegovem vzorcu ni ocenila ali ni v celoti ocenila nekaterih elementov v skladu z ustreznimi smernicami EBA (glej odstavek 28). Na primer, za nekatere banke ni ocenila kakovosti donosnih posojil in pomembnosti slabih posojil v posameznem portfelju oz. tega ni ocenila v celoti. Polovica zadevnih bank v vzorcu je bila sicer ocenjena z najslabšo oceno tveganja, tj. štiri, ker pa so ocene nepopolne, je mogoče sklepati, da ni mogoče v celoti zagotoviti, da se tveganja upravljajo in krijejo dobro.

32 Kar zadeva oceno **kontrol kreditnih tveganj**, je Sodišče ugotovilo, da:

- o so bile smernice ECB za skupne nadzorniške skupine v zvezi s tem, na katera vprašanja morajo odgovoriti (kontrolni seznam za drugo fazo, kot je prikazana na [sliki 5](#)), nedosledne. Jasna navodila o tem, ali je treba odgovoriti na pomembna vprašanja (na primer o tem, ali so bile usmeritve in postopki za razvrščanje slabih posojil usklajeni s pravnimi zahtevami), so bila dana le skupnim nadzorniškimi skupinam, ki so obravnavala 22 bank od 110, zajetih v SREP leta 2021, od katerih sta bili dve v vzorcu Sodišča. Zaradi tega se je zmanjšala enotnost procesa, s katerim se je ocenjevala celotna populacija nadzorovanih bank,
- o leta 2021 so bila vprašanja za oceno tveganja v redni tretji fazi, ki jih je ECB pripravila za skupne nadzorniške skupine, večinoma neobvezna. Namesto tega je ECB od bank pričakovala, da svoje okvire za kontrole kreditnega tveganja ocenijo same. Pri tem so jim pomagale skupne nadzorniške skupine, informacije pa so bile uporabljene pri ocenah kreditnega tveganja. Vendar bankam na nekatera vprašanja iz ocene tveganja v okviru redne tretje faze pri samoocenah ni bilo treba odgovoriti. Ker nekatera vprašanja na kontrolnem seznamu za redno tretjo fazo niso bila obvezna, ECB ni mogla preveriti skladnosti ocen.

33 Sodišče je ugotovilo, da so skupne nadzorniške skupine tri banke (iz vzorca desetih) ocenile z rezultatom kontrol tveganja 2 ali 3 (boljše od najslabšega rezultata 4), čeprav njihove kontrole tveganj niso bile ocenjene v celoti (glej odstavek [32](#)). Pozitiven rezultat kontrol tveganj lahko vpliva na končne nadzorniške ukrepe (glej odstavek [07](#)).

34 Da bi bile banke med seboj ustrezno **primerjane**, ima ECB celovit nabor orodij za vizualizacijo in primerjavo. Z njimi lahko skupne nadzorniške skupine svoje banke primerjajo z drugimi bankami na podlagi širokega nabora ključnih kazalnikov tveganja. Sodišče je v zvezi z ocenami SREP za banke iz svojega vzorca ugotovilo, da so skupne nadzorniške skupine ta primerjalna orodja na splošno dobro uporabljale.

35 Vendar obstajajo nekatere pomanjkljivosti v zvezi s tem, kako so ta primerjalna orodja nastavljena. Samodejno izračunan rezultat za stopnjo tveganja v drugi fazi (glej odstavek [26](#)) namreč temelji na zastarelih pragovih, zaradi česar je rezultat predober, kar je z interno analizo ugotovila tudi ECB. Sodišče je ugotovilo, da skupne nadzorniške skupine v fazi omejene presoje zaradi tega sistematično znižujejo rezultate.

36 Primerjalna orodja so večinoma samostojna. Niso dobro usklajena s smernicami za skupne nadzorniške skupine, opisanimi v priročniku SREP, niti z informacijskim orodjem, ki ga te skupine uporabljajo za kvalitativno oceno SREP. Zaradi tega morajo skupne nadzorniške skupine zadeve ročno navzkrižno preverjati, kar otežuje njihovo delo.

Kadrovski viri so bili dodeljeni v skladu z ugotovljenimi tveganji, vendar pomanjkljivosti še ni bile obravnavane

37 Sodišče je želelo preučiti, ali je ECB učinkovito dodeljevala vire skupnim nadzorniškimi skupinam in nadzoru na kraju samem, da bi bila tveganja ustrezno obravnavana.

38 Ugotovilo je, da ECB uporablja metodo razvrščanja v grozde, po kateri svoje vire skupnim nadzorniškimi skupinam dodeljuje na podlagi velikosti, kompleksnosti in tveganja bank. Po tej metodi določi tudi, kako temeljito naj skupne nadzorniške skupine redno nadzorujejo banke. Vendar je velik delež dejavnosti (42 %) nenačrtovan, npr. prodaja sredstev ali združitve, ki jih morajo skupne nadzorniške skupine oceniti.

39 Sodišče je na podlagi svojega vzorca bank ugotovilo, da lahko nenačrtovano delo (kot je ocena prodaje ali listinjenja posojil) vpliva na načrtovano delo SREP. Pri dveh bankah v vzorcu Sodišča je skupna nadzorniška skupina odložila analizo samoocene bank (glej odstavek **32**, druga alineja) zaradi drugih nenačrtovanih, vendar nujnih nalog in jo opravila pozneje v ciklu SREP. ECB sicer ima proces, po katerem izpolnjuje začasne potrebe po virih, vendar so skupne nadzorniške skupine menile, da je težko pravočasno zapolniti delovna mesta z osebami, ki bi izpolnjevale delovne pogoje.

40 Poleg tega ECB zaradi spremembe procesa leta 2021 ne ocenjuje več, ali je bilo za izvajanje specifičnih nalog v skladu z internimi standardi dodeljenih dovolj virov, in je posledično manj sposobna izpolnjevati potrebe po virih.

41 Sodišče je preučilo tudi kadrovske vire za dejavnosti na kraju samem, tj. inšpekcijske preglede in preiskave notranjih modelov:

- o skupne nadzorniške skupine lahko po potrebi zaprosijo za inšpekcijski pregled na kraju samem, da bi se na primer poglobljeno analizirala različna tveganja ali sistemi notranjih kontrol. Inšpekcijske preglede na kraju samem izvajajo posebne inšpekcijske skupine,

- o ECB preverja notranje modele bank za določanje kapitalskih zahtev, ki jih mora odobriti ECB.

42 Z vzpostavitvijo EMN je ECB postala pristojna za to, da s pristojnimi nacionalnimi organi izvaja inšpekcijske preglede na kraju samem. Aprila 2022 je na pristojnem generalnem direktoratu ECB za dejavnosti na kraju samem delalo manj uslužbencev, kot jih je bilo odobrenih: od skupno odobrenih 149 delovnih mest jih ni bilo zasedenih 10 %. Zaradi tega kadrovskega pomanjkanja, ki ga je Sodišče poudarilo že leta 2016 v poročilu o zasnovi EMN⁹, ECB ne more izvajati vseh dejavnosti na kraju samem.

43 Sodišče je ugotovilo, da v letu 2021 ni bilo mogoče izvesti vseh prednostnih inšpekcijskih pregledov:

- o ECB sicer ocenjuje zaprosila skupnih nadzorniških skupin za inšpekcijske preglede na kraju samem in jih uvršča na prednostni seznam, vendar ni mogla zagotoviti kadrovskih virov za 10 % prednostnih inšpekcijskih pregledov na kraju samem v letu 2021,
- o razkorak med zaprosili in zmogljivostjo je bil še veliko večji pri preiskavah notranjih modelov: leta 2021 ECB ni mogla zagotoviti kadrovskih virov za 26 % prednostnih preiskav. V zvezi s pomanjkanjem virov za preiskavo notranjih modelov je pristojni generalni direktorat ECB v začetku leta 2022 Nadzorni odbor opozoril na znatno tveganje izgube ugleda, vendar ta v zvezi s tem še ni ukrepal.

44 Proračunska sredstva ECB za njeno centralnobančno in nadzorniško vejo so formalno ločena, da se zagotovi samostojno in ločeno izvajanje nalog obeh vej. Odhodki za izvajanje nadzorniških nalog ECB se krijejo z letnimi pristojbinami za nadzor, zaračunanimi nadzorovanim institucijam. To je v skladu z ustreznim standardom (**temeljno načelo za učinkovit bančni nadzor 2**)¹⁰, po katerem se nadzornik financira na način, ki ne ogroža njegove samostojnosti ali operativne neodvisnosti.

45 Vendar je Svet ECB sklenil, da od leta 2023 naprej ne bo povečeval števila uslužbencev za centralnobančno in nadzorniško vejo. Kljub temu lahko nadzorna veja ECB (prek predsednika in podpredsednika Nadzornega odbora) zaprosi za dodatne vire, če se odobrijo nove ali razširjene naloge ali zaradi nadzornih odločitev pojavijo

⁹ Posebno poročilo 29/2016: Enotni mehanizem nadzora – dober začetek, a potrebne so nadaljnje izboljšave, glej odstavek 160.

¹⁰ Baselski odbor za bančni nadzor: Temeljna načela učinkovitega bančnega nadzora, glej načelo 2.

posebne potrebe. Sodišče v zvezi s tem ugotavlja, da je ECB po zaključku njegovega revizijskega dela odobrila dodatna delovna mesta, da bi bila pri izvajanju inšpekcijskih pregledov in preiskav notranjih modelov na kraju samem manj odvisna od zunanjih virov. Iz tega izhaja, da na dodeljevanje virov vplivajo proračunski načrti, ki jih ima ECB kot centralna banka, saj izraziti mnenje med postopkom odločanja (posvetovanje s predsednikom in podpredsednikom Nadzornega odbora EMN¹¹) še ne pomeni neodvisno odločati o proračunskih sredstvih, namenjenih nadzorniškim dejavnostim. To ni v skladu z ustreznim standardom (glej odstavek 44), po katerem je treba vire za nadzorniške naloge določati neodvisno. Sodišče je tudi ta problem poudarilo v svojem [poročilu o zasnovi EMN iz leta 2016](#)¹².

46 S pravnim okvirom je določeno, da morajo pristojni nacionalni organi zagotoviti kadrovske vire za nadzorne dejavnosti ECB na daljavo in na kraju samem. Na primer, približno 90 % inšpektorjev na kraju samem in približno dve tretjini uslužbencev skupnih nadzorniških skupin prihaja iz pristojnih nacionalnih organov. Glede na zadnjo raziskavo o kadrovskih virih ECB devet od 22 pristojnih nacionalnih organov ne izpolnjuje svojih zavez, ki pomenijo 32 EPDČ ali 4 % vseh kadrovskih obveznosti. Razkorak je bil največji pri skupnih nadzorniških skupinah za največje in najbolj kompleksne banke.

47 Če pristojni nacionalni organi ne izpolnijo svojih kadrovskih zavez, lahko ECB uporabi postopek stopnjevanja, katerega zadnji korak je uradni dopis pristojnemu nacionalnemu organu. Leta 2021 so se sicer srečali visoki uradniki ECB in dveh pristojnih nacionalnih organov, vendar ECB v času revizije ni poslala uradnega dopisa nobenemu od njiju. Do konca leta 2021 niso bili zagotovljeni nobeni dodatni viri.

Procesi ECB za posvetovanje in odobritev so temeljiti, vendar banke zaradi njih niso pravočasno obveščene o sklepih SREP

48 Nadzorniki bi morali zagotoviti, da so banke pravočasno obveščene o tem, kako morajo ukrepati na podlagi izvedenega nadzora, ter da so ocene in ukrepi za vse banke enotni. Sodišče je želelo preučiti, ali je bil proces, ki ga je ECB za to uporabila, pravočasen.

¹¹ EMN v Svetu ECB, ki ga sestavlja 26 članov, zastopa en član.

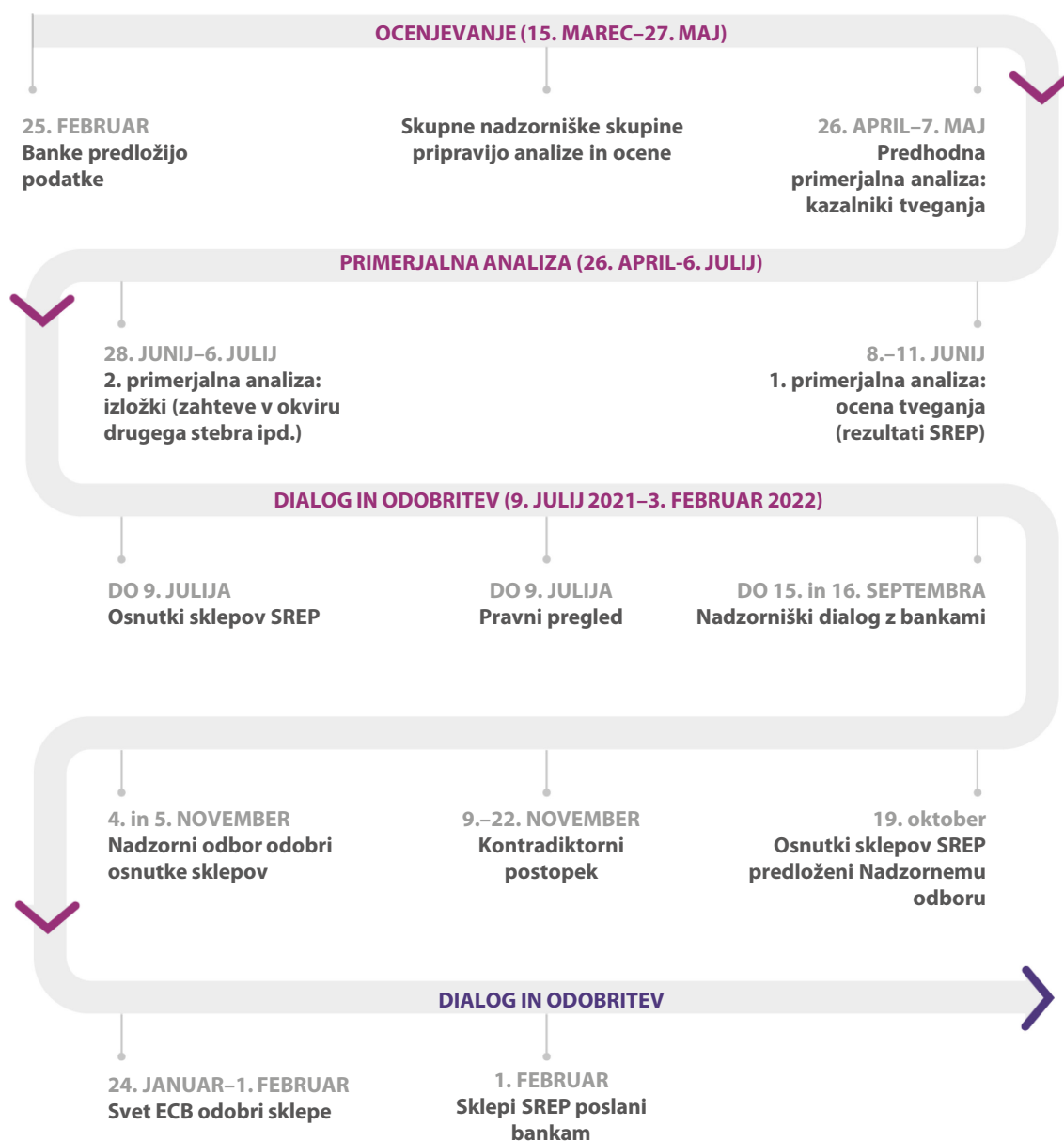
¹² [Posebno poročilo 29/2016](#): Enotni mehanizem nadzora – dober začetek, a potrebne so nadaljnje izboljšave, glej odstavke 47–52 in 186.

49 Proces ECB za sprejemanje sklepov SREP – cikel SREP – je sestavljen iz štirih glavnih faz:

- ocene, ki jo opravijo skupne nadzorniške skupine,
- primerjalne analize in pregleda, ki ju opravijo horizontalne enote ECB,
- posvetovanja z zadevnimi bankami (faza dialoga),
- postopka odobritve.

50 Ocenjevalna faza cikla SREP leta 2021 se je začela sredi marca, potem ko so banke predložile podatke. Osnutki sklepov SREP so bili pripravljene do začetka julija (glej [sliko 6](#)). Nato se je začel nadzorniški dialog, pri katerem so bile banke obveščene o kvantitativnih in kvalitativnih ukrepih in priporočilih, ki jih je ECB nameravala izreči, ter o glavnih razlogih zanje. Nadzorniški dialog je bil končal sredi septembra, v naslednjih petih mesecih pa so se zvrstili formalni ukrepi, kot so pravni pregled, formalni kontradiktorni postopek, interne odobritve ter morebitna odobritev s strani [Nadzornega odbora](#) in [Sveta ECB](#). Formalni kontradiktorni postopek je temeljil na osnutku sklepa SREP (vključno s kvantitativnimi in kvalitativnimi nadzorniškimi ukrepi), na katerega so banke lahko dale uradne pripombe.

Slika 6 – Časovni razpored cikla SREP leta 2021



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov ECB.

51 Proces kot celota je sicer temeljit, vendar ni dovolj učinkovit, saj njegovi zadnji fazi (dialog in odobritev) trajata predolgo: približno dvakrat toliko, kot fazi ocenjevanja in primerjalne analize. Sodišče je v svojem vzorcu desetih bank preučilo, koliko so se med nadzorniškim dialogom julija 2021 in končnim sklepom SREP februarja 2022 spremenili nadzorniški ukrepi. Ugotovilo je, da se število in vsebina ukrepov kljub trajanju in izvedbi postopkov (nadzorniški dialog in kontradiktorni postopek) nista bistveno spremenila. Nekoliko spremenili so se zgolj roki, določeni za izvedbo ukrepov. Izjema je bila specifična dodatna zahteva v okviru drugega stebra v zvezi z nezadostnim kritjem slabih posojil, na novo uvedena leta 2021 (za podrobnosti glej odstavke [77–104](#)).

52 Končni sklepi SREP v okviru cikla SREP leta 2021 so bili tako bankam izdani šele februarja 2022, 13 mesecev po referenčnem datumu konec decembra 2020. Tako dolgo je sicer trajal tudi cikel leta 2018, vendar so bili v preteklih ciklih, npr. leta 2017, 2019 in 2020, sklepi izdani še pred koncem leta. Poleg tega je bilo 13-mesečno obdobje precej daljše od časa, ki ga je za podobno nalogo potreboval švedski bonitetni nadzornik (devet mesecev). Zaradi skupnega trajanja procesa banke pod nadzorom ECB niso pravočasno uradno obveščene o končnem sklepu SREP. Tveganja banke (kot sta raven slabih posojil in oblikovanje rezervacij) se lahko namreč med dolgotrajnima fazama dialoga in odobritve spremenijo. S tem se povečuje tveganje, da sklep SREP do uradne izdaje ni več aktualen.

ECB ne uporablja učinkovito svojih orodij, s katerimi bi zagotovila, da je kreditno tveganje v celoti pokrito z dodatnim kapitalom

53 Ob koncu cikla SREP lahko nadzornik izreče dodatne kapitalske zahteve, znane kot zahteva v okviru drugega stebra (glej odstavek **08**). To lahko stori, če ugotovi, da banka s svojim kapitalom ne more zanesljivo kriti tveganj za kapital, ki jim je ali bi jim lahko bila izpostavljena ter ki so ocenjena kot pomembna zanjo¹³. V skladu s smernicami EBA o SREP¹⁴ bi bilo treba zahteve v okviru drugega stebra določiti **za vsako tveganje posebej** in pri tem upoštevati¹⁵:

- tveganje nepričakovanih izgub in pričakovanih izgub, ki niso ustrezno krite z rezervacijami, v 12-mesečnem obdobju (razen če je v uredbi o kapitalskih zahtevah določeno drugače) („nepričakovane izgube“),
- tveganje podcenjenega tveganja zaradi pomanjkljivih internih modelov bank (tj. statističnih modelov, s katerimi lahko banke na podlagi svojih tveganj ugotovijo, koliko kapitala potrebujejo),
- tveganje, ki izhaja iz pomanjkljivega notranjega upravljanja, vključno z ureditvami notranjih kontrol in drugimi pomanjkljivostmi.

¹³ Smernice EBA o SREP iz leta 2018, točka 342; smernice EBA o SREP iz leta 2022, točka 360.

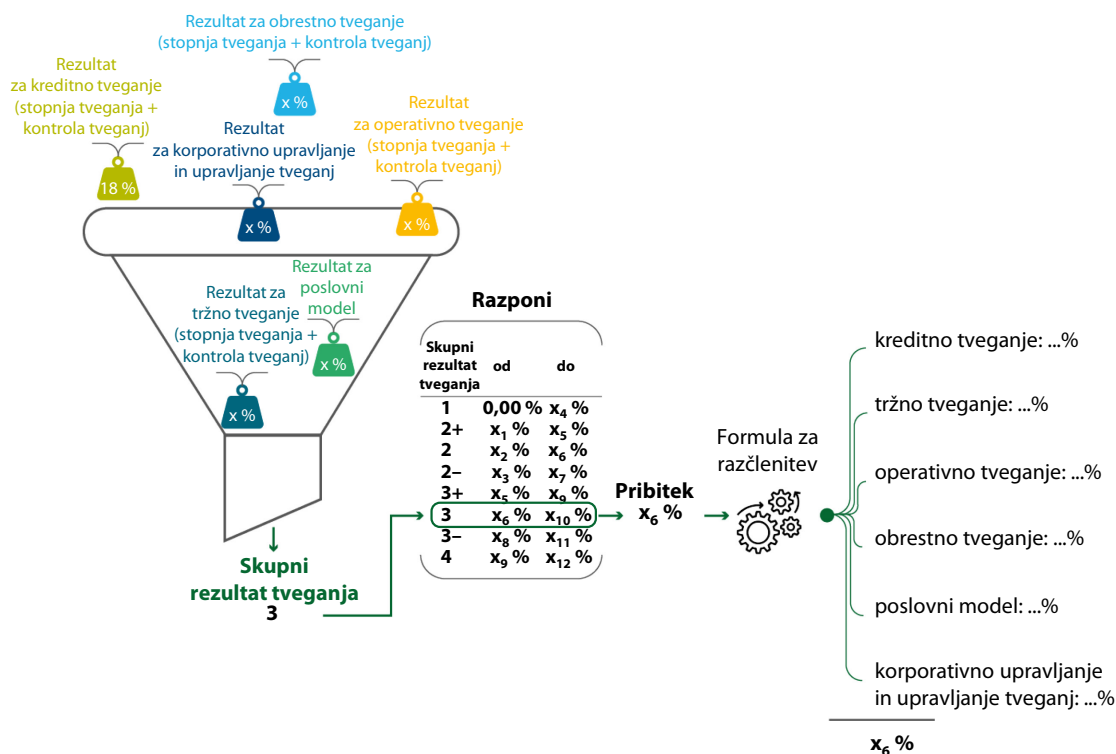
¹⁴ ECB je skladnost s smernicami SREP sporočila 15. februarja 2019.

¹⁵ Smernice EBA o SREP iz leta 2018, točki 348 in 349; smernice EBA o SREP iz leta 2022, točki 368 in 371.

54 Pri ciklu SREP leta 2021 je ECB za določanje zahteve v okviru drugega stebra izbrala nov pristop, ki pa še ni izpopolnjen. To je storila na podlagi pregleda, ki ga je izvedel EBA, v katerem je bilo ugotovljeno, da je treba prejšnji pristop izboljšati. Ta nov pristop se izvaja v štirih korakih:

- izhodišče je skupni rezultat tveganja v prvem koraku, ki izhaja iz ocenjevalne faze SREP. Rezultat se samodejno izračuna z uporabo vnaprej določenih ponderjev za različne elemente tveganja (navedene na [sliki 1](#), razen za likvidnost). Na podlagi tega skupnega rezultata tveganja skupne nadzorniške skupine izberejo začetni pribitek (izražen v odstotkih tveganju prilagojenih sredstev). ECB je namreč za vsak skupni rezultat (od 1 (najnižje tveganje) do 4 (najvišje tveganje)) vnaprej določila poseben razpon pribitka (od najnižjega do najvišjega). Skupne nadzorniške skupine lahko samodejno izračunan skupni rezultat tveganja nekoliko spremenijo, da bi upoštevale specifičnost profilov tveganja bank,
- v drugem koraku se začetni pribitek na podlagi formule razčleni na največ sedem posameznih pribitkov za različna tveganja (kot so kreditno tveganje, operativno tveganje, tržno tveganje itd.). Formula temelji na podatkih, pridobljenih pri notranjem procesu banke za ocenjevanje ustreznosti notranjega kapitala (ICAAP), s katerim ta količinsko opredeli, kako so njena tveganja krita s kapitalom iz prvega stebra (glej odstavek [09](#)),
- skupne nadzorniške skupine v tretjem koraku ponovno ocenijo pribitke za posamezna tveganja (ob primerjanju z vrednostmi drugih bank in upoštevanju drugih standardov),
- v četrtem koraku se pribitki za posamezna tveganja seštejejo in tako določi zahteva v okviru drugega stebra. Končni pribitek v tem zadnjem koraku je lahko višji ali nižji od pribitka, uporabljenega v drugem koraku. Za ponazoritev tega procesa glej [sliko 7](#).

Slika 7 – Proces od začetnega skupnega pribitka do pribitkov za posamezna tveganja



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov ECB.

55 ECB je v zadnjih letih sicer sprejela ukrepe za večjo transparentnost (glej odstavek 19), vendar še ni objavila celotne metodologije SREP. Sodišče ne razkriva informacij o ponderjih ali razponih, ki jih ECB uporablja pri metodologiji za drugi steber, ker so po njenem mnenju zaupne.

56 Sodišče je ocenilo, kako učinkovito je ECB uporabljala smernice EBA o SREP pri oblikovanju zahteve v okviru drugega stebra. Pri tem je preverilo zlasti, kako ECB s svojo nadzorniško metodologijo in njenim izvajanjem zagotovi, da so ugotovljena tveganja ustrezno krita s kapitalom.

57 V skladu s smernicami EBA, ki so se uporabljale za cikel SREP leta 2021 (glej tudi odstavek 53), bi morali biti izračuni ICAAP – če štejejo za zanesljive ali delno zanesljive – izhodišče za oblikovanje zahteve v okviru drugega stebra¹⁶. Če izračuni ICAAP ne štejejo za zanesljive, bi se kot izhodišče morale upoštevati nadzorniške primerjalne vrednosti. Vendar se je ECB odločila, da izračunov ICAAP ne bo uporabila kot izhodišče. Sodišče je ugotovilo, da je zanesljivost izračunov ICAAP nizka tudi po sedmih letih

¹⁶ Smernice EBA o SREP iz leta 2018, točka 350.

nadzora EMN, saj je ECB leta 2021 kot zanesljivo ocenila manj kot polovico izračunov ICAAP za posamezne banke. EBA ni ocenil, kako je ECB izvajala svojo novo metodologijo, ki jo je v ciklu SREP leta 2021 uporabila prvič.

58 Skupni rezultat tveganja je temeljil na ponderjih za posamezno tveganje (navedenimi v odstavku **54**) in ne na izračunih ICAAP. Ponderji so bili uporabljeni za rezultate, pridobljene pri nadzorniški oceni za posamezno tveganje. Pri ciklu leta 2021, ki ga je revidiralo Sodišče, so bili ponderji enaki za vse banke, zato niso odražali njihove specifičnosti. Sodišče ugotavlja, da so bili ponderji za cikel 2022 spremenjeni in se razlikujejo glede na poslovni model banke. Skupne nadzorniške skupine lahko samodejno izračunan skupni rezultat tveganja nekoliko prilagodijo.

59 Kot je razvidno iz zgornjih odstavkov, ECB v skladu s svojo sedanjo metodologijo dodatnih kapitalskih zahtev **ne izračuna za vsako tveganje posebej**, kot to zahteva EBA v svojih smernicah (glej odstavek **53**). Skupni rezultat tveganja se določi na podlagi nadzorniške ocene stopenj tveganja ter slabosti modela in drugih zadev v zvezi z notranjimi kontrolami, torej s seštevkom rezultatov tveganja:

- o posameznih dejavnikov tveganja zato ni mogoče neposredno povezati s pribitki glede na tveganja,
- o Sodišče ni našlo dokazov, da bi ECB ta tveganja za vsako banko količinsko opredelila. Prejšnje orodje za takšne količinske opredelitve se v ciklu leta 2021 ni uporabljalo, za cikel leta 2022 pa več ni na voljo. Na primer, namesto da bi bilo neko specifično tveganje količinsko opredeljeno¹⁷, se določi rezultat za vsa tveganja, ki ne odraža nujno tega specifičnega tveganja in morebitnih pomanjkljivosti pri njegovih kontrolah,

¹⁷ [Smernice EBA o SREP](#) iz leta 2018, točka 342: pristojni organi bi morali na podlagi ocene kapitalske ustreznosti SREP določiti, ali se s kapitalom institucije zagotavlja dobro kritje tveganj za kapital, ki jim je ali bi jim lahko bila izpostavljena institucija, če so takšna tveganja ocenjena kot pomembna za institucijo; točka 343: pristojni organi bi morali pri tem določiti količino (obseg) in sestavo (kakovost) dodatnega kapitala, ki ga mora imeti institucija za kritje elementov tveganj in tveganj, ki niso zajeta v členu 1 Uredbe (EU) št. 575/2013 („dodatne kapitalske zahteve“), po potrebi vključno s kapitalskimi zahtevami za kritje tveganja, ki izhaja iz modela, kontrol, korporativnega upravljanja ali drugih pomanjkljivosti; [smernice EBA o SREP](#) iz leta 2022, točka 368: za namene prejšnjega odstavka bi morali pristojni organi za vsako tveganje posebej določiti zneske kapitala, ki se štejejo za ustrezne, in sicer tako, da ugotovijo, ocenijo in količinsko opredelijo tveganja, ki jim je institucija izpostavljena, pri čemer bi morali upoštevati celoten profil tveganja institucije.

- o po metodologiji ni izrecnega razlikovanja med (i) specifičnimi tveganji (zlasti tistimi, ki niso krita s kapitalskimi zahtevami v okviru prvega stebra, tveganji, ki niso ustrezno krita, in tveganji, ki sploh niso krita) in (ii) zahtevo v okviru drugega stebra. Poleg tega se tveganja pri izvajanju metodologije ne evidentirajo ustrezno.

60 Ker ECB ne more razčleniti kapitalskega pribitka za banko na posamezne dejavnike tveganja, **nima zagotovila, da so z izračunanimi zahtevami v okviru drugega stebra zanesljivo krita tveganja**, ki jih je treba kriti, niti da so ustrezno obravnavane pomanjkljivosti modela in slabosti pri kontrolah (glej odstavek **53**).

61 Vnaprej določeni razponi, v okviru katerih je izbran začetni pribitek, niso bili posodobljeni od leta 2017 in ECB še ni analizirala, ali razponi natančno odražajo relevantna tveganja na ravni bank. Sodišče na podlagi javnih podatkov ugotavlja, da so zahteve v okviru drugega stebra, ki so bile v ciklih SREP leta 2019, 2020 in 2021 določene za banke pod nadzorom ECB, znašale od 0,75 % do 3,90 %. Poleg tega se vnaprej določeni razponi zelo prekrivajo (glej **slika 7**), saj lahko banka z nižjim skupnim rezultatom tveganja prejme višji pribitek v okviru drugega stebra kot banka z višjim skupnim rezultatom tveganja.

62 Sodišče je preučilo, ali je ICAAP pomembno vplival na izbiro vrednosti znotraj posameznega razpona. V priročniku ECB o SREP se namreč priporoča, naj skupne nadzorniške skupine izberejo vrednost, ki je v skrajnem zgornjem delu razpona, če ECB ICAAP oceni kot nezanesljiv. Sodišče je za cikel SREP leta 2021 ugotovilo, da te notranje smernice pogosto niso bile upoštevane:

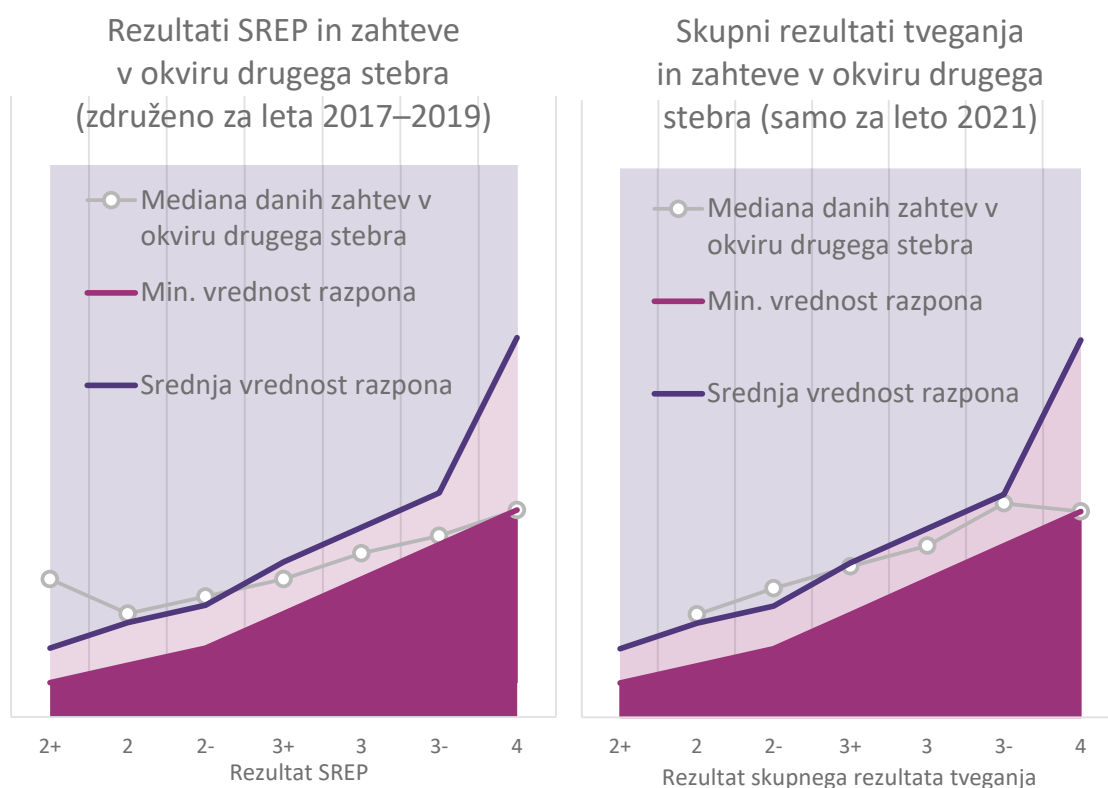
- o skupne nadzorniške skupine so v dveh tretjinah primerov, v katerih je ECB ugotovila, da ima banka nezanesljiv ICAAP, za začetne pribitke izbrale vrednosti, ki so bile v sredini ali spodnjem delu razpona. Nezanesljiv ICAAP je imela več kot polovica bank (glej odstavek **57**),
- o leta 2021 so imele najslabši skupni rezultat tveganja (4) in nezanesljiv ICAAP tri banke v populaciji EMN. Prejele so zahteve v okviru drugega stebra z vrednostmi, ki so bile v skrajnem spodnjem delu predlaganega razpona.

63 Sodišče je preučilo tudi, koliko je ECB uporabljala vnaprej določene razpone v **ciklih od 2017 do 2021** in kolikšno doslednost je zagotovila pri določanju zahtev v okviru drugega stebra. Ugotovilo je, da se vnaprej določeni razponi med bankami z nižjimi in višjimi ugotovljenimi tveganji niso uporabljali enotno.

64 V skladu z metodologijo ECB je za višji skupni rezultat tveganja treba določiti višje zahteve v okviru drugega stebra. Tako se v teoriji minimalne zahteve v okviru drugega stebra (tj. minimum vnaprej določenih razponov, glej odstavek 54) povečujejo linearno, mediana zahtev v okviru iz drugega stebra pa narašča sorazmerno hitreje, saj naraščajoče stopnje tveganja in slabosti pri kontrolah pomenijo večje tveganje propada banke (glej *slika 8*). Vendar v praksi **slabši skupni rezultati tveganja niso privedli do sorazmerno višjih zahtev v okviru drugega stebra**. Sodišče je ugotovilo, da so bile zahteve v okviru drugega stebra za banke z rezultatom SREP 4 res višje od zahtev za banke z rezultatom SREP 2+ (najboljši rezultat, ki ga je uporabila ECB). Vendar je pri tem opazen jasen trend:

- o slabši kot je rezultat SREP, manjše je postopno povečanje zahteve v okviru drugega stebra,
- o slabši kot je rezultat SREP, bližje je dejanska zahteva v okviru drugega stebra teoretičnemu minimumu in bolj je oddaljena od teoretične mediane.

Slika 8 – Rezultati SREP in zahteve v okviru drugega stebra za cikle med letoma 2017 in 2021



Opomba: leta 2020 se zaradi pandemije COVID-19 cikel SREP ni izvedel v celoti, za cikel SREP leta 2021 pa je bil rezultat SREP nadomeščen s skupnim rezultatom tveganja.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov ECB.

65 Sodišče je zlasti ugotovilo, da (glej tudi [slika 8](#)):

- o je ECB za banke z nižjimi ugotovljenimi tveganji (rezultati SREP 1, 2+, 2, 2–) v povprečju določila zahtevo v okviru drugega stebra z vrednostjo iz zgornjega dela vnaprej določenega razpona,
- o je ECB za banke z višjimi ugotovljenimi tveganji (rezultati SREP 3+, 3, 3–, 4) določila zahtevo v okviru drugega stebra z vrednostjo iz spodnjega dela vnaprej določenega razpona, in sicer blizu spodnje meje razpona ali celo pod njo,
- o ECB za banke z rezultatom SREP 4 zahteve v okviru drugega stebra v nobenem letu ni določila višje od 3,90 %. V treh primerih so banke z rezultatom SREP 4 prejele zahteve v okviru drugega stebra, ki so bile nižje od predlaganega minimalnega razpona.

66 Sodišče je analiziralo ICAAP za vseh deset bank v svojem vzorcu in ugotovilo, da je ECB v štirih primerih določila precej prenizke, v dveh primerih pa precej previsoke zahteve v okviru drugega stebra v primerjavi z nekritimi tveganji, ki so jih te banke odkrile s svojimi ICAAP. Poleg tega bi se zahteve v okviru drugega stebra med seboj na splošno veliko bolj razlikovale, če bi se upoštevali izračuni ICAAP, ki so jih izvedle banke (ne glede na njihovo zanesljivost). ECB je z oceno, ki jo je izvedla pri pripravi metodologije za zahteve v okviru drugega stebra, dobila podobne rezultate. Zaradi tega in iz razlogov, navedenih v prejšnjih odstavkih (glej odstavke [59–61](#)), ECB nima zagotovila, da vnaprej določeni razponi dejansko odražajo relevantna tveganja na ravni bank.

67 Za primerjavo, Sodišče je ugotovilo, da je ECB pri ciklu leta 2021 določila zahteve v okviru drugega stebra med 0,75 % in 3,90 %, neki drugi nadzornik EU pa med 0,78 % in 76,10 %, kar je precej nad najvišjo zahtevo, ki jo je določila ECB.

68 Poleg tega lahko banke, ki nimajo dovolj kapitala (manevrskega prostora), zaradi majhnih razlik v vnaprej določenih razponih in tega, ker se zahteve v okviru drugega stebra za najšibkejše banke sistematično izbirajo v spodnjem delu razpona, lažje izpolnijo višje zahteve.

69 Sodišče je preučilo tudi, kako ECB spremlja, ali so njene zahteve v okviru drugega stebra **skladne med letnimi cikli**. Kar zadeva proces ECB za zagotavljanje kakovosti, je ugotovilo, da ECB za banke pod svojim nadzorom naknadno pregleduje, kako se spreminjajo kazalniki tveganja, rezultati SREP in zahteve v okviru drugega stebra. Pri tem zlasti primerja banko z drugimi bankami v istem letu in njenimi vrednostmi v prejšnjem letu. ECB le malo spremlja spremembe skozi daljša obdobja, v katerih lahko pride do večjih sprememb ravni tveganja.

70 Cikel SREP leta 2021 je bil prvi cikel, v katerem je ECB bankam sporočila glavne razloge za zahteve v okviru drugega stebra v kvalitativnem smislu. Same zahteve v okviru drugega stebra je sporočila v sklepu SREP, glavne razloge zanje pa v priloženem dopisu poslovodstvu. Sodišče sicer ni ocenilo, ali je bila utemeljitev skladna z zakonodajo, in sicer s standardi prava Unije¹⁸. Vendar je ugotovilo, da pribitki (odstotki) bankam niso bili dodeljeni za vsako tveganje posebej. Za primerjavo, neki drugi nadzornik EU je bankam podrobneje utemelji, kako je sestavljena zahteva v okviru drugega stebra. V skladu s samo metodologijo ECB namreč ni mogoče zagotoviti podrobnih informacij o (i) tem, koliko je posamezno nekrito tveganje prispevalo k zahtevam v okviru drugega stebra, ali (ii) razlogih za morebitne medletne spremembe. To je v nasprotju s smernicami EBA¹⁹ (glej odstavek 57), v skladu s katerimi morajo nadzorniki bankam vse dodatne kapitalske zahteve **jasno utemeljiti za vsako tveganje posebej, kar pa s sedanjim pristopom ni mogoče**.

¹⁸ Pogodba o delovanju Evropske unije (člen 296) in z njo povezana sodna praksa (na primer sodba Splošnega sodišča v zadevi T-411/17).

¹⁹ Smernice EBA o SREP iz leta 2018, točka 354: pristojni organi bi morali zagotoviti, da se z dodatnimi kapitalskimi zahtevami, določenimi za posamezno tveganje, slednje zanesljivo krije. Pri tem bi morali pristojni organi: (a) **jasno utemeljiti** morebitne dodatne kapitalske zahteve, ki se znatno razlikujejo od rezultatov zanesljivih izračunov ICAAP ali izračunov primerjalne vrednosti; [smernice EBA o SREP](#) iz leta 2022, točka 354: pri določanju dodatnih kapitalskih zahtev in po potrebi smernic bi morali pristojni organi: [...] b. **jasno utemelji vse elemente** dodatnih kapitalskih zahtev v okviru drugega stebra; in razdelek 7.6 smernic.

ECB ne uporablja učinkovito svojih nadzorniških pooblastil, s katerimi bi lahko od bank zahtevala, naj bolje upravljajo kreditna tveganja

71 ECB ima nadzorniška pooblastila in orodja, s katerimi lahko od bank zahteva, naj sprejmejo korektivne ukrepe. S kvalitativnimi nadzorniškimi ukrepi (glej [sliko 1](#)) se od bank zahteva, naj zmanjšajo stopnjo tveganja pri delovanju ali okrepijo ureditve upravljanja in kontrol. Ti ukrepi, ki so ponavadi določeni v sklepu SREP, so lahko sestavljeni iz zahtev in priporočil. Kvalitativne zahteve se običajno uporabijo pri stopnjevanju ukrepov v primeru neupoštevanja priporočil. V skrajnih primerih, v katerih notranje kontrole bank niso v skladu s pravnimi zahtevami, lahko ECB celo zahteva razrešitev članov upravnega odbora ali banki odvzame licenco. Sodišče je za celotno populacijo nadzorovanih bank ocenilo, ali je ECB te ukrepe za tveganja, ki jih je odkrila, uporabljala učinkovito.

72 Sodišče je ugotovilo, da v priročniku ECB o SREP in drugih smernicah ni celovitih informacij o tem, kako bi morale skupne nadzorniške skupine obravnavati bistvene pomanjkljivosti, povezane s kreditnim tveganjem, zaradi česar imajo precejšnjo diskrecijsko pravico. V praksi ECB bankam pogosteje izreka priporočila kot zahteve.

73 Sodišče je v svojem vzorcu odkrilo več bank, ki so imele ponavljajoča se priporočila in/ali velike težave s kreditnim tveganjem v obdobju 2019–2021. Ugotovilo je, da se (i) njihovi rezultati glede kontrol kreditnega tveganja in zahteve v okviru drugega stebra niso spreminjali (ii) ter da ukrepi niso bili stopnjevani, in to kljub temu, da bi ECB bankam, ki niso sprejele ukrepov, lahko izrekla kvalitativne zahteve (glej odstavek [71](#)).

74 Sodišče je preučilo tudi, kakšen je bil v splošnem profil bank, katerih kontrole kreditnega tveganja so bile v letih 2017–2021 ocenjene najslabše (z rezultatom 4). V celotni nadzorovani populaciji je bilo takih primerov šest. Kot je prikazano v [tabeli 1](#), je Sodišče ugotovilo, da ECB v petih primerih s svojim nadzorom ni odpravila stalnih slabosti pri tem, kako banke upravljajo kreditna tveganja, saj se njihov rezultat ni izboljšal. Nadzorniški ukrepi so bili namreč sprejeti z zamudo in še niso privedli do načrtovanih izboljšav. Poleg tega se za polovico od teh šestih bank zahteva v okviru drugega stebra ni bistveno spreminjala ali se je celo znižala.

Tabela 1 – Banke, katerih kontrole kreditnega tveganja so bile ocenjene s 4 in katerim so bili naloženi nadzorniškimi ukrepi (2017–2021)

Banka	2017	2018	2019	2020	2021
A	4	4	4	4 nadz. ukrepi	4
B	4	4	4	4	3
C	3	3	4	4 nadz. ukrepi	4
D	3	3	4	4 nadz. ukrepi	4 nadz. ukrepi
E	2	2	3	3 nadz. ukrepi	4 nadz. ukrepi
F	3	3	3	3 nadz. ukrepi	4 nadz. ukrepi

Opomba:

- (1) izboljšanje rezultata je označeno z zeleno,
 (2) poslabšanje rezultata pa z oranžno barvo.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov ECB.

75 Podobno velja tudi za primere, v katerih lahko ECB uporabi svoja polna nadzorniška pooblastila, če banke ne izpolnijo njene pravne zahteve glede zanesljivega in učinkovitega izračuna ICAAP (glej odstavek **71**): kot je navedeno v odstavku **57**, večina neposredno nadzorovanih bank sedem let po vzpostavitvi EMN še vedno nima zanesljivih izračunov ICAAP.

76 To kaže na pomanjkljivosti načina, s katerim ECB od bank zahteva, naj odpravijo slabosti, ki jih je odkrila, zaradi česar ne more zagotoviti, da bi banke pravočasno odpravile ugotovljena tveganja in jih ustrezno upravljale.

ECB je okrepila svoja prizadevanja za obravnavo nadzorniških pomislekov v zvezi s starimi slabimi posojili, vendar svojih orodij ne uporablja optimalno

77 V skladu z mednarodno sprejetimi standardi v okviru načela za učinkovit bančni nadzor (zlasti [temeljno načelo 18](#)) morajo nadzorniki ugotoviti, ali imajo banke ustrezne politike in procese za zgodnje odkrivanje in upravljanje problematičnih sredstev (ki vključujejo slaba posojila) ter za ohranjanje ustreznih rezervacij in rezerv. Reševanje problemov v zvezi s kakovostjo sredstev je ena ključnih prioriteta ECB, odkar je bil leta 2014 vzpostavljen EMN. Pri tem je postalo očitno, da so **kreditna tveganja in ravni slabih posojil ključna tveganja** bank v euroobmočju. Poleg tega je ECB opazila, „da banke pri ugotavljanju, merjenju, upravljanju in odpisovanju slabih posojil uporabljajo različne pristope“²⁰.

78 Sodišče je ocenilo operativno učinkovitost ECB pri izvajanju navedenih standardov in ustrezne zakonodaje EU. Pri reviziji se je osredotočilo na **posojila, ki so bila pred aprilom 2018 razvrščena kot slaba (t. i. stara slaba posojila)** in preučilo, ali je ECB:

- (a) pravočasno obravnavala nadzorniške pomisleke v zvezi s starimi slabimi posojili;
- (b) zagotovila enako obravnavo;
- (c) nadzorniška orodja uporabljala učinkovito.

79 ECB je 20. marca 2017 objavila [Napotke v zvezi s slabimi posojili](#), ki jih je opisala kot „nadzorno orodje, s katerim bo mogoče ponazoriti nadzorniška pričakovanja v zvezi z ugotavljanjem, upravljanjem, merjenjem in odpisovanjem slabih posojil na področjih, ki jih obstoječe uredbe, direktive in smernice ne urejajo oziroma niso dovolj specifične“. V njih opisuje:

- o kaj natančno pričakuje od bank v zvezi z izvajanjem **računovodskih standardov**, zlasti kako oblikovati rezervacije za slaba posojila, ovrednotiti zavarovanje, povezano s slabim posojilom, oceniti izgube pri zavarovanih in nezavarovanih posojilih ter odpisati slaba posojila. V smernicah navaja tudi, da je oblikovanje rezervacij ključno pri zagotavljanju varnosti in trdnosti bančnega sistema ter da morajo nadzorniki preučiti, ali so rezervacije **ustrezne in pravočasne**,
- o podrobnosti, ki jih je treba vključiti v **strategijo za zmanjšanje slabih posojil**, ki naj bi ji jih zagotovile **banke z visokimi ravnimi slabih posojil**. Banke morajo opredeliti

²⁰ ECB, [Napotki](#) bankam v zvezi s slabimi posojili, 2017, str. 5.

ciljne vrednosti za zmanjšanje slabih posojil v realističnem, vendar dovolj ambicioznem obdobju. ECB je v ciklu SREP leta 2021 kot banke z visokimi ravnmi slabih posojil obravnavala 39 institucij.

80 ECB je navedla, da se napotki upoštevajo pri SREP in da niso zavezujoči. Sodišče ugotavlja, da je ECB od bank kljub temu pričakovala, da bodo pojasnile in utemeljile kakršna koli odstopanja od nadzorniških zahtev, poleg tega pa je navedla, da so lahko zaradi neizpolnjevanja zahtev uvedeni nadzorniški ukrepi. Tako je dejansko uvedla nove obveznosti, ki pa niso bile pravno zavezujoče.

81 ECB ima v skladu z regulativnim okvirom EU in svojo pristojnostjo za mikrobonitetni nadzor **pooblastilo²¹, da od institucij zahteva, naj uporabljajo posebno (i) politiko oblikovanja rezervacij ali (ii) obravnavo sredstev.** Slednje pomeni, da lahko ECB od kreditnih institucij zahteva, naj pri izračunih kapitala uporabijo posebne prilagoditve (odbitke, filtre ali podobne ukrepe), če računovodska rešitev, ki jo uporabljajo, z nadzorniškega vidika ni preudarna. Po mnenju Komisije, ki ga je izrazila v [pregledu EMN iz leta 2017](#), je uporaba tega pooblastila pri reševanju problema slabih posojil še posebej pomembna. To stališče sta izrazila tudi zakonodajalca EU, ko sta aprila 2019 sprejela „bonitetni varovalni mehanizem“²², ki se uporablja za posojila, dana po 26. aprilu 2019, in izrecno izključuje stara slaba posojila.

82 V priročniku ECB o postopku nadzorniškega pregledovanja in ovrednotenja ta specifična pristojnost ni izrecno omenjena, je pa na nekaterih mestih poudarjeno, **da morajo skupne nadzorniške skupine ugotoviti, ali so rezervacije bank ustrezne in pravočasne.** V skladu z računovodskimi standardi je treba rezervacije knjižiti v znesku celotne doživljenjske pričakovane izgube²³. Doživljenjska pričakovana izguba bi morala temeljiti na **realistični** oceni prihodnjih plačil (kot je poplačilo iz naslova zavarovanja s premoženjem), ki jih lahko banka še vedno prejme. Poleg tega lahko ECB pod določenimi pogoji s tem pooblastilom omili nadzorniške pomisleke za primere, v katerih na podlagi računovodskih standardov tveganj ni mogoče v celoti kriti (npr. če banke zelo pogosto uporabljajo zavarovanje s premoženjem, ki pa se redko unovči). Vendar Sodišče **ni našlo dokazov, da je ECB resno razmišljala o sistematični uporabi tega posebnega pooblastila** za nadzorovane banke, kadar bi bilo to potrebno.

²¹ Nadzorniška pooblastila, ki jih ima ECB, so navedena v [členu 16\(2\)\(d\)](#) uredbe o EMN.

²² [Uredba \(EU\) 2019/630](#), uvodna izjava 6.

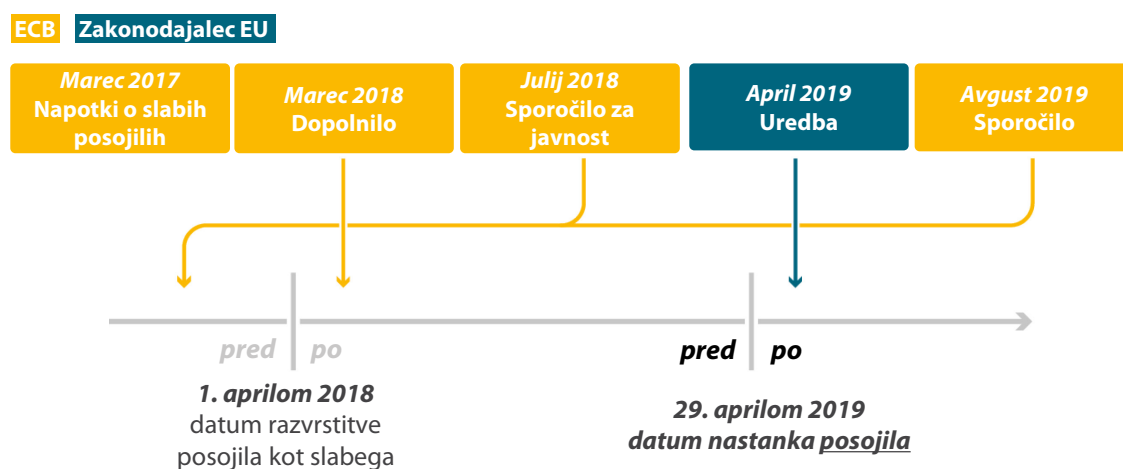
²³ [Mednarodni standard računovodskega poročanja 9: Finančni instrumenti \(MSRP 9\)](#), razdelek 5.5: *Oslabitev*.

83 Kar zadeva naloge skupnih nadzorniških skupin, da zagotovijo, da banke (i) pravočasno in ustrezno oblikujejo rezervacije za slaba posojila, (ii) izpolnjujejo računovodske standarde in (iii) posojila upravljajo zanesljivo (vključno s posojilnimi standardi, oblikovanjem cen, upravljanjem zaostalih plačil, upravljanjem tveganj), glej odstavke **71–76** o uporabi nadzorniških ukrepov. Sodišče je na podlagi svojega vzorca bank zlasti ugotovilo, da **ECB v praksi ni** (i) sprejela nadzorniških ukrepov, s katerimi bi od bank zahtevala, naj oblikujejo dodatne rezervacije, ali (ii) uvedla odbitkov CET1 (glej odstavke **09**).

84 V napotkih iz leta 2017 je ECB napovedala, da bo kot naslednji korak namenjala več pozornosti izboljšanju pravočasnosti rezervacij in odpisov. V letih 2018 in 2019 je napotke tudi dejansko dopolnila s tako imenovanimi pričakovanji glede kritja (zaporedje dogodkov je prikazano na **sliki 9**):

- o marca 2018 je ECB sprejela **dodatek k napotkom**, ki se je uporabljal samo za **nova slaba posojila (razvrščena kot taka od 1. aprila 2018 naprej)**. Za posojila, dana **po 26. aprilu 2019**, in z njimi povezana slaba posojila, sta zakonodajalca EU aprila 2019 sprejela „**bonitetni varovalni mehanizem**“ v obliki odbitkov CET1 za primere, v katerih slaba posojila niso dovolj krita z rezervacijami ali drugimi prilagoditvami (glej odstavke **81**),
- o 11. julija 2018 je ECB v sporočilu za javnost navedla, da pričakovanja glede kritja veljajo tudi za stara slaba posojila (**razvrščena kot taka pred aprilom 2018**), podrobnosti o tem pristopu pa v **sporočilu** avgusta 2019.

Slika 9 – Vrsteni red objave pravil za slaba posojila



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi publikacij ECB in zakonodaje.

85 S pričakovanji glede kritja naj bi se **obravnavala bonitetna tveganja, povezana z višjo stopnjo slabih posojil**, ki jo je ugotovila ECB (glej odstavek 77). Sodišče je seznanjeno z izbiro politike ECB in ni ocenilo utemeljitve ali legitimnosti te izbire, temveč se je pri reviziji osredotočilo na izvajanje in učinek politike, za katero so bili navedeni naslednji cilji²⁴:

- „bankam pomagati, **da odpravijo nedonosna posojila**”,
- „preprečiti **čezmerno kopičenje** nekritih starejših nedonosnih izpostavljenosti v bančnih bilancah v prihodnosti”,
- „zagotoviti, da banke ne **kopičijo** starejših nedonosnih izpostavljenosti z **nezadostnim kritjem z rezervacijam**”.

86 Ta pričakovanja **veljajo za vse banke**, ki jih nadzoruje ECB. Čeprav so označena kot nezavezujoča (glej odstavek 80), za banke, ki ne izpolnjujejo pričakovanj ECB glede kritja – **ne glede na to, ali so imele visoke ravni slabih posojil ali ne** – veljajo dodatne zahteve v okviru drugega stebra (t. i. pribitek v okviru drugega stebra) (glej drugo alineo odstavka 79).

87 S pričakovanji glede kritja je bil prvič uveden koncept **postopnega (časovno razporejenega) oblikovanja rezervacij** na ravni EU. Časovni razporedi za doseg polnega kritja z bonitetnim oblikovanjem rezervacij so temeljili na oceni, v kateri je ECB upoštevala morebitne učinke za vsako posamezno banko. Tako je ustvarila tri skupine bank na podlagi njihovih deležev slabih posojil konec leta 2017. Za vsako od treh skupin je določila različne časovne razporede: od konca leta 2024 do leta 2026 za zavarovana posojila in od konca leta 2023 do leta 2025 za nezavarovana posojila. ECB je z izbranim pristopom poskušala najti ravnovesje med doseganjem polnega kritja in porazdelitvijo finančnega bremena za banke skozi čas.

88 Prizadevanje za postopno povečanje bonitetnega oblikovanja rezervacij v obdobju več let, dokler ne bo doseženo polno kritje, naj bi banke odvrnilo od pristopa „počakajmo in bomo videli”, ki je bil opažen v preteklosti, in prispevalo k dosegu glavnega cilja, tj. odpraviti slaba posojila.

²⁴ Ti so navedeni v [dodatku iz leta 2018](#) in [sporočilu iz leta 2019](#).

89 Pričakovanja glede kritja so temeljila na opažanju, da dlje ko je posojilo razvrščeno kot slabo, večje je tveganje, da se pričakovani prihodnji denarni tokovi ne bodo uresničili, in nižje je poplačilo. Obravnavanje primerov, v katerih odvisnost bank od zavarovanja s premoženjem in pomanjkanje rednih plačil pomenita bonitetno tveganje **in zato vzbujata pomisleke glede ravni oblikovanja rezervacij**, sicer ni bil glavni cilj ECB, vendar so bile banke pozvane, naj knjižijo najvišjo možno raven rezervacij v skladu z veljavnim računovodskim standardom, tj. na podlagi realne ocene doživljenjske pričakovane izgube (glej odstavek **82**), ali na lastno pobudo prilagodijo svoj (zakonsko predpisani) kapital (s prostovoljnimi odbitki CET1). **V skladu z mednarodnimi računovodskimi standardi je treba doživljenjske pričakovane izgube z rezervacijami kriti v celoti in takoj**, ko posojilo postane slabo (ter izvesti prilagoditve, kadar se gospodarske razmere spremenijo).

90 ECB si je sicer prizadevala za to, da bi banke odvrnila od pristopa „počakajmo in bomo videli“ (glej odstavek **88**), vendar jim je za to, **da izpolnijo njena pričakovanja, dala na voljo več let** (glej odstavek **87**). Poleg tega je menila, da je treba bankam določiti poznejši začetni datum (tj. 2020) in jim omogočiti postopno oblikovanje rezervacij, in to kljub temu, da je bila več kot polovica starih slabih posojil starih že pet let ali več, ko so zanje začela veljati pričakovanja ECB glede kritja. Na primer, neko zavarovano posojilo je lahko bilo marca 2018 slabo že sedem let ali več, vendar se od bank še vse do leta 2026 ne bi zahtevalo, da ga v celoti krijejo z oblikovanjem bonitetnih rezervacij.

91 Poznejši začetni datum je bil med drugim mišljen kot spodbuda za banke, da svoja slaba posojila odpravljajo proaktivno in brez nadzorniških ukrepov ECB. Vendar ta spodbuda **ni delovala, kot je bilo pričakovano**, saj je veliko bank postalo dejavnih šele, ko so izvedele, da bi se lahko **v ciklu SREP leta 2021 prvič uporabil** pribitek v okviru drugega stebra. Če bi ECB nadzorniška pooblastila uporabljala bolj sistematično (glej odstavek **81**) že od leta 2017 in se pri tem osredotočila na banke, za katere je bilo ugotovljeno, da slabih posojil ne krijejo dovolj, bi lahko hitreje dosegla rezultate v zvezi z bankami, ki dejansko niso oblikovale zadostnih rezervacij, bodisi z računovodskega bodisi z bonitetnega vidika. Pristop ECB je **zasnovan tako, da se z njim ta problem ni rešil naenkrat, temveč se odpravlja postopoma**.

92 Poleg tega je pristop privedel do tega, da **banke niso bile obravnavane enako**. Prvič, banke z višjim zneskom slabih posojil brez ustreznega kritja so imele na voljo celo več časa (do dveh let) kot banke, ki so slaba posojila že v izhodišču krila z višjim zneskom (glej odstavek **87**).

93 Drugič, banke so lahko izbrale možnost, ki je bila zanje najugodnejša. Obstajajo namreč različni načini za to, kako doseči ustrezno kritje slabih posojil (glej [tabela 2](#)).

Tabela 2 – Načini, kako doseči ustrezno kritje, in njihove posledice

Kako?	Kaj to pomeni? (informativen opis)
Rezervacije	<p>Odhodki, zaradi katerih se zmanjša dobiček banke ali povečajo njene izgube ter na splošno zmanjša zadržani čisti dobiček (bilanca stanja).</p> <p>Zadržani čisti dobiček je sestavni del zakonsko predpisanega kapitala CET1 (glej odstavek 09).</p>
Odbitek CET1 (prvi steber)	Zaradi odbitka se zmanjša zakonsko predpisani kapital CET1, ki je na voljo za izpolnjevanje kapitalskih zahtev.
Pribitek v okviru zahteve iz drugega stebra (drugi steber)	<p>Kapitalska zahteva, ki mora biti delno izpolnjena z:</p> <ul style="list-style-type: none"> — zakonsko predpisanim kapitalom CET1 (56,25 %) in — drugimi sestavinami kapitala (glej slika 2).

Vir: analiza, ki jo je opravilo Evropsko računsko sodišče

94 Pribitek v okviru drugega stebra ne vpliva na razpoložljivi kapital, poveča se samo kapitalska zahteva. Poleg tega je treba pribitek v okviru drugega stebra kriti s kapitalom CET1 le v višini 56,25 % (glej [tabela 2](#)). Kapital CET1 je zakonsko predpisani kapital najvišje kakovosti²⁵. Zato je pribitek v okviru drugega stebra v primerjavi z drugimi instrumenti, tj. odbitki CET1 in rezervacijami, pogosto cenejši. Slednji na kapital CET1, ki je na voljo za kritje zakonsko predpisanih kapitalskih zahtev, vplivajo neposredno in bolj negativno.

95 Tretjič, Sodišče je ugotovilo, da se s pristopom zahteve v okviru drugega stebra že s samim po sebi razlikuje med bankami, ki so proaktivno izvajale odbitke ali knjižile rezervacije pred referenčnim datumom (31. december predhodnega leta, npr. do konca decembra 2020 za cikel SREP leta 2021), in tistimi, ki niso ukrepale. Pribitek v okviru drugega stebra namreč začne veljati šele s sklepom SREP, običajno približno eno leto po referenčnem datumu. To velja tudi v primerih, v katerih banka za to, da bi se izognila pribitku v okviru drugega stebra, izboljša nezadostno kritje slabih posojil tako, da ukrepa v naslednjem letu (v glavnem z oblikovanjem rezervacij). ECB namreč

²⁵ Najpomembnejši je količnik kapitala CET1 (tj. razmerje med „temeljnimi“ kapitalom in tveganju prilagojenimi sredstvi banke), ki odraža splošno finančno trdnost banke.

upošteva te dodatne rezervacije, preden določi končni prihodek v okviru drugega stebra, s čimer tem bankam zagotovi dodatno leto.

96 To, **koliko so se uresničila** pričakovanja glede kritja, **bo mogoče oceniti šele**, ko bodo v celoti izvedena **do konca leta 2026**, tj. devet let po objavi napotkov o slabih posojilih. Sodišče sicer ni ocenilo tega, kako naj bi bili ukrepi ECB povezani z zmanjšanjem slabih posojil, ali **vpliva drugih dejavnikov** (glej odstavke **15**), vendar je mogoče sklepati, da so ukrepi ECB prispevali k nadaljnjemu zmanjševanju slabih posojil v zadnjih petih letih (glej **slika 4**).

97 Namesto tega se je pri reviziji osredotočilo na proces, po katerem je ECB leta 2021, ko je prihodek v okviru drugega stebra uporabila prvič, spremljala izpolnjevanje pričakovanj glede kritja. V ciklu SREP leta 2021 je ECB (na podlagi podatkov ob koncu leta 2020, glej odstavke **91**) prihodek v okviru drugega stebra zaradi nezadostnega kritja slabih posojil izrekla 22 od 110 bank. Večina bank je namreč do konca leta 2020 z oblikovanjem rezervacij izpolnila nadzorniškega pričakovanja ECB glede kritja. Polovica bank, ki jim je prihodek v okviru drugega stebra vendarle bil izrečen, pa je znatno izboljšala nezadostno kritje slabih posojil, večinoma z oblikovanjem rezervacij ali uporabo odbitkov CET1 v letu 2021. Na koncu je bilo oblikovanje rezervacij najpogosteje uporabljeno orodje za izpolnitev pričakovanj glede kritja.

98 Na splošno so prihodki v okviru drugega stebra, ki so jih posamezne banke prejele za stara slaba posojila, znašali od 0,01 % do 0,30 % ter so:

- pomenili zelo majhen del splošnih kapitalskih zahtev, ki so bile izrečene bankam in so po izvedbi cikla SREP leta 2021 v povprečju znašale 13,50 %,
- bili zelo majhni tudi v primerjavi z „rednimi“ prihodki v okviru drugega stebra, ki so glede na celotno populacijo EMN v povprečju znašali 2,24 %, največ pa 3,90 % (glej odstavke **61**). Na splošno so se zahteve v okviru drugega stebra v primerjavi s prejšnjim letom povečale za 0,20 odstotne točke, predvsem zaradi uvedbe prihodka v okviru drugega stebra za pričakovanja ECB glede kritja.

99 Proces za izračun prihodka v okviru drugega stebra vključuje več korakov:

- (1) izračun nezadostnega kritja slabih posojil pred izvzetji (= pričakovanja glede kritja minus razpoložljivo kritje (npr. rezervacije);
- (2) opredelitev in analiza morebitnih izvzetij;

- (3) izračun nezadostnega kritja slabih posojil po izvzetjih;
- (4) prilagoditve po referenčnem datumu (kot sta oblikovanje dodatnih rezervacij ali odtujitve slabih posojil);
- (5) izračun in uvedba končnega pribitka v okviru drugega stebra.

100 Poleg rednega poročanja so morale banke tudi predložiti specifične podatke za določitev pričakovanj glede kritja in razpoložljivega vložka kapitala za bonitetno oblikovanje rezervacij. Banke so lahko tudi opredelile primere, v katerih bi izpolnitev pričakovanj glede kritja pomenila več kot 100-odstotno kritje. Poleg tega so lahko banke zaprosile za izvzetja, npr. tistih slabih posojil, za katera so se redno plačevali glavica in obresti ter ki bi bila zaradi tega poplačana.

101 ECB je morala v skladu s svojimi standardnimi postopki preveriti verodostojnost poročanja bank. Morebitna izvzetja so bila ocenjena z avtomatizirano analizo v kombinaciji z analizo za vsak primer posebej, da bi se zagotovilo, da so bila nadzorna pričakovanja v vseh primerih ustrezna, in zlasti preverilo, ali so bila izpolnjena merila za izvzetje. Na koncu je ECB odobrila le 18 % izvzetij, za katera so zaprosile banke, kar je približno 12,3-odstotno izboljšanje (prvotnega) nezadostnega kritja slabih posojil.

102 Poleg tega je ECB po tem, ko je sprejela izvzetja, za nezadostna kritja slabih posojil uporabila prilagoditve po referenčnem datumu, in sicer pred uvedbo pribitka v okviru drugega stebra s sklepom o SREP. S temi prilagoditvami so banke lahko upoštevale pomembna povečanja rezervacij (glej odstavek [95](#)), kapitalske odbitke, celotne odpise slabih posojil ali njihove odtujitve po 31. decembru 2020, zaradi česar se je nezadostno kritje slabih posojil zmanjšalo za 46,1 %.

103 Za nekatere banke, ki so prejele pribitek v okviru drugega stebra, proces ni bil zaključen niti po sprejetju končnega sklepa SREP (glej časovnico na [sliki 6](#)). Z uporabo ločene predloge za poročanje so lahko med letom zaprosile za nadaljnje prilagoditve.

104 Čeprav ima ECB specifična orodja IT, s katerimi lahko analizira predložene predloge in se lažje osredotoči na tiste primere, ki jih je treba skupaj z bankami nadalje spremljati, je bilo za celoten proces, zlasti oceno izvzetij, potrebnih veliko virov in časa. Sodišče je namreč ugotovilo, da je 33 bank ponovno predložilo skupaj 55 predlog za poročanje in da je njihovo število od 1. maja 2021 naprej še vedno visoko.

Zaključki in priporočila

105 Sodišče na splošno ugotavlja, da je ECB okrepila svoja prizadevanja za nadzor kreditnega tveganja bank, zlasti slabih posojil. Vendar je treba storiti več, da bi lahko ECB boljše zagotovila, da se kreditno tveganje upravlja in krije ustrezno. To je pomembno, saj sta lahko v primeru, če imajo banke slabe kontrole v zvezi s kreditnim tveganjem in če ga ne krijejo v zadostni meri, ogrožena njihova sposobnost delovanja in trdnost finančnega sistema.

106 Celovita ocena v okviru procesa nadzorniškega pregledovanja in ovrednotenja (SREP) je temelj učinkovitega nadzora bank. ECB je zunanje standarde v splošnem pretvorila v smernice za nadzornike, vendar so nekatere smernice (zlasti za ocene kontrol v zvezi s kreditnim tveganjem) privedle do nedoslednega ocenjevanja, ki so ga izvajale skupne nadzorniške skupine. Sodišče je sicer ugotovilo nekatere pomanjkljivosti v zvezi s tem, kako se je v praksi ocenjevalo kreditno tveganje bank, vendar so bile ocene večinoma skladne z ustreznimi standardi (glej odstavke [26–33](#)).

107 Primerjalna orodja ECB so dobro zasnovana, skupne nadzorniške skupine pa jih uporabljajo pri medsebojni primerjavi bank. Vendar je Sodišče ugotovilo, da se pri nekaterih orodjih uporabljajo zastareli pragovi in da niso dovolj povezana z drugimi sistemi, ki se uporabljajo za izvajanje in dokumentiranje ocen SREP, kar skupnim nadzorniškim skupinam otežuje delo (glej odstavke [34–36](#)).

108 V skladu z ustreznim standardom je treba vire za izvajanje nadzorniških nalog dodeljevati neodvisno in na način, s katerim nista ogrožena avtonomija ali operativna neodvisnost nadzornikov. Vendar se je ECB odločila, da od leta 2023 naprej ne bo povečevala števila uslužbencev niti za centralnobančno niti za nadzorniško vejo. Kljub temu lahko predsednik in podpredsednik Nadzornega odbora v posebnih okoliščinah zaprosita za dodatne vire, vendar končno odločitev sprejme Svet ECB. Poleg tega ECB ne ocenjuje več, ali je bilo za izpolnitev potreb dodeljenih dovolj virov, zato nima zagotovila, da se načrtovane naloge izvajajo v skladu z njenimi standardi (glej odstavke [37–40](#) in [44–45](#)).

109 Devet od 22 nacionalnih nadzornih organov (pristojni nacionalni organi) še vedno ne izpolnjuje v celoti danih zavez o zagotavljanju kadrovskih virov skupnim nadzorniškim skupinam. ECB je v zvezi s tem sicer uporabila postopke stopnjevanja, vendar brez uspeha. Več teh organov tudi ne zagotavlja zadostnih kadrovskih virov za inšpekcijske preglede na kraju samem, zaradi česar se jih je izvedlo manj, kot bi jih bilo treba po oceni ECB (glej odstavke [41–43](#) ter [46](#) in [47](#)).

Priporočilo 1 – Okrepiti ocene tveganja bank

ECB naj izboljša učinkovitost nadzorniškega ocenjevanja tako, da:

- (a) izboljša smernice in procese za primerjalno analizo, namenjene nadzornikom (zlasti v zvezi z ocenami kontrol kreditnega tveganja), ter vzpostavi proces za zagotavljanje kakovosti, da bi zagotovila celovitost ocen kreditnega tveganja;
- (b) zaščiti svojo operativno neodvisnost v vlogi nadzornika tako, da:
 - (i) kadrovske vire za izvajanje svojih nadzorniških nalog določi in uporablja na podlagi potreb, neodvisno od kadrovske strategije svoje centralnobančne veje;
 - (ii) nacionalne nadzornike pozove, naj izpolnijo svoje zaveze glede zagotavljanja kadrovskih virov, in sicer z dosledno uporabo obstoječih postopkov stopnjevanja.

Ciljni rok za izvedbo: za (a): 4. četrletje 2023 (za cikel SREP leta 2024); za (b): 2. četrletje 2024.

110 V ciklu leta 2021 so bili končni sklepi SREP izdani 13 mesecev po referenčnem datumu, kar je pozneje kot v prejšnjih letih in v primerjavi z drugimi nadzorniki. Zaradi tega končni sklep ni temeljil na aktualni oceni tveganja (glej odstavka [50](#) in [52](#)), tveganja pa niso bila krita pravočasno ali v zadostni meri.

111 Zaradi faz dialoga in odobritve v okviru cikla SREP proces ni bil dovolj učinkovit, saj sta ti fazi skupaj trajali dvakrat toliko kot fazi ocenjevanja in primerjave. Proces posvetovanja z bankami (nadzorniški dialog in kontradiktorni postopek) je bil postopkoven in ne vsebinski: to, kar je ECB neuradno sporočila bankam pol leta pred izdajo končnih sklepov SREP, se je v tem času le malo spremenilo (glej odstavek [51](#)).

Priporočilo 2 – Optimizirati proces nadzorniškega pregledovanja in ovrednotenja

ECB naj izboljša učinkovitost nadzorniškega cikla tako, da skrajša fazi dialoga in odobritve ter izda končne sklepe v desetih mesecih po referenčnem datumu.

Ciljni rok za izvedbo: četrletje 2023 (za cikel SREP leta 2024).

112 ECB je leta 2021 uporabila novo metodologijo za določitev zneska kapitala, ki ga mora imeti banka poleg predpisanega minimuma, da lahko krije ugotovljena tveganja (zahteva v okviru drugega stebra). Zaradi zasnove in uporabe te metodologije zahteve v okviru drugega stebra niso bile jasno določene za vsako tveganje posebej, Sodišče pa ni našlo dokazov, da bi ECB ta tveganja za vsako banko količinsko opredelila (glej odstavke [53–60](#) in [70](#)). Zato ECB nima zagotovila, da so tveganja krita v celoti.

113 ECB je posamezne rezultate tveganja razčlenila na vnaprej določene razpone, ki naj bi jih nadzorniki upoštevali pri določitvi zahteve v okviru drugega stebra. Ti vnaprej določeni razponi niso povezani s posameznimi tveganji in se zelo prekrivajo, zato lahko banka z nižjo ravno tveganj prejme strožjo zahtevo v okviru drugega stebra kot banka z višjo ravno tveganj. Za banke z najvišjimi ravnmi tveganj je ECB pri določanju zahtev v okviru drugega stebra dosledno uporabljala vrednosti s spodnje meje vnaprej določenih razponov (glej odstavke [61](#) in [63–68](#)). To je koristilo bankam, ki sicer ne bi imele dovolj kapitala za izpolnjevanje višjih zahtev.

114 Zanesljiv postopek ocenjevanja kapitala na ravni bank je bistven za upravljanje tveganj. Sodišče je ugotovilo, da ECB ni sistematično prilagajala zahtev v okviru drugega stebra navzgor, ko je ugotovila, da so bile ocene kapitalske ustreznosti (ICAAP), ki so jih pripravile banke same, nezanesljive ter da te niso upoštevale internih smernic (glej odstavek [62](#)).

115 ECB bankam izreka tudi kvalitativne ukrepe: navodila za sprejetje specifičnih ukrepov v zvezi z ugotovljenimi tveganji. Sodišče je v populaciji nadzorovanih bank opazilo, da ECB ni dovolj zaostрила nadzorniških ukrepov, če je bilo kreditno tveganje visoko in stalno (glej odstavke [71–76](#)), ter posledično ni zagotovila, da bi banke dobro upravljale tveganja.

116 ECB je v zadnjih letih od bank v bančnem sistemu EU zahtevala, naj obravnavajo stara slaba posojila. Slaba posojila se že leta zmanjšujejo, kar se je nadaljevalo tudi po letu 2017. Sodišče sicer ni ocenilo vzročne povezave med politiko ECB (zlasti njenimi pričakovanji glede kritja) in zmanjšanjem slabih posojil, vendar je mogoče sklepati, da so k temu zmanjšanju prispevali tudi ukrepi ECB. To, ali je bila njena politika na koncu uspešna, bo mogoče oceniti šele, ko bo ta v celoti izvedena, tj. konec leta 2026 oz. devet let po izdaji napotkov o slabih posojilih (glej odstavke [15](#), [84](#) in [96](#)).

117 ECB ima nadzorniška pooblastila, s katerimi lahko ukrepa v zvezi s politikami bank za oblikovanje rezervacij, če te za ugotavljanje in merjenje slabih posojil ne uporabljajo zanesljivih procesov in podatkov. V skladu s členom 16(2)(d) uredbe o EMN lahko med drugim od bank zahteva, naj pri izračunih kapitala uporabijo posebne prilagoditve (kot so odbitki), če računovodska rešitev, ki jo uporabljajo, z nadzorniškega vidika ni preudarna (npr. če banke zelo pogosto uporabljajo zavarovanje s premoženjem, ki pa se redko unovči). To je zlasti pomembno pri reševanju problema slabih posojil, kot je poudarila Komisija v pregledu EMN iz leta 2017. Sodišče je ugotovilo, da ECB svojega pooblastila pri tem ni uporabljala sistematično (glej odstavke [79–83](#)).

118 ECB je zasnovala in izvajala tudi bolj splošno politiko, ki se uporablja za vse banke in ima naslednje cilje: pravočasno odpraviti stara slaba posojila, jih izločiti iz bilanc stanja bank in preprečiti njihovo kopičenje v prihodnosti. Izvajala jo je zlasti z izražanjem t. i. pričakovanj glede kritja. Pri tem pristopu je bankam, ki starih slabih posojil sčasoma niso odpravile ali jih pokrile kako drugače (dodatne (računovodske) rezervacije, bonitetni odbitki CET1 ali odpisi in odtujitve slabih posojil), izrekla pribitke v okviru drugega stebra, da bi jih k temu spodbudila. Pri tem si je prizadevala za to, da bi veliko bank odvrnila od pristopa „počakajmo in bomo videli“ ter jih spodbudila k proaktivnemu ukrepanju, pri katerem njej sami ne bi bilo treba odločneje posredovati. Cilj politike zato sam po sebi ni bil izrekanje pribitkov v okviru drugega stebra (glej odstavke [84–86](#) in [88](#)).

119 Vendar pristop ECB ni deloval, kot je bilo pričakovano, saj so banke postale dejavne šele, ko so izvedele, da bi se lahko v ciklu SREP leta 2021 prvič uporabil pribitek v okviru drugega stebra. Če bi ECB nadzorniška pooblastila začela uporabljati prej, tj. leta 2017, in bolj sistematično, bi lahko hitreje dosegla rezultate v zvezi z bankami, ki dejansko niso oblikovale zadostnih rezervacij, bodisi z računovodskega bodisi z bonitetnega vidika. Pristop ECB je zasnovan tako, da se z njim ta problem ni rešil naenkrat, temveč se odpravlja postopoma (glej odstavke [87](#) in [89–91](#)).

120 Zaradi zasnove pristopa, po katerem ECB izreka pribitke v okviru drugega stebra, banke niso obravnavane enako. Prvič, ECB ima do bank z najvišjimi ravnmi slabih posojil najmilejša pričakovanja glede oblikovanja rezervacij in jim za izpolnitev obveznosti da na voljo največ časa, in sicer do devet let od izdaje napotkov o slabih posojilih. Drugič, v primerjavi z bankami, ki proaktivno ukrepajo v zvezi z morebitnim nezadostnim kritjem slabih posojil, ECB bankam, ki po referenčnem datumu slabih posojil še vedno ne krijejo v zadostni meri, za odpravo tega stanja odobri 13 dodatnih mesecev. Tretjič, v skladu s pristopom ECB lahko banke ukrepajo na način, ki je zanje

najugodnejši (tj. oblikovanje rezervacij, zmanjšanje kapitala CET1 ali sprejetje pribitka v okviru drugega stebra) (glej odstavke [92–95](#)).

121 ECB je z izbranim pristopom zahtevala dodatno poročanje od vseh bank, tudi od tistih z nizkimi ravnmi slabih posojil. Proces za izrekanje pribitkov v okviru drugega stebra (ki se je prvič izvajal leta 2021) je bil kompleksen za nadzornike in banke, ki so morali zanj nameniti veliko virov, zaradi česar ni bil tako učinkovit, kot se je pričakovalo. Večina bank (približno 80 %) je pričakovanja ECB glede kritja izpolnila z računovodskim oblikovanjem rezervacij pred začetkom cikla SREP ali z nadaljnjimi prilagoditvami v naslednjem letu. Pribitki v okviru drugega stebra so bili na koncu izrečeni le majhnemu deležu bank ter so bili nizki v primerjavi s splošnimi kapitalskimi zahtevami (glej odstavke [97–104](#)).

Priporočilo 3 – Uporabiti nadzorniške ukrepe, s katerimi se bolje zagotavlja, da banke zanesljivo krijejo in upravljajo tveganja

ECB naj izboljša učinkovitost in transparentnost nadzorniškega procesa tako, da:

- (a) spremeni svojo metodologijo za izračun zahtev v okviru drugega stebra, da bi zagotovila zadostno kritje vseh ustreznih tveganj, vključno z:
 - (i) ugotovitvijo in količinsko opredelitvijo posameznih tveganj v skladu s smernicami EBA;
 - (ii) uvedbo kapitalskih zahtev, s katerimi se zagotovi ustrezno kritje teh posameznih tveganj, zlasti če so tveganja visoka in stalna;
 - (iii) navedbo razlogov v sklepih SREP, s katerimi jasno utemelji to, kako je glede na posamezna tveganja določila zahtevo v okviru drugega stebra, da bi zagotovila popolno transparentnost za banke;
- (b) po potrebi uporabi **polna** nadzorniška pooblastila, če banka stalnih slabosti pri kontrolah tveganj ne obravnava učinkovito (tudi v zvezi z oblikovanjem rezervacij);
- (c) objavi metodologijo za določanje zahtev v okviru drugega stebra.

Ciljni rok za izvedbo: 4. četrtnje 2024.






To poročilo je sprejel senat IV, ki ga vodi Mihails Kozlovs, član Evropskega računskega sodišča, v Luxembourggu na zasedanju 18. aprila 2023.

Za Evropsko računsko sodišče

Tony Murphy
predsednik



Priloga



Priloga I – Spremljanje izvajanja priporočil iz Posebnega poročila Evropskega računskega sodišča 29/2016: Enotni mehanizem nadzora – dober začetek, a potrebne so nadaljnje izboljšave


Stopnja pravočasnosti:  pravočasno;  z zamudo;  rok še ni pretekel;  priporočilo se ne spremlja, ker ga je ECB zavrnila;  rok za izvedbo ni bil določen;  ECB se je na podlagi nadaljnje analize odločila, da priporočila ne bo izvedla.


Priporočilo		izvedeno v celoti	izvedeno večinoma	izvedeno deloma	ni izvedeno	Opombe	Pravočasnost
1	Prenos nekaterih odločitev na nižje ravni; priprava nadaljnjih smernic v obliki kontrolnih seznamov, predlog ali diagramov za vsako vrsto odločitev	X				ECB je celovito analizirala okvir prenosa odločitev ter pri tem upoštevala tudi nacionalne pristojnosti. Poleg tega je pripravila izčrpen seznam dokumentov za odločanje in z njimi povezanih predlog.	
2 (i)	Ocena tveganj, povezanih s skupnimi službami, uvedba potrebnih zaščitnih ukrepov, spremljanje skladnosti ter zagotovitev ustreznega upoštevanja vseh		X			ECB je izvedla celovito analizo tveganj in sprejela nekatere zaščitne ukrepe (npr. ločene linije poročanja za nekatere službe). Pri analizi nekateri generalni direktorati (npr. generalni direktorat Makrobonitetna politika in finančna stabilnost, generalni direktorat Ekonomske analize)	


Priporočilo		izvedeno v celoti	izvedeno večinoma	izvedeno deloma	ni izvedeno	Opombe	Pravočasnost
	potreb funkcije nadzora					niso bili razvrščeni kot skupne službe, temveč so bili v celoti dodeljeni izključno centralnobančni veji (tj. denarni politiki), čeprav pri stresnih testih sodelujejo tudi z nadzorniško vejo. To samo po sebi sicer ni neskladno z načelom ločenosti, vendar se v zvezi z njimi niso analizirala tveganja, ni se razmislilo o zaščitnih ukrepih ter spremljalo skladnosti (npr. ali bi lahko izmenjava referenčnih vrednosti za kreditno tveganje, ki se uporabljajo v makrobonitetne namene, vplivala na odločitve v okviru politike pri bančnem nadzoru). Ni posebnih organizacijskih navodil za spremljanje ali dokumentiranje takega spremljanja in poročanje o tveganjih, povezanih s skupnimi službami, kar zadeva načelo ločenosti iz člena 25(2) uredbe o EMN.	
2 (ii)	Vzpostavitev ločenih linij poročanja, kadar				X	Priporočilo je bilo takrat zavrnjeno in se v zvezi z njim ni nadalje ukrepalo.	⊗



Priporočilo		izvedeno v celoti	izvedeno večinoma	izvedeno deloma	ni izvedeno	Opombe	Pravočasnost
	gre za posebne vire za nadzor						
2 (iii)	Večja vključenost Nadzornega odbora v proces določanja proračuna in s tem povezan proces odločanja				X	Priporočilo je bilo takrat zavrnjeno in se v zvezi z njim ni nadalje ukrepalo.	
3	Dodelitev zadostnih virov službi za notranjo revizijo, da se zagotovi zajetje področij z visokimi in srednjimi tveganji		X			Notranja revizija nadzorniških tem je postala strožja, stanje na področju virov pa se je izboljšalo. Uslužbenci so prenehali beležiti čas. ECB ocenjuje, da se v povprečju približno deset ekvivalentov polnega delovnega časa uporablja za naloge, povezane z EMN, tri pa za načrtovanje, spremljanje tveganj in morebitne upravne preiskave. Po opravljeni analizi posameznih tveganj so zajete samo izbrane teme, ki se nanašajo na področja z visokim tveganjem (npr. samo v zvezi z bankami v kriznem upravljanju, ki propadajo oziroma bodo verjetno propadle). Izbira na podlagi predhodne ocene je sicer razumna, vendar je treba	

Priporočilo		izvedeno v celoti	izvedeno večinoma	izvedeno deloma	ni izvedeno	Opombe	Pravočasnost
						stanje na področju virov natančneje spremljati, da se oceni, ali so področja z visokim in srednjim tveganjem ustrezno zajeta.	
4	Sodelovanje z Evropskim računskim sodiščem	X				Revizija kriznega upravljanja, ki ga izvaja ECB, je bila opravljena, preden je bil oktobra 2019 sklenjen memorandum o soglasju med Sodiščem in ECB. Za revizije, ki so bile opravljene po sklenitvi memoranduma o soglasju, je ECB zagotovila informacije, ki jih je Sodišče potrebovalo za izvedbo revizij.	
5	Formalizacija ureditev za merjenje uspešnosti nadzora in javno objavo informacij o njej ter uporaba vprašalnikov			X		ECB v letnem poročilu o bančnem nadzoru (vključno z nadzorniškimi prioritetami in tveganji) navaja informacije in kazalnike, na podlagi katerih je mogoče bolje razumeti njene nadzorniške dejavnosti in banko samo. Z njimi si je mogoče ustvariti celovit pregled ter tako oceniti uspešnost nadzora. Vendar se mora ECB še bolj osredotočiti na primerjavo med prioritetami/cilji nadzora in njegovo uspešnostjo ter na izide. Uvedenih je bilo več	



Priporočilo		izvedeno v celoti	izvedeno večinoma	izvedeno deloma	ni izvedeno	Opombe	Pravočasnost
						delovnih postopkov, vključno s pilotnim projektom, za merjenje uspešnosti nadzora manj pomembnih institucij. Nadzorni odbor je decembra 2018 sicer sprejel okvir za izvajanje vprašalnikov v bančnem sektorju, vendar še noben ni bil izveden.	
6	Sprememba okvirne uredbe o EMN, da se formalizirajo zaveze pristojnih nacionalnih organov in zagotovi, da vsi v celoti in sorazmerno sodelujejo pri delu skupnih nadzorniških skupin			X		ECB je leta 2017 menila, da sprememba okvirne uredbe o EMN morda ni potrebna, sozakonodajalca pa je tudi nista spremenila. Po mnenju ECB bi morale sodelovanje v okviru EMN potekati v dobri veri. Sodišče stanje na področju virov, zagotovljenih za dejavnosti na kraju samem, podrobneje opisuje v odstavkih 41–43 , to, kako jih pristojni nacionalni organi zagotavljajo, pa v odstavkih 46 in 47 . Glej tudi priporočilo 1 (b)(ii) za ECB, naj nacionalne nadzornike pozove, da izpolnijo svoje zaveze, in sicer z dosledno uporabo obstoječih postopkov stopnjevanja.	

Priporočilo		izvedeno v celoti	izvedeno večinoma	izvedeno deloma	ni izvedeno	Opombe	Pravočasnost
7	Priprava opisov vlog/skupin in metod za ocenjevanje primernosti uslužbencev, ki jih nameravajo zagotoviti pristojni nacionalni organi, in njihove uspešnosti pri opravljanju teh nalog			X		Vloge so bile podrobno opisane (vključno s 15 specifičnimi profili). Vlogi direktorja in vodje oddelka nista bili opisani. Opisi skupin so sicer pripravljeni, vendar še niso uradno odobreni, ECB pa jih kljub temu v praksi že uporablja. Še vedno ni procesa za ocenjevanje uspešnosti posameznih članov skupnih nadzorniških skupin, ki niso uslužbenci ECB – zgolj povratne informacije o uspešnosti skupin, ki se zagotovijo podkoordinatorjem skupnih nadzorniških skupin iz pristojnih nacionalnih organov. Zato te povratne informacije ne vplivajo na oceno uslužbencev, ki jo izvedejo pristojni nacionalni organi. Ni postopka za zavrnitev predlaganih kandidatov za člane skupne nadzorniške skupine. ECB je na splošno odvisna od pripravljenosti pristojnih nacionalnih organov ter sodelovanja v dobri veri.	

Priporočilo		izvedeno v celoti	izvedeno večinoma	izvedeno deloma	ni izvedeno	Opombe	Pravočasnost
8	Vzpostavitev in vzdrževanje centralizirane, standardizirane in celovite zbirke podatkov o znanjih in spretnostih ter izkušnjah uslužbencev v skupnih nadzorniških skupinah (tako uslužbenci iz ECB kot pristojnih nacionalnih organov)			X		Pregledane so bile obstoječe rešitve pristojnih nacionalnih organov. S pravnega vidika je podatkovna zbirka sicer mogoča, vendar so pristojni nacionalni organi to zamisel zavrnili. Junija 2021 je bila vzpostavljena platforma za izmenjavo znanja med uslužbenci ECB in pristojnih nacionalnih organov, imenovana SSMnet. Omogoča ustvarjanje uporabniških profilov, ki med drugim vsebujejo kontaktne podatke, naziv delovnega mesta in nekatere neobvezne informacije (strokovno znanje, pretekle izkušnje, izobrazba). Platforma sicer še ni celovita zbirka podatkov o znanjih in spretnostih ter izkušnjah, vendar je glede na okoliščine dobro izhodišče. Da bi bila platforma koristna pri iskanju novih uslužbencev, bodo morali uslužbenci pristojnih nacionalnih organov in ECB začeti uporabljati uporabniške profile.	

Priporočilo		izvedeno v celoti	izvedeno večinoma	izvedeno deloma	ni izvedeno	Opombe	Pravočasnost
9	Izvajanje učnega načrta usposabljanja za bančni nadzor; zagotovitev, da bi bila obvezna udeležba sorazmerna z delovnimi potrebami, in razmislek o uvedbi programa za certifikacijo		X			Pripravljen je bil dobro zasnovan program usposabljanja, vključno z vsebinskimi usposabljanji. Večja udeležba v zadnjih letih je velik dosežek. Trenutno nobeno usposabljanje ni obvezno. Vendar skupina EMN za usposabljanje od decembra 2021 revidira sedanji uvajalni program EMN, februarja 2023 pa je začela pripravljati nov program osnovnih kvalifikacij v EMN, ki vključuje obvezna usposabljanja z možnimi izjemami glede na profile uslužbencev in obstoječe kvalifikacije.	
10	Priprava in izvajanje metodologije, ki temelji na tveganju, za opredelitev potrebnega števila uslužbencev ter tega, kako naj bodo sestavljene skupne nadzorniške skupine glede na znanja in veščine, da bi bili viri sorazmerni z			X		ECB je glede na grozd bank določila potrebno število uslužbencev in ga je do leta 2019 uporabljala kot referenčno vrednost za ugotavljanje morebitnega pomanjkanja uslužbencev. Ciljne vrednosti sicer niso bile uradno testirane za nazaj, vendar je bila njihova ustreznost kvalitativno ocenjena na podlagi raziskave o	

Priporočilo	izvedeno v celoti	izvedeno večinoma	izvedeno deloma	ni izvedeno	Opombe	Pravočasnost
velikostjo, kompleksnostjo in profilom tveganja nadzorovane institucije					<p>kadrovskih virih skupnih nadzorniških timov.</p> <p>Sodišče ločitev med centralnobančno in nadzorniško vejo podrobneje opisuje v odstavku 45, to, kako pristojni nacionalni organi zagotavljajo vire, pa v odstavkih 46 in 47.</p> <p>Na splošno je sodelovanje pristojnih nacionalnih organov v skupnih nadzorniških skupinah znotraj zelenega razpona (tj. uslužbenci naj bi delu v skupnih nadzorniških skupinah namenjali vsaj 25–80 % delovnega časa, preostanek pa delu za pristojne nacionalne organe). Leta 2021 je bila kadrovska raziskavi dodana tudi kvalitativna razsežnost.</p> <p>Po navedbah ECB je v nekaterih pristojnih nacionalnih organih nizko stopnjo udeležbe članov skupnih nadzorniških skupin mogoče razložiti z velikim številom bank gostiteljic. V teh primerih uslužbenci pristojnih nacionalnih organov sodelujejo pri nadzoru banke na ravni</p>	

Priporočilo		izvedeno v celoti	izvedeno večinoma	izvedeno deloma	ni izvedeno	Opombe	Pravočasnost
						skupine in nadzorujejo hčerinsko družbo v svoji državi na ravni posamezne institucije.	
11	Pregled in posodobitev modela oblikovanja grozdov	X				Model oblikovanja grozdov temelji na tveganju in se pogosto posodablja. Glede na ciljni datum za izvedbo je prišlo do le rahle zamude pri izvajanju.	
12	Znatna okrepitev prisotnosti uslužbencev ECB pri inšpekcijskih pregledih na kraju samem; povečanje deleža inšpekcijskih pregledov na kraju samem, ki jih vodi nadzornik pristojnih nacionalnih organov, ki ni iz matične države ali države gostiteljice banke			X		Z ustanovitvijo posebnega generalnega direktorata za inšpekcijske preglede na kraju samem in preglede notranjih modelov (GD OMI) je ECB okrepila svojo zmogljivost za izvajanje inšpekcijskih pregledov na kraju samem. Vendar se je število uslužbencev ECB, ki so med letoma 2016 in 2022, sodelovali pri inšpekcijskih pregledih na kraju samem, zmanjšalo. Po drugi strani pa se je število inšpekcijskih pregledov, ki so jih vodili uslužbenci ECB, povečalo. Čezmejna službena potovanja so se zelo izboljšala, vendar se je zaradi javnozdravstvenih omejitev, povezanih s pandemijo COVID-19, število	

Priporočilo		izvedeno v celoti	izvedeno večinoma	izvedeno deloma	ni izvedeno	Opombe	Pravočasnost
						obiskov na kraju samem v letih 2020 in 2021 zmanjšalo. Sodišče skupno zmogljivost ECB in pristojnih nacionalnih organov podrobneje opisuje v odstavku 46 (vključno z odločitvijo iz decembra 2022 o povečanju virov ECB), posledice za dejavnost na kraju samem pa v odstavku 43.	
13	Spremljanje slabosti sistema IT za inšpekcijske preglede na kraju samem; prizadevanje za izboljšanje kvalifikacij, znanj in veščin inšpektorjev, ki izvajajo preglede na kraju samem	X				Ugotovljene slabosti se obravnavajo z novimi funkcijami IT, nov način usposabljanja inšpektorjev, ki izvajajo preglede na kraju samem, pa je ustrezen.	

Vir: Evropsko računsko sodišče.

Kratice in okrajšave

CET1: navadni lastniški temeljni kapital

EBA: Evropski bančni organ

ECB: Evropska centralna banka

EMN: enotni mehanizem nadzora

ICAAP: proces ocenjevanja ustreznega notranjega kapitala

SREP: proces nadzorniškega pregledovanja in ovrednotenja

Glosar

Dodatni kapital: lažje odpačljiv dodatni kapital, ki ga morajo imeti finančne institucije za kritje izgub v primeru njihovega propada.

Kapitalska zahteva: zahtevani minimalni znesek kapitala, ki ga mora imeti banka v razmerju do svojih tveganju prilagojenih sredstev („prvi steber“), povečan za dodatni znesek, izračunan na podlagi profila tveganja banke (drugi steber).

Kapitalski količnik: kapital banke v razmerju do njenih tveganju prilagojenih sredstev.

Kapitalski manevrski prostor: razlika med (i) skupnimi kapitalskimi zahtevami banke in (ii) njenim kapitalskim količnikom.

Mikrobonitetni nadzor: bančni nadzor, ki je osredotočen na posamezne finančne institucije kot sestavne dele finančnega sistema.

Navadni lastniški temeljni kapital: kapital najvišje kakovosti (za katerega je najmanj verjetno, da bo odplačan), ki ga morajo finančne institucije imeti na voljo za neomejeno in takojšnjo uporabo za kritje tveganj ali izgub takoj, ko nastanejo.

Odbitek od navadnega lastniškega temeljnega kapitala: Popravek zakonsko predpisanega kapitala zaradi uporabe nadzorniških pooblastil, da bi se upoštevale nove gospodarske razmere.

Pribitek v okviru drugega stebra: dodatna zahteva v okviru drugega stebra za banke, za katere je ECB ocenila, da z bonitetnega vidika nimajo ustreznih rezervacij.

Pričakovane kreditne izgube: odražajo pričakovanja banke glede prejetih pogodbenih denarnih tokov.

Računovodski standardi: skupni sklop načel in zahtev, ki so podlaga za računovodske usmeritve in prakse.

Rezervacije: računovodski termin za v bilanci stanja izkazano najboljšo oceno verjetne prihodnje obveznosti, katere zapadlost ali znesek sta negotova.

Sestavna dela zakonsko predpisanega kapitala: sta temeljni kapital (ki vključuje navadni lastniški temeljni kapital in dodatni temeljni kapital) in dodatni kapital.

Slabo posojilo: terjatev, zapadla več kot 90 dni, za katero ni verjetno, da bo plačana, ali ki je oslABLJENA.

Zahteva v okviru drugega stebra: kapitalska zahteva za posamezno banko, da se pokrijejo tveganja, ki so podcenjena ali niso krita z zahtevami glede minimalnega kapitala (tj. zahtevami v okviru prvega stebra).

Zakonsko predpisani kapital: minimalni znesek kapitala, ki ga po zakonu mora imeti banka ali druga finančna institucija.

Zavarovanje s premoženjem: sredstvo, ki se pri najemu posojila predloži kot zavarovanje ali varščina in se v primeru neplačila zaseže.

Odgovori Evropske centralne banke

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

Časovnica

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

Revizijska ekipa

V posebnih poročilih Evropskega računskega sodišča so predstavljeni rezultati revizij politik in programov EU ali tem, povezanih z upravljanjem, iz posebnih proračunskih področij. Sodišče izbere in oblikuje te revizijske naloge tako, da imajo največji učinek, pri čemer upošteva tveganja za smotrnost poslovanja ali skladnost, raven prihodkov ali porabe, prihodnji razvoj dogodkov ter politični in javni interes.

To revizijo smotrnosti je opravil revizijski senat IV – regulacija trgov in konkurenčno gospodarstvo, ki ga vodi član Sodišča Mihails Kozlovs. Revizijo je vodil član Evropskega računskega sodišča Mihails Kozlovs, pri njej pa so sodelovali vodja njegovega kabineta Edite Dzalbe, atašejka v njegovem kabinetu Laura Graudina, vodilna upravna uslužbenka Marion Colonerus, vodja naloge Shane Enright ter revizorji Joerg Genner, Mirko Gottmann, Helmut Kern, Anna Ludwikowska, Ioannis Sterpis, Nadiya Sultan in Giorgos Tsikkos.



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

AVTORSKE PRAVICE

© Evropska unija, 2023

Politika Evropskega računskega sodišča (Sodišča) glede ponovne uporabe je določena v njegovem sklepu o politiki odprtih podatkov in ponovni uporabi dokumentov [ECA Decision No 6-2019](#).

Če ni drugače navedeno (npr. v posameznih obvestilih o avtorskih pravicah), so vsebine Sodišča, ki so v lasti EU, pod licenco [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Praviloma je zato ponovna uporaba dovoljena, če se ustrezno navede vir in označijo morebitne spremembe. Kdor ponovno uporabi vsebine Sodišča, ne sme potvoriti prvotnega pomena ali sporočila. Sodišče ni odgovorno za morebitne posledice ponovne uporabe.

Če so na gradivu prikazane določljive fizične osebe, npr. na fotografijah uslužbencev Sodišča, ali če gradivo vsebuje dela tretjih oseb, je treba pridobiti dodatne pravice.

Kadar je pridobljeno tako dovoljenje, se z njim razveljavi in nadomesti zgoraj omenjeno splošno dovoljenje, zato morajo biti v njem jasno navedene morebitne omejitve glede uporabe.

Za uporabo in prikazovanje vsebin, katerih lastnica ni EU, je morda treba pridobiti dovoljenje neposredno od imetnikov avtorskih pravic.

— Slika 7 – ikone oblikovane z uporabo virov <https://flaticon.com>. © Freepik Company S.L. Vse pravice pridržane.

Programska oprema ali dokumenti, za katere veljajo pravice industrijske lastnine, kot so patenti, blagovne znamke, registrirani modeli, logotipi in imena, niso vključeni v politiko Sodišča glede ponovne uporabe.

Na spletiščih institucij Evropske unije znotraj domene europa.eu so povezave do spletišč tretjih oseb. Ker Sodišče na ta spletišča ne more vplivati, vas poziva, da preberete njihove dokumente o politiki glede varstva osebnih podatkov in avtorskih pravic.

Uporaba logotipa Sodišča

Logotip Sodišča se ne sme uporabljati brez predhodnega soglasja Sodišča.

PDF	ISBN 978-92-847-9954-1	1977-5784	doi:10.2865/57386	QJ-AB-23-012-SL-N
HTML	ISBN 978-92-847-9920-6	1977-5784	doi:10.2865/507537	QJ-AB-23-012-SL-Q

Evropska centralna banka (ECB) nadzoruje velike banke v bančni uniji in pri tem ocenjuje njihova bonitetna tveganja. To vključuje kreditno tveganje, tj. tveganje, da posojila postanejo slaba in kot taka ogrožajo sposobnost delovanja bank in včasih celo trdnost celotnega finančnega sistema.

Evropsko računsko sodišče (v nadaljnjem besedilu: Sodišče) je ugotovilo, da je ECB sicer okrepila svoja prizadevanja, vendar je treba storiti več, da bi imela boljše zagotovilo za to, da banke ustrezno upravljajo in krijejo kreditno tveganje. ECB namreč s svojo novo metodologijo za določanje dodatnih kapitalskih zahtev (drugi steber) ne dobi zagotovila, da so posamezna tveganja krita v celoti, metodologije pa tudi ne uporablja dosledno, saj bankam z višjim tveganjem ni izrekla sorazmerno višjih kapitalskih zahtev. Poleg tega ni učinkovito uporabljala svojih obstoječih orodij in nadzorniških pooblastil, s katerimi naj bi zagotavljala, da banke ustrezno krijejo kreditna tveganja.

Da bi banke uspešno upravljale svoja tveganja, Sodišče priporoča okrepitev ocen tveganja, optimizacijo procesa nadzorniškega pregledovanja in ovrednotenja ter uporabo boljših nadzorniških ukrepov.

Posebno poročilo Sodišča v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU.



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE



Urad za publikacije
Evropske unije

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

Vprašanja: eca.europa.eu/sl/Pages/ContactForm.aspx
Spletišče: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors