

Särskild rapport

EU:s tillsyn av bankernas kreditrisk

ECB har intensifierat sina insatser men behöver göra mer för att bättre försäkra sig om att kreditrisken hanteras och täcks på rätt sätt



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

Innehållsförteckning

	Punkt
Sammanfattning	I–XII
Inledning	01–15
Europeiska centralbankens tillsyn över banker	01–09
Kreditrisk och nödlidande lån i EU	10–15
Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod	16–22
Iakttagelser	23–104
ECB:s kreditriskbedömningar är av god kvalitet, men ECB använder inte sina verktyg på ett effektivt sätt för att säkerställa sund förvaltning och täckning av kreditrisker	23–76
ECB:s tillsynsbedömningar av bankernas kreditrisker har vissa brister men är i allmänhet av god kvalitet	26–36
Personalfördelningen anpassas till identifierade risker, men bristen på personal har ännu inte åtgärdats	37–47
ECB:s samråds- och godkännandeförfaranden är grundliga men hindrar bankerna från att få meddelande om ÖUP-beslutet i tid	48–52
ECB använder inte sina verktyg på ett effektivt sätt för att säkerställa att kreditrisken täcks fullt ut av ytterligare kapital	53–70
ECB använder inte sina tillsynsbefogenheter på ett effektivt sätt för att beordra bankerna att hantera kreditrisker bättre	71–76
ECB har intensifierat sina insatser mot tillsynsproblem i samband med gamla nödlidande lån men använder inte sina verktyg på bästa sätt	77–104
Slutsatser och rekommendationer	105–121
Bilaga	
Bilaga I Uppföljning av särskild rapport 29/2016 <i>Den gemensamma tillsynsmekanismen – En bra början men ytterligare förbättringar behövs</i>	

Förkortningar

Ordförklaringar

Europeiska centralbankens svar

Tidslinje

Vi som arbetat med revisionen

Sammanfattning

I Europeiska centralbanken (ECB) utövar i nära samarbete med nationella tillsynsmyndigheter direkt tillsyn över omkring 110 betydande banker i de 21 medlemsstater som deltar i bankunionen. Detta är den så kallade gemensamma tillsynsmekanismen, som inrättades 2014.

II Tillsynsmyndigheterna bedömer de risker som bankerna står inför (t.ex. kreditrisk, styrning, likviditet och affärsmodell) i en årlig process och kontrollerar att bankerna har de verktyg som krävs för att hantera dessa risker på rätt sätt. Denna process mynnar ut i en formell riskbedömning och årliga tillsynsbeslut. Tillsynsmyndigheterna inför antingen ytterligare kapitalkrav för banker (s.k. pelare 2-krav) utöver det lagstadgade minimikravet (s.k. pelare 1-krav) som ska täcka de risker som inte omfattas av pelare 1 eller tillsynsåtgärder som ska säkerställa att bankerna vidtar korrigerande åtgärder för att förbättra hanteringen och kontrollen av sina risker eller bådadera.

III En viktig tillsynsrisk för bankerna är kreditrisken och särskilt låntagare som inte betalar tillbaka sina lån som därför blir nödlidande. Otillräckliga avsättningar kan hota bankernas bärkraft, vilket tidigare kriser har visat. ECB varnade nyligen för att bankernas utsikter håller på att försämrans, samtidigt som de ekonomiska utsikterna försvagas och kreditrisken ökar.

IV Det är avgörande för bankernas bärkraft att ECB inte bara säkerställer en sund förvaltning och täckning av kreditrisker utan också ser till att bankerna i god tid identifierar och gör avsättningar för nödlidande lån. Med tanke på hur viktigt det är med förtroende för banksektorn och i syfte att informera berörda parter beslutade vi att genomföra denna revision där vi bedömde huruvida ECB:s metod för tillsyn av kreditrisker i banker och för hantering av gamla nödlidande lån (klassificerade som sådana före april 2018) fungerade effektivt. Vårt fokus låg på ECB:s åtgärder under tillsynscykeln 2021 och omfattade ett urval om tio banker som konstaterats ha problem med nödlidande lån.

V Vår övergripande slutsats är att ECB har intensifierat sin tillsyn över bankernas kreditrisker och i synnerhet nödlidande lån. Men mer behöver göras för att ECB ska få ökad säkerhet om att kreditrisken hanteras och täcks på rätt sätt.

VI Med undantag för några brister var bedömningarna av **bankernas kreditrisknivå och kontrollmiljö** i vårt urval av god kvalitet, och riktmärkningsverktygen hade använts korrekt. I samband med översyns- och utvärderingsprocessen använde dock ECB sina befintliga verktyg och tillsynsbefogenheter på ett ineffektivt sätt när det gällde att säkerställa lämplig täckning av kreditrisker.

VII Den nya metod som började tillämpas 2021 för att fastställa de ytterligare kapitalkrav (pelare 2) som ECB ska införa i egenskap av tillsynsmyndighet gav ingen säkerhet om att bankernas olika individuella risker täcktes på lämpligt sätt. ECB tillämpade inte heller sin metod på ett konsekvent sätt eftersom den inte införde proportionellt högre pelare 2-krav ju högre bankernas risknivå var. Europeiska bankmyndigheten har inte gjort någon bedömning av tillämpningen av ECB:s nya metod.

VIII ECB trappade inte heller upp sina tillsynsåtgärder för vissa banker ens när det fanns höga och långvariga kreditrisker och ihållande kontrollbrister. Tillsynsrytmen 2021 tog mycket lång tid (13 månader). De slutliga besluten utfärdades inte till bankerna förrän i februari 2022, vilket främst berodde på en utdragen dialog- och godkännandefas. Att det tar så lång tid innebär en risk för att ECB:s bedömningar inte återspeglar bankernas faktiska riskprofiler.

IX Slutligen försvagades tillsynen i viss mån av att flera nationella tillsynsmyndigheter inte uppfyllde sina åtaganden att tillhandahålla personalresurser. ECB beslutade också att inte öka antalet anställda i sin tillsynsfunktion från och med 2023.

X Den totala storleken på **gamla nödlidande lån** började minska från 2015 och fortsatte att göra det till följd av ett antal faktorer, bland annat ECB:s åtgärder. ECB använde inte systematiskt sina särskilda tillsynsbefogenheter (befogenheten att kräva en särskild avsättningspolicy eller justeringar vid beräkningar av kapitalbaser) för att beordra bankerna att åtgärda fall där redovisningen ansågs vara oäktsam ur ett tillsynsperspektiv. År 2018 valde ECB att meddela bankerna att den skulle införa ett ytterligare kapitalkrav (pelare 2-tillägg) om de inte åtgärdade sådana nödlidande lån. Den metod som ECB tillämpade på alla banker var inriktad på snabb avveckling av gamla nödlidande lån.

XI ECB ville avskräcka många banker från att inta en ”vänta och se-inställning” och uppmuntra dem att agera proaktivt utan att ta till kraftfullare åtgärder (dvs. det ytterligare pelare 2-tillägget). ECB:s metod ledde inte till någon omedelbar lösning på problemet, eftersom den var utformad så att bankerna fick flera år på sig att anpassa sig. Alla banker agerade inte heller så proaktivt som ECB hade förväntat sig. Den metod som ECB valde ledde också till att banker behandlades olika, eftersom de banker som hade en högre andel nödlidande lån fick mer tid än de andra, och bankerna kunde välja den täckningsmetod som var mest fördelaktig för dem. Vi konstaterade att processen resulterade i viss ineffektivitet eftersom den var lika resurskrävande att administrera för bankerna som för ECB.

XII För att effektivisera verksamheten rekommenderar vi ECB att

- förbättra bankernas riskbedömningar,
- effektivisera översyns- och utvärderingsprocessen,
- tillämpa tillsynsåtgärder som bättre säkerställer en sund täckning och riskhantering från bankernas sida.

Inledning

Europeiska centralbankens tillsyn över banker

01 Bankerna i EU står under tillsyn inom ramen för den gemensamma tillsynsmekanismen som inrättades 2014. Den gemensamma tillsynsmekanismen (SSM) är en av pelarna i bankunionen och består av Europeiska centralbanken (ECB) i egenskap av tillsynsmyndighet och de nationella behöriga myndigheterna i de deltagande medlemsstaterna. De medlemsstater som deltar är de 20 medlemsstaterna i euroområdet och, sedan 2020, Bulgarien. I september 2022 utövade ECB direkt tillsyn över 110 betydande institut (nedan kallade *banker*) som innehar nästan 82 % av banktillgångarna i bankunionen¹. Den gemensamma tillsynsmekanismen styrs huvudsakligen av [SSM-förordningen](#) och [ramförordningen om SSM](#).

02 EU:s banktillsyn följer en gemensam årlig process, den så kallade översyns- och utvärderingsprocessen (ÖUP), och ska säkerställa att bankerna uppfyller EU:s tillsynskrav. I riktlinjerna från Europeiska bankmyndigheten (EBA) anges hur översyns- och utvärderingsprocessen ska genomföras. I enlighet med principen följ eller förklara² ska ECB och de nationella behöriga myndigheterna informera EBA om huruvida de följer riktlinjerna och, om så inte är fallet, ange skälen till detta. Kraven ska säkerställa ett säkert och sunt europeiskt banksystem och öka den finansiella integrationen och stabiliteten. Den dagliga tillsynen utförs av gemensamma tillsynsgrupper. De består av personal från både ECB och de nationella behöriga myndigheterna, och arbetet samordnas och stöds av ECB, bland annat genom dess övergripande funktioner. Under 2021 uppgick de administrativa utgifterna för ECB:s tillsynsuppgifter till 577,5 miljoner euro³.

03 Översyns- och utvärderingsprocessen används för att säkerställa att förtroendet för bankerna kan garanteras. Utan förtroende för att banksystemet är sunt kan bankerna inte utöva sin roll som långivare till realekonomin eftersom de inte skulle ha de medel som krävs. Denna roll är särskilt viktig i EU där de flesta små och medelstora företag, som anses utgöra ryggraden i våra ekonomier, inte har tillgång till kapitalmarknaderna. Att försäkra EU-medborgarna om att de kan lita på sina banker

¹ [Europeiska centralbankens webbplats, Banktillsyn](#).

² Artikel 16 i [förordning \(EU\) nr 1093/2010](#).

³ [Avsnitt 6.1 i ECB:s årsrapport om tillsynsverksamheten 2021](#).

var också en av drivkrafterna bakom bankunionen och inrättandet av den gemensamma tillsynsmekanismen.

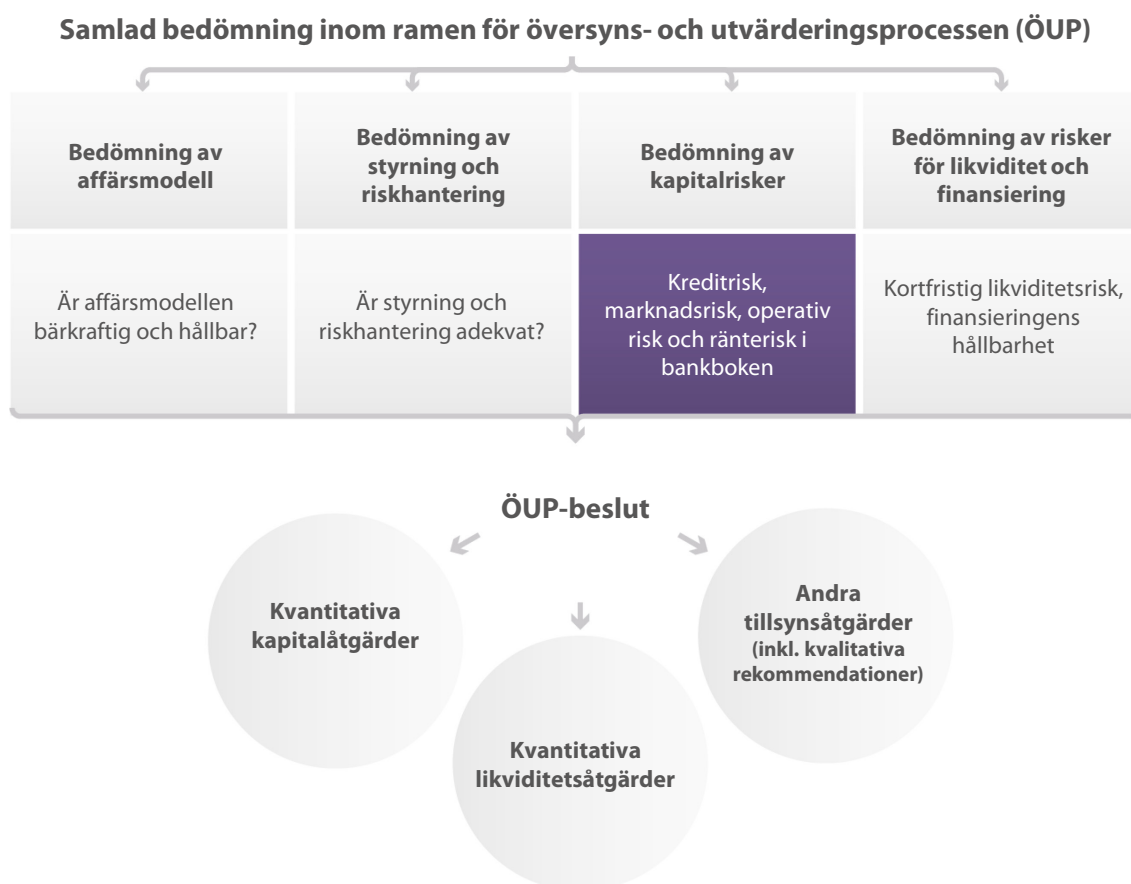
04 Modellen med en översyns- och utvärderingsprocess infördes för första gången genom Basel II-avtalen 2004. ECB genomförde sin första översyns- och utvärderingsprocess 2014 på grundval av nationella strategier. Besluten i den första översyns- och utvärderingsprocessen kompletterades med resultaten av den hälsokontroll som ECB genomförde 2014, den så kallade samlade bedömningen. Alla banker som ansluter sig till ECB:s tillsyn måste genomgå denna bedömning. Den omfattar en översyn av tillgångarnas kvalitet för att öka transparensen i bankers exponeringar, bland annat att tillgångs- och säkerhetsvärdering och avsättningar ligger på en adekvat nivå, särskilt när det gäller nödlidande lån. Den andra översyns- och utvärderingsprocessen genomfördes 2015 och byggde för första gången på en gemensam strategi. Detta var ett viktigt steg mot att uppnå lika villkor inom bankunionen.

05 Tillsynsmyndigheterna genomför översyns- och utvärderingsprocessen för att kontrollera att de risker som bankerna är exponerade för hanteras korrekt och att det finns tillräckliga kapitalbuffertar som täcker riskerna om de skulle förverkligas. Som en del av processen bedömer tillsynsmyndigheterna en banks riskprofil utifrån fyra olika faktorer: i) affärsmodell, ii) styrning, iii) kapitalrisker och iv) likviditetsrisker. Kreditrisk är en av riskerna som tillsynsmyndigheterna analyserar i sin bedömning av kapitalrisker.

06 Tillsynsmyndigheterna ger betyg för enskilda risker som sedan adderas till ett sammanlagt ÖUP-betyg från 1 till 4, vilket återspeglar bedömningen av risknivån och kvaliteten på en banks riskkontroller. Ju högre betyget är desto större bedöms risken vara.

07 Översyns- och utvärderingsprocessen resulterar i tillsynsåtgärder som beslutas efter bedömningen och omfattar åtgärder som rör kapital och/eller likviditet eller andra typer av tillsynsåtgärder (se [figur 1](#)).

Figur 1 – Samlad bedömning inom ramen för översyns- och utvärderingsprocessen (ÖUP)



Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från ECB.

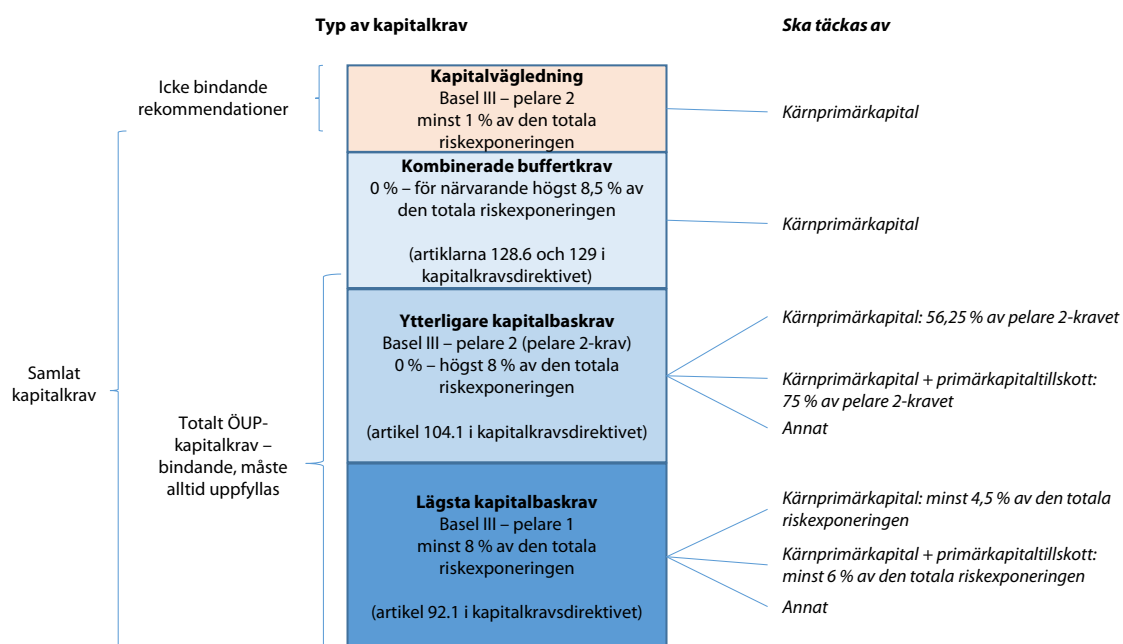
08 SSM-förordningen, som är tillämplig på ECB (i egenskap av tillsynsmyndighet), innehåller en icke uttömmande förteckning över möjliga **tillsynsåtgärder** som ECB kan vidta. Till exempel kan ECB kräva att banker ska stärka sina arrangemang, processer och strategier eller ha en ytterligare kapitalbas, särskilt det som kallas pelare 2-krav (P2R), utöver den lagstadgade minimikapitalbasen. Minimikapitalbasen fastställs i pelare 1 i Basel III-regelverket (dvs. det internationella regelverket för banker), se **figur 2**. Basel III-regelverket införlivades av EU genom kapitalkravsförordningen⁴ och kapitalkravsdirektivet⁵.

⁴ Kapitalkravsförordningen.

⁵ Direktiv 2013/36/EU.

09 Det finns tre kapitalkomponenter som ska användas för att uppfylla de lagstadgade kraven (se [figur 2](#)): Kärnprimärkapital, primärkapitaltillskott och supplementärkapital. Kärnprimärkapital är kapital av högsta kvalitet och omfattar bland annat aktier och balanserade vinstmedel. Om en bank inte uppfyller sina kapitalkrav får det konsekvenser för den. Till exempel kan dess möjligheter att betala utdelningar begränsas.

Figur 2 – Lagstadgade kapitalkrav



Källa: Revisionsrätten.

Kreditrisk och nödlidande lån i EU

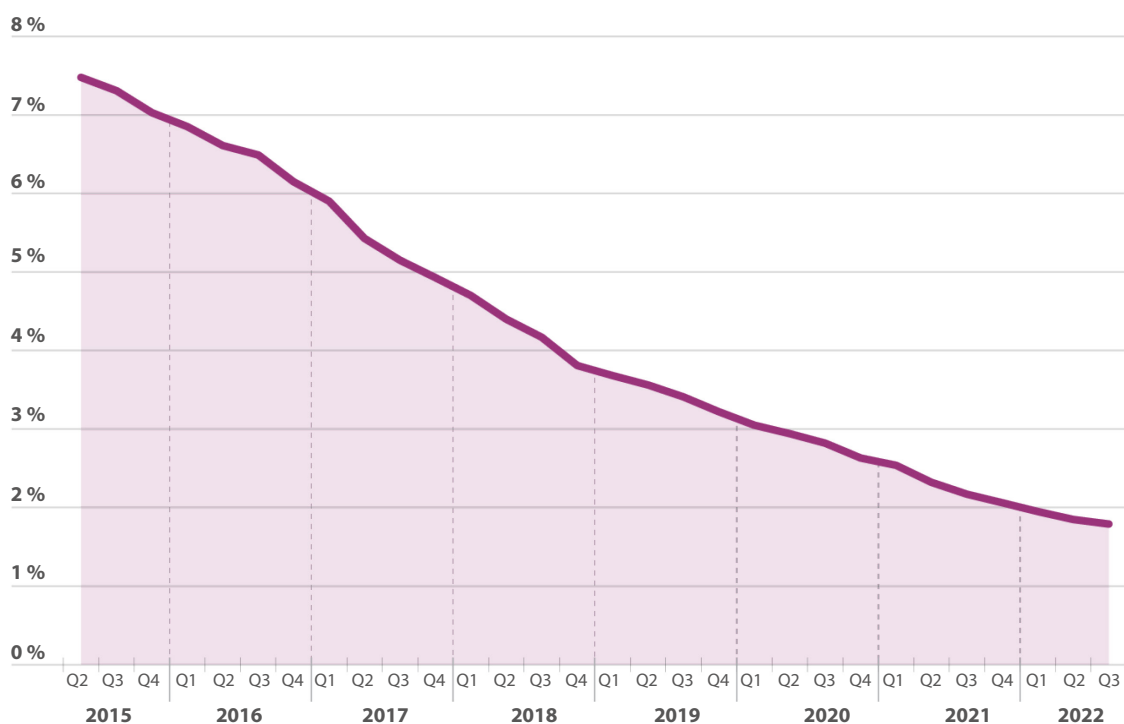
10 När banker beviljar lån finns det alltid en risk att låntagarna inte kan betala tillbaka lånen. Syftet med kreditriskhantering är att begränsa denna risk genom att noggrant bedöma potentiella låntagares kreditvärdighet och ta ut en ränta som är tillräckligt hög för att täcka bankens risker för att låntagarna inte betalar tillbaka sina lån. Om en låntagare sannolikt inte kommer att betala ett lån eller inte har fullgjort sina betalningsskyldigheter eftersom de planerade betalningarna har förfallit sedan mer än 90 dagar räknas lånet som nödlidande. Enligt redovisningsstandarderna ska bankerna bokföra avsättningar för sådana nödlidande lån till ett belopp som motsvarar hela det utestående lånet minus eventuella betalningar som de, baserat på tidigare erfarenheter, rimligen kan förvänta sig från i) den fallerande låntagaren eller ii) återvinning av säkerhet.

11 En stor andel nödlidande lån i förhållande till de totala lånen (andelen nödlidande lån) kan ha en negativ inverkan på bankens prestation, det vill säga dess lönsamhet, och till och med göra den olönsam, särskilt om den inte har råd att göra avsättningar som täcker dem. En bank måste ha en sund riskhantering (bl.a. starka utlåningsnormer, utlåningsmarginaler som är tillräckligt höga för att täcka kostnaderna för förluster och stresstester) eftersom den är avgörande för att banken ska kunna förhindra eller minska ackumuleringen av nödlidande lån. Faktum är att banker som har en sund förvaltning har bättre förutsättningar att mildra effekten av den kraftiga ökningen av nödlidande lån som ofta inte går att undvika om det ekonomiska läget försämras eller bostadspriserna plötsligt sjunker efter att ha nått en ohållbar nivå.

12 En av följderna av finanskrisen 2008 var de höga nivåerna av nödlidande lån som drabbade vissa banker i bankunionen: i slutet av 2015 var den genomsnittliga andelen nödlidande lån fortfarande hög, över 7 % (se [figur 3](#)), och banksystemen i fem av de 20 medlemsstaterna (se punkt [01](#)) hade en andel nödlidande lån på över 10 % (se [figur 4](#)).

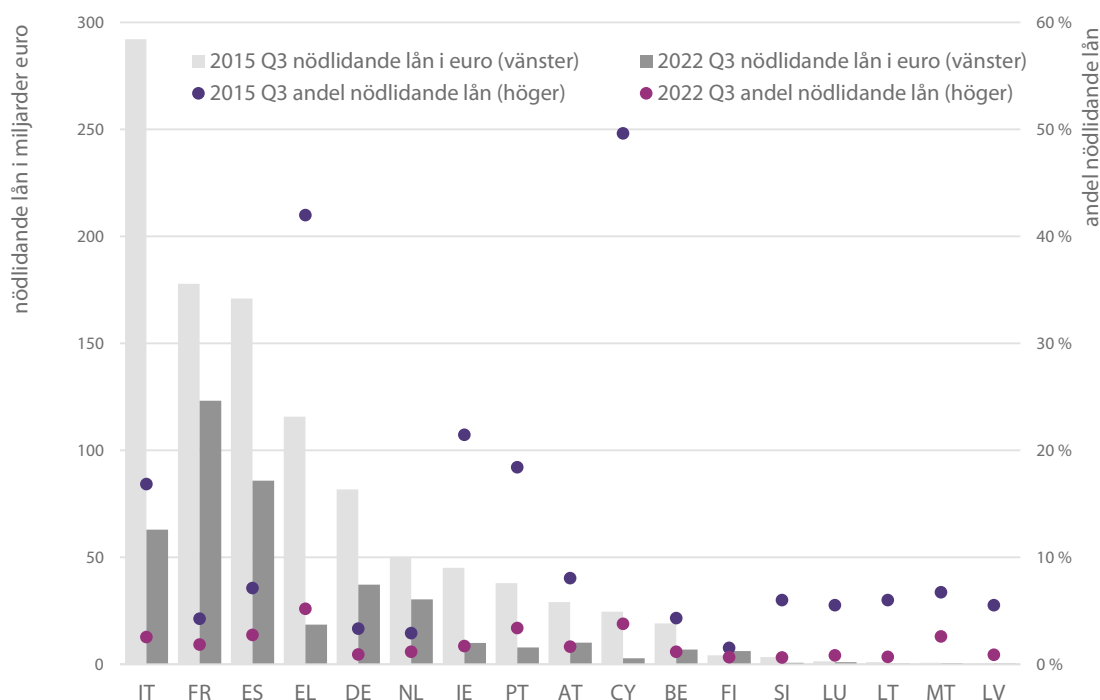
Figur 3 – Andel nödlidande lån för de 21 medlemsstaterna i bankunionen

(andel nödlidande lån)



Källa: ECB:s banktillsynsstatistik för första kvartalet 2022 (andelen nödlidande lån i de länder som ingår i den gemensamma tillsynsmekanismen).

Figur 4 – Utvecklingen av nödlidande lån (i euro och i förhållande till alla tillgångar för banker som ingår i den gemensamma tillsynsmekanismen)



Anm.: Jämförbara uppgifter saknas för Estland och Slovakien. Startpunktsdata för fjärde kvartalet 2015 (Luxemburg), andra kvartalet 2016 (Malta) och första kvartalet 2016 (Slovenien); slutpunktsdata för tredje kvartalet 2021 (Lettland).

Källa: ECB:s banktillsynsstatistik.

13 Att komma till rätta med nödlidande lån blev en politisk prioritering i EU, och den 11 juli 2017 utfärdade rådet [slutsatser om en handlingsplan](#) för att hantera de höga nivåerna av nödlidande lån. Rådet betonade att åtgärder behövdes i fråga om banktillsyn, reformer av regelverk för insolvens och skuldindrivning, utveckling av sekundärmarknader för nödlidande lån och omstrukturering av banksektorn. Ett av de viktigaste stegen i den fortsatta utvecklingen av bankunionens tredje pelare, ett europeiskt insättningsgarantisystem, är att ta itu med problemet med stora volymer av nödlidande lån. Syftet med att fullborda bankunionen är att minska fragmenteringen av EU:s banksektor och säkerställa rättvisa konkurrensvillkor för bankerna.

14 ECB är en viktig aktör i detta arbete. För att undvika att banker fallerar på grund av att kreditrisken inte hanteras och täcks på rätt sätt bör ECB se till att bankerna snabbt åtgärdar sina brister när det gäller kreditriskhantering (t.ex. dåliga utlåningsnormer) och tillhörande redovisningsprinciper (identifiering av och avsättningar för nödlidande lån).

15 Till tredje kvartalet 2022 hade andelen nödlidande lån i bankunionen minskat till 1,8 %. Detta är en markant minskning jämfört med 2015. Skillnaderna mellan medlemsstaterna har också minskat avsevärt, även om den fortfarande är stor. Den nedåtgående trenden beror delvis på i) minskningar av nödlidande lån på grund av förbättrade ekonomiska förhållanden, ii) lån inom ramen för statliga stödåtgärder som löper ut eller kommer att löpa ut och iii) försäljning och värdepapperisering (överföringar till nya ägare) av gamla nödlidande lån. Nya nödlidande lån kan uppstå när stödåtgärder med anledning av covid-19-pandemin upphör och de ekonomiska utmaningarna till följd av kriget i Ukraina kombineras med den höga inflationen. ECB påpekade också nyligen att kreditrisken ökar och att en nedgång i bankernas aktiekurser tyder på att deras utsikter håller på att försämrans.

Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

16 Eftersom nödlidande lån kan utgöra ett stort hot mot bankers bärkraft och för att skydda den finansiella stabiliteten är det mycket viktigt att tillsynsmyndigheterna använder sina tillsynsbefogenheter på ett effektivt sätt. Detta gäller i allt högre grad med tanke på det nuvarande svåra ekonomiska läget. Särskilt när det gäller kreditrisker bör tillsynsmyndigheterna genom en noggrann och ingående översyns- och utvärderingsprocess säkerställa en sund förvaltning och täckning av kreditrisker, bland annat att bankerna i god tid identifierar och gör avsättningar för nya nödlidande lån.

17 Kreditrisker har också varit en tillsynsprioritering för ECB sedan den gemensamma tillsynsmekanismen inrättades. Därför beslutade vi att genomföra denna revision för att belysa ECB:s tillsyn över kreditrisker i allmänhet och nödlidande lån i synnerhet.

18 Denna rapport kompletterar de rapporter som vi offentliggjorde om ECB:s tillsynsverksamhet 2016⁶ och 2018⁷. Uppföljningen av den särskilda rapporten från 2016 presenteras i *bilaga I*. Vårt mandat att granska effektiviteten i ECB:s förvaltning beskrivs i den relevanta lagtexten⁸. År 2019 undertecknade revisionsrätten och ECB ett [samförståndsavtal](#) som anger de praktiska arrangemangen för dokument- och informationsutbyte. Vi fick full tillgång till de handlingar vi begärde och samarbetade fullt ut med ECB:s personal under hela processen.

19 Vårt arbete underlättades av den öppna och konstruktiva dialog som vi hade med ECB och dess personal. ECB:s publikationer om tillsyn visar att ECB har tagit steg mot ökad transparens (t.ex. offentliggjorde den 2020 för första gången pelare 2-kraven för samtliga banker). Detta stärker marknadsdisciplinen, pelare 3 i Basel-regelverket för tillsyn och ECB:s egen ansvarsskyldighet.

⁶ [Särskild rapport 29/2016](#) *Den gemensamma tillsynsmekanismen – En bra början men ytterligare förbättringar behövs.*

⁷ [Särskild rapport 02/2018](#) *Effektiviteten i ECB:s krishantering av banker.*

⁸ Artikel 27.2 i protokollet (nr 4) om stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken samt artikel 20.7 i SSM-förordningen.

20 Vid revisionen undersökte vi särskilt om ECB:s metod för tillsyn av kreditrisker i banker och för hantering av gamla nödlidande lån (dvs. lån som härrör från tiden före 2018) var effektiv. I detta syfte bedömde vi förhållandet mellan använda resurser (dvs. personal, verktyg och processer) och output med avseende på följande frågor:

- Var ECB:s metod för att övervaka kreditrisker effektiv när det gäller att säkerställa en sund täckning och hantering av sådana risker från bankernas sida?
- Var ECB effektivt när det gäller att ta itu med tillsynsproblem i samband med gamla nödlidande lån (dvs. lån som härrör från tiden före 2018)?

21 Revisionen inriktades på ECB:s tillsynsverksamhet när det gäller kreditrisker, främst under ÖUP-cykeln 2021, men i vissa fall även på åtgärder dessförinnan. Vi granskade verksamheten i ECB:s övergripande direktorat med ansvar för tillsynsmetoder och inspektioner på plats samt de direktorat som ansvarar direkt för tillsynen av specifika banker.

22 Vi intervjuade personal från flera gemensamma tillsynsgrupper (som omfattade personal från både ECB och de nationella behöriga myndigheterna) och ECB:s övergripande funktioner. Vi granskade relevant dokumentation om ECB:s system och analyserade hela populationen av banker. För att besvara våra båda revisionsfrågor granskade vi också tillsynsakterna för ett urval om tio banker med höga nivåer av nödlidande lån. I detta urval av banker försökte vi inkludera banker med olika affärsmodeller, av olika storlek och från ett antal olika medlemsstater. För att få input från olika berörda parter intervjuade vi en branschgrupp och en EU-tillsynsmyndighet utanför bankunionen.

Iakttagelser

ECB:s kreditriskbedömningar är av god kvalitet, men ECB använder inte sina verktyg på ett effektivt sätt för att säkerställa sund förvaltning och täckning av kreditrisker

23 Den årliga översyns- och utvärderingsprocessen är en del av tillsynsmyndighetens kärnverksamhet. Riskbedömningarna för de olika banker som står under tillsyn (se [figur 1](#)) görs genom kontroller på distans och vid behov på plats. De bygger på ett brett spektrum av kvantitativ och kvalitativ information. För att alla banker ska bedömas på samma sätt ska de gemensamma tillsynsgrupperna, i enlighet med tillämpliga normer (se punkterna [01](#) och [02](#)), jämföra varje bank med andra banker (riktmärkning) och ta hänsyn till relevanta omständigheter när de gör sina kreditriskbedömningar.

24 Bedömningen av en bank för ett visst år sammanfattas i ÖUP-beslutet, som tillsynsmyndigheten skickar till banken (se punkt [07](#)). Beslutet brukar innehålla åtgärder som bankerna måste vidta för att åtgärda specifika brister som identifierats. När det gäller kreditrisk kan åtgärderna innebära krav på att bankerna innehar ytterligare kapital för att täcka risker och/eller för att åtgärda eller minska brister i kreditriskkontroller och/eller kreditriskhantering.

25 I detta avsnitt bedömer vi effektiviteten i ECB:s genomförande av denna kreditriskprocess, det vill säga förhållandet mellan de resurser som använts och den output som levererats i fråga om kvantitet, kvalitet och tidpunkt. Vi bedömde särskilt om

- a) ECB:s bedömning av bankernas kreditrisk var heltäckande,
- b) de tilldelade personalresurserna var anpassade till identifierade risker,
- c) processen för att fatta ÖUP-beslut skedde i rätt tid,
- d) ECB såg till att det fanns kapital som täckte de risker som den identifierade,
- e) ECB använde sina verktyg på ett effektivt sätt för att åtgärda brister som den identifierat på banknivå.

ECB:s tillsynsbedömningar av bankernas kreditrisker har vissa brister men är i allmänhet av god kvalitet

26 Den gemensamma tillsynsgruppens kreditriskbedömning består av en bedömning (som resulterar i ett visst betyg) av bankens kreditrisknivå samt hur banken kontrollerar denna risk, exempelvis med hjälp av styrningsarrangemang (se *figur 5*). Efter att uppgifter samlats in inleds bedömningen av risknivån med att automatiska betyg tilldelas varje bank baserat på riskindikatorer. De gemensamma tillsynsgrupperna kan i viss mån avvika från dessa automatiska betyg eftersom de kan sänka betyget med två steg eller höja det med ett steg för att ta hänsyn till ett instituts särdrag och komplexitet. Detta kallas begränsad prövning och äger rum i fas 3.

Figur 5 – Bedömningsfasen i översyns- och utvärderingsprocessen



Källa: Revisionsrätten, på grundval av ECB:s metodhandbok för översyns- och utvärderingsprocessen.

27 Riskkontrollbedömningarna bygger på checklistor som de gemensamma tillsynsgrupperna använder för att bedöma bankernas efterlevnad av de rättsliga kraven (fas 2) och kompletteras med en mer detaljerad bedömning (fas 3). Tanken med detta är att de ska kunna ta hänsyn till en banks särdrag och komplexitet samtidigt som de säkerställer konsekventa tillsynsbedömningar inom den gemensamma tillsynsmekanismen.

28 Vi granskade kreditriskbedömningar utifrån vårt urval om tio banker (se punkt 22). Vi analyserade huruvida

- o ECB omvandlade de externa standarderna (EBA:s ÖUP-riktlinjer och EBA:s riktlinjer för hantering av nödlidande lån och exponeringar med anstånd) i sin vägledning till de gemensamma tillsynsgrupperna för att säkerställa en enhetlig tillsyn på distans av kreditrisker (inbegripet bankernas hantering av nödlidande lån),
- o de gemensamma tillsynsgrupperna tillämpade vägledningen korrekt,
- o ECB använde riktmärkningsverktyg för banker på ett bra sätt.

29 På det stora hela konstaterade vi att ECB omvandlade de externa standarderna till operativ vägledning för de gemensamma tillsynsgrupperna, främst genom sin metodhandbok för översyns- och utvärderingsprocessen. Metodhandboken innehåller specifika instruktioner om vilka bedömningar av banker som ska genomföras inom alla delar i översyns- och utvärderingsprocessen. Vi noterar att tillsynsbedömningarna sker med hjälp av automatiserade betyg som vid behov justeras av de gemensamma tillsynsgrupperna. ECB fastställde dock inte några objektiva kriterier för de gemensamma tillsynsgruppernas begränsade prövningar (se punkt 26). I själva verket upprättade den enbart en förteckning över faktorer som de gemensamma tillsynsgrupperna kan beakta, men den gav inga instruktioner om hur de skulle göra detta för att säkerställa att alla gör på samma sätt.

30 De gemensamma tillsynsgrupperna i vårt urval av banker utförde merparten av de krav som anges i de relevanta standarderna när de slutförde sina bedömningar i samband med översyns- och utvärderingsprocessen. Trots detta fann vi vissa brister i genomförandet av översyns- och utvärderingsprocessen som tas upp i punkterna nedan.

31 När det gäller bedömningen av **kreditrisknivån** (fas 3) konstaterade vi för samtliga tio banker i vårt urval att ECB inte bedömde eller inte gjorde en fullständig bedömning av vissa delar i enlighet med de relevanta EBA-riktlinjerna (se punkt 28). För vissa banker gjordes till exempel ingen bedömning eller en ofullständig bedömning av kvaliteten på icke nödlidande lån och väsentligheten hos nödlidande lån per portfölj. Hälften av de berörda bankerna i urvalet hade förvisso fått sämsta möjliga risknivåbetyg (betyg 4), men ofullständiga bedömningar tyder ändå på att det inte fullt ut går att garantera en sund förvaltning och risktäckning.

32 När det gäller bedömningen av **kreditriskkontrollen** konstaterade vi följande:

- o ECB:s vägledning till de gemensamma tillsynsgrupperna om vilka frågor (checklistan för fas 2 som beskrivs i [figur 5](#)) som måste besvaras var inkonsekvent. Tydliga instruktioner om huruvida viktiga frågor (t.ex. huruvida riktlinjer och förfaranden för klassificering av nödlidande lån var anpassade till de rättsliga kraven) måste besvaras eller inte gavs endast till gemensamma tillsynsgrupper för 22 av de 110 banker som omfattades av översyns- och utvärderingsprocessen 2021. Två av dessa ingick i vårt urval. Detta innebar att bedömningsprocessen för populationen av banker som stod under tillsyn blev mindre enhetlig.
- o Under 2021 blev de flesta av frågorna i den ordinarie tredje fasen av riskbedömningen frivilliga för de gemensamma tillsynsgrupperna. I stället förväntade sig ECB att bankerna skulle göra en självbedömning av sina ramar för kreditriskkontroll. Självbedömningarna bedömdes av de gemensamma tillsynsgrupperna och informationen användes för kreditriskbedömningarna. Vissa frågor i den ordinarie tredje fasen av riskbedömningen togs dock inte upp i bankernas självbedömningar. Att checklistan för den ordinarie tredje fasen blev frivillig innebar dessutom att ECB inte längre kunde kontrollera att bedömningarna var enhetliga.

33 Vi konstaterade att de gemensamma tillsynsgrupperna gav tre av de tio bankerna i vårt urval riskkontrollbetyget 2 eller 3 (alltså bättre än det sämsta betyget 4), trots att deras bedömningar av riskkontrollmiljön var ofullständiga (se punkt [32](#)). Ett bra riskkontrollbetyg kan påverka tillsynsåtgärderna i senare led (se punkt [07](#)).

34 För att säkerställa att bankerna **jämförs** på lämpligt sätt har ECB en omfattande uppsättning visualiserings- och jämförelseverktyg. Detta gör att de gemensamma tillsynsgrupperna kan se hur deras bank står sig jämfört med andra banker när det gäller flera olika centrala riskindikatorer. I de bedömningar inom ramen för översyns- och utvärderingsprocessen som vi granskade för vårt urval av banker konstaterade vi att de gemensamma tillsynsgrupperna i allmänhet använde dessa riktmärkningsverktyg på ett bra sätt.

35 Det finns dock vissa brister i hur riktmärkningsverktygen kalibreras. Framför allt kalibreras det automatiska risknivåbetyget i fas 2 (se punkt [26](#)) med inaktuella tröskelvärden som leder till en positiv bedömning, vilket även ECB har noterat i sin interna analys. Vi konstaterade att detta ledde till att de gemensamma tillsynsgrupperna systematiskt gjorde justeringar för att kompensera för snedvridningen genom att sänka betygen vid den begränsade prövningen.

36 Riktmärkningsverktygen är huvudsakligen fristående. De är inte väl anpassade till de förväntningar på de gemensamma tillsynsgrupperna som anges i metodhandboken för översyns- och utvärderingsprocessen och inte heller till det it-verktyg som de gemensamma tillsynsgrupperna använder för den kvalitativa bedömningen inom ramen för översyns- och utvärderingsprocessen. Detta gör de gemensamma tillsynsgruppernas arbete mer betungande eftersom de måste göra en manuell korskontroll.

Personalfördelningen anpassas till identifierade risker, men bristen på personal har ännu inte åtgärdats

37 Vi undersökte om ECB tilldelade resurser effektivt till de gemensamma tillsynsgrupperna och till tillsynen på plats för att säkerställa att tillsynsinsatserna är anpassade till de relevanta riskerna.

38 Vi konstaterade att ECB har en teknik (klustermodellen) för att fördela sina resurser till gemensamma tillsynsgrupper utifrån bankernas storlek, komplexitet och risk. Klustermodellen används också för att fastställa med vilken intensitet de gemensamma tillsynsgrupperna utövar regelbunden tillsyn över banker. En betydande del av verksamheten (42 %) är dock oplanerad, såsom försäljning av tillgångar eller sammanslagningar som de gemensamma tillsynsgrupperna måste bedöma.

39 I vårt urval av banker konstaterade vi att oplanerat arbete (t.ex. bedömning av en försäljning av lån eller en värdepapperisering) kan påverka det planerade arbetet inom ramen för översyns- och utvärderingsprocessen. För två av bankerna i vårt urval försenades de gemensamma tillsynsgruppernas analys av bankernas självbedömningar (se punkt **32** andra strecksatsen) på grund av andra oplanerade men brådskande uppgifter. Förseningen togs dock igen i ett senare skede av ÖUP-cykeln. ECB har en process för att tillgodose tillfälliga resursbehov, men de gemensamma tillsynsgrupperna tyckte att det var besvärligt att tillsätta tjänster i tid för att tillgodose arbetets behov.

40 På grund av en förändring i processen under 2021 bedömer ECB dessutom inte längre om de tilldelade resurserna är tillräckliga för att utföra specifika uppgifter i enlighet med sina egna standarder. Detta innebär att det är svårare för ECB att koppla samman behov med resurser.

41 Vi tittade också på bemanningen för verksamhet på plats, det vill säga inspektioner på plats och utredningar av interna modeller:

- De gemensamma tillsynsgrupperna kan anse det vara nödvändigt att begära en inspektion på plats för att till exempel göra en djupgående analys av olika risker eller av interna kontrollsystem. Inspektioner på plats utförs av särskilda inspektionsgrupper.
- ECB genomför utredningar av de interna modeller som bankerna använder för att fastställa kapitalkrav, vilka måste godkännas av ECB.

42 Vid inrättandet av den gemensamma tillsynsmekanismen fick ECB ansvaret för att genomföra inspektioner på plats med hjälp av de nationella behöriga myndigheterna. I april 2022 var personalantalet vid ECB:s ansvariga generaldirektorat för verksamhet på plats lägre än det beviljade antalet, och 10 % av de 149 tjänster som tilldelats direktoratet var vakanta. Vi betonade redan i vår [rapport om inrättandet av den gemensamma tillsynsmekanismen från 2016](#)⁹ att det rådde brist på personal, och det minskar ECB:s förmåga att utföra aktiviteter på plats.

43 Vi konstaterade att alla prioriterade inspektioner inte kunde utföras 2021:

- ECB bedömer de gemensamma tillsynsgruppernas förfrågningar om inspektioner på plats och beslutar om en prioritetslista, men den lyckades inte bemanna 10 % av de prioriterade inspektionerna på plats under 2021.
- När det gällde utredningar av interna modeller var skillnaden mellan antalet förfrågningar och kapaciteten mycket större. Här uppgick andelen prioriterade utredningar för 2021 som ECB inte lyckades bemanna till 26 %. Med anledning av bristen på resurser för utredningar av interna modeller utfärdade det ansvariga ECB-direktoratet en varning till tillsynsnämnden i början av 2022 där det påpekade en betydande anseenderisk. Tillsynsnämnden har ännu inte vidtagit några åtgärder som svar på denna varning.

44 ECB:s budget är formellt uppdelad mellan dess centralbanksfunktion och dess tillsynsfunktion. Denna åtskillnad ska säkerställa att båda uppgifterna kan utföras utan påverkan på och separat från varandra. Utgifterna för utförandet av ECB:s tillsynsfunktion täcks av årliga tillsynsavgifter som tas ut av institut som står under tillsyn. Detta är förenligt med den relevanta standarden ([Baselkommitténs principer](#)

⁹ Punkt 160 i [särskild rapport 29/2016 Den gemensamma tillsynsmekanismen – En bra början men ytterligare förbättringar behövs](#).

för banktillsyn, princip 2)¹⁰ enligt vilken en tillsynsmyndighet ska finansieras på ett sätt som inte undergräver dess självbestämmande eller operativa oberoende.

45 ECB-rådet beslutade dock att inte utöka personalstyrkan ytterligare från och med 2023 för vare sig centralbanksfunktionen eller tillsynsfunktionen. Men ECB:s tillsynsfunktion (genom tillsynsnämndens ordförande och vice ordförande) kan trots detta begära ytterligare resurser om nya eller utökade uppgifter beviljas eller särskilda behov uppstår på grund av val som görs avseende tillsyn. Vi noterar att detta skedde efter det att vårt revisionsarbete hade avslutats, då ECB godkände ytterligare tjänster för att minska sitt beroende av externa resurser för genomförandet av inspektioner på plats och utredningar av interna modeller. Ovanstående innebär att resursfördelningen påverkas av budgetövertaganden som ECB gör i sin roll som centralbank, eftersom det inte är samma sak att rådfrågas i beslutsprocessen (där ordföranden och vice ordföranden för tillsynsnämnden för den gemensamma tillsynsmekanismen rådfrågas¹¹) som att oberoende fatta beslut om tillsynsbudgeten. Detta är inte i linje med de gällande normerna (se punkt 44), enligt vilka tillsynsresurser ska fastställas på ett oberoende sätt. Vi lyfte fram denna fråga även i vår [rapport från 2016 om inrättandet av den gemensamma tillsynsmekanismen](#)¹².

46 Enligt den rättsliga ramen måste de nationella behöriga myndigheterna tillhandahålla personal för ECB:s tillsyn på distans och på plats. Till exempel kommer omkring 90 % av inspektörerna på plats och omkring två tredjedelar av den gemensamma tillsynsgruppens personal från nationella behöriga myndigheter. ECB:s senaste bemanningsundersökning visar att nio av 22 nationella behöriga myndigheter inte uppfyller sina åtaganden, vilket motsvarar 32 heltidsekvivalenter eller 4 % av de totala personalåtagandena. Bristen var störst när det gällde de gemensamma tillsynsgrupperna för de största och mest komplexa bankerna.

47 Det finns ett upptrappningsförfarande när de nationella behöriga myndigheterna inte lever upp till sina personalåtaganden, där det sista steget är en formell skrivelse från ECB till den nationella behöriga myndigheten. År 2021 ägde ett högnivåmöte rum mellan ECB och två nationella behöriga myndigheter, men ECB skickade ingen formell

¹⁰ Baselkommittén för banktillsyn, *Core Principles for Effective Banking Supervision*, princip 2.

¹¹ Den gemensamma tillsynsmekanismen företräds av en person i ECB-rådet, som består av totalt 26 medlemmar.

¹² Punkterna 47–52 och 186 i [särskild rapport 29/2016 Den gemensamma tillsynsmekanismen – En bra början men ytterligare förbättringar behövs](#).

skrivelse till någon nationell behörig myndighet under den tid vår revision genomfördes. Inga ytterligare resurser anslogs i slutet av 2021.

ECB:s samråds- och godkännandeförfaranden är grundliga men hindrar bankerna från att få meddelande om ÖUP-beslutet i tid

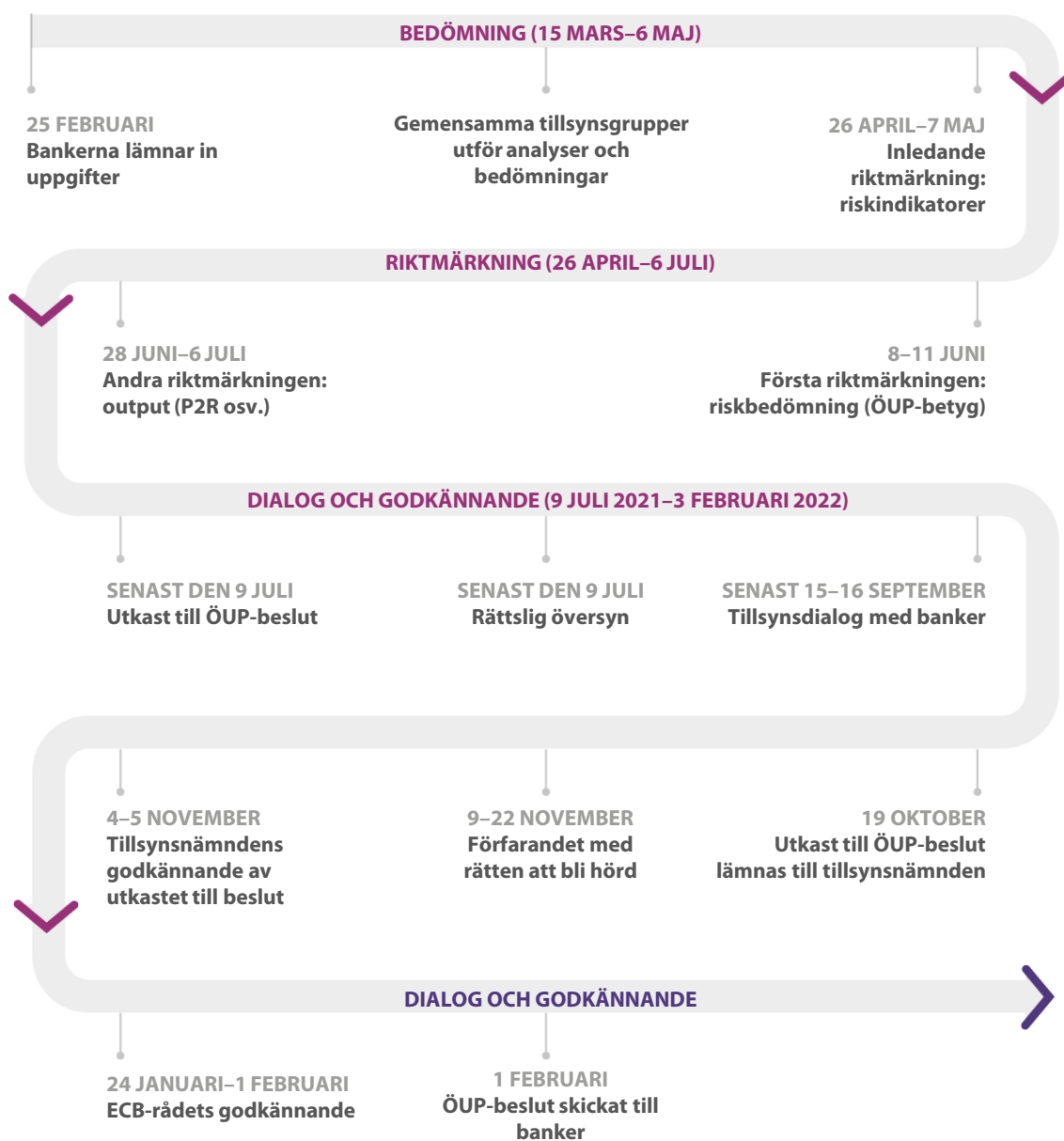
48 Tillsynsmyndigheterna bör försöka se till att bankerna får tillsynsvägledning i god tid och samtidigt säkerställa att bedömningarna och åtgärderna är konsekventa för alla banker. Vi beslutade att undersöka om ECB:s process för detta gjordes vid rätt tidpunkt.

49 ECB:s process för att fatta ÖUP-beslut – ÖUP-cykeln – består av följande fyra huvudfaser:

- De gemensamma tillsynsgruppernas bedömning.
- ECB:s horisontella enheters riktmärkning och översyn.
- Samråd med de berörda bankerna (dialogfasen).
- Godkännandeprocess.

50 Bedömningsfasen för 2021 års ÖUP-cykel inleddes i mitten av mars, efter det att bankerna lämnat in uppgifter, och utkastet till ÖUP-beslut slutfördes i början av juli (se [figur 6](#)). Därefter inleddes tillsynsdialogen, under vilken bankerna informerades om de kvantitativa och kvalitativa åtgärder och rekommendationer som ECB avsåg att införa samt om de huvudsakliga bakomliggande orsakerna. Tillsynsdialogen avslutades i mitten av september och de följande fem månaderna ägnades åt formella steg, såsom rättslig översyn, det formella förfarandet med rätten att bli hörd, interna godkännanden och slutligen ett godkännande av [tillsynsnämnden](#) och [ECB-rådet](#). Det formella förfarandet med rätten att bli hörd byggde på ett utkast till ÖUP-beslut, det vill säga inklusive de kvantitativa och kvalitativa tillsynsåtgärderna. Bankerna hade möjlighet att lämna formella synpunkter på utkastet till ÖUP-beslut.

Figur 6 – Tidsschema för översyns- och utvärderingsprocessen 2021



Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från ECB.

51 Den övergripande processen är grundlig, men den är inte effektiv eftersom slutskedet (dvs. dialog- och godkännandefaserna) tar lång tid: ungefär dubbelt så lång tid som bedömnings- och riktmärkningsfaserna. För vårt urval om tio banker undersökte vi i vilken utsträckning tillsynsåtgärderna förändrades mellan tillsynsdialogen i juli 2021 och det slutliga ÖUP-beslutet i februari 2022. Vi konstaterade att det, trots den tid det tog och trots de två förfaranden som ägde rum (tillsynsdialogen och rätten att höras), inte skedde någon större förändring av åtgärderna i fråga om innehåll eller antal och att endast vissa ändringar gjordes av tidsfristerna för genomförandet av åtgärderna. Undantaget var det särskilda ytterligare

pelare 2-kravet vid otillräcklig täckning av nödlidande lån som var nytt för 2021 (för närmare uppgifter om detta tillägg, se punkterna [77–104](#)).

52 Detta ledde i slutändan till att de slutliga ÖUP-besluten för 2021 års ÖUP-cykel inte utfärdades till banker förrän i februari 2022, det vill säga 13 månader efter referensdatumet som var i slutet av december 2020. Det var lika länge som för 2018 års cykel men längre än för cyklerna för 2017, 2019 och 2020, där besluten utfärdades före årets slut. Tretton månader var också betydligt längre än vad det tog för till exempel den svenska tillsynsmyndigheten att utföra en liknande uppgift (nio månader). Processens totala längd påverkar de banker som står under ECB:s tillsyn såtillvida att de inte får det formella, rättsliga resultatet av processen i tid. Faktum är att en banks risker (t.ex. nivån på nödlidande lån och avsättningar) kan förändras under de utdragna dialog- och godkännandefaserna. Det ökar risken för att ett ÖUP-beslut är inaktuellt när det utfärdas formellt.

ECB använder inte sina verktyg på ett effektivt sätt för att säkerställa att kreditrisken täcks fullt ut av ytterligare kapital

53 I slutet av översyns- och utvärderingsprocessen kan tillsynsmyndigheten införa ytterligare kapitalbaskrav, så kallade pelare 2-krav (se punkt [08](#)). Detta är fallet när tillsynsmyndigheten fastställer att bankens kapitalbas inte ger en fullgod täckning avseende de kapitalrisker som banken är eller kan bli exponerad för, om sådana risker bedöms vara väsentliga för banken¹³. I linje med EBA:s ÖUP-riktlinjer¹⁴ bör pelare 2-kravet fastställas för **varje enskild risk** och omfatta följande¹⁵:

- Risken för oväntade förluster och förväntade förluster som inte i tillräcklig utsträckning täcks av avsättningar under en tolv månadersperiod (om inte annat anges i kapitalkravsförordningen), så kallade oväntade förluster.
- Risken för underskattning av risk på grund av brister i bankernas interna modeller (dvs. statistiska modeller som bankerna kan använda för att fastställa hur mycket kapital de behöver baserat på sina risker).

¹³ Punkt 342 i [EBA:s ÖUP-riktlinjer för 2018](#) och punkt 360 i [EBA:s ÖUP-riktlinjer för 2022](#).

¹⁴ ECB anmälde överensstämmelse med ÖUP-riktlinjerna den 15 februari 2019.

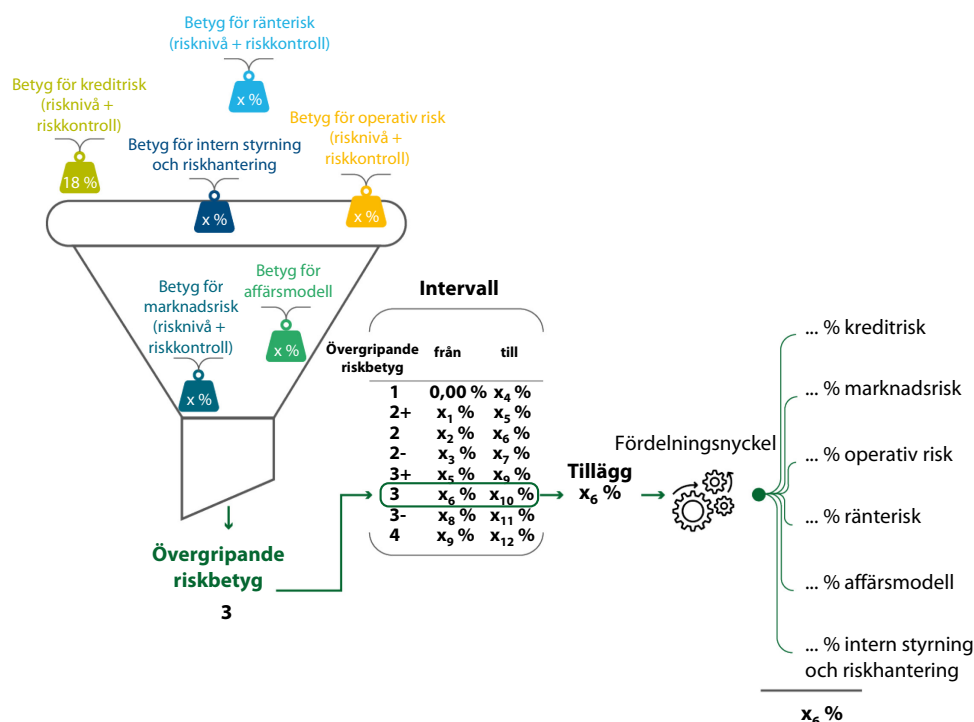
¹⁵ Punkterna 368 och 349 i [EBA:s ÖUP-riktlinjer för 2018](#) och punkterna 368 och 371 i [EBA:s ÖUP-riktlinjer för 2022](#).

- Risker som härrör från brister i den interna styrningen, däribland arrangemangen för interna kontroller och andra brister.

54 För ÖUP-cykeln 2021 valde ECB att införa en ny metod för att ta fram pelare 2-kravet. Metoden håller fortfarande på att finjusteras. Detta gjordes till följd av en granskning som EBA genomförde och som visade att den tidigare metoden behövde förbättras. Den nya metoden omfattar en process i följande fyra steg:

- Utgångspunkten är ett övergripande riskbetyg i steg 1, som hämtas från översyns- och utvärderingsprocessens bedömningsfas. Betyget beräknas automatiskt genom att på förhand fastställda vikter tillämpas på de olika riskelementen (de som nämns i [figur 1](#), förutom likviditet). Utifrån detta övergripande riskbetyg väljer de gemensamma tillsynsgrupperna ett första tillägg (uttryckt i procent av riskvägda tillgångar). I själva verket fastställde ECB på förhand ett specifikt tilläggsintervall (lägsta till högsta) för varje övergripande riskbetyg (från 1 (lägst risk) till 4 (högst risk)). De gemensamma tillsynsgrupperna får justera det automatiserade övergripande riskbetyget inom vissa gränser för att ta hänsyn till särdragen i bankernas riskprofiler.
- I steg 2 används en formel för att dela upp det valda första tillägget i upp till sju enskilda tillägg för olika risker (t.ex. kreditrisk, operativ risk, marknadsrisk osv.). I formeln används indata från bankens egen interna kapitalutvärdering (IKU), det vill säga bankens kvantifiering av hur dess risker täcks av dess kapitalkrav inom pelare 1 (se punkt [09](#)).
- De gemensamma tillsynsgrupperna gör därefter en ny bedömning av de enskilda tilläggen för varje enskild risk i steg 3 (även med hänvisning till jämförelseriktmärken och andra standarder).
- I steg 4 beräknas pelare 2-kravet på nytt genom att tilläggen för varje enskild risk summeras ihop. Tillägget i det slutliga steg 4 kan vara högre eller lägre än det som valdes i steg 2. Denna process illustreras i [figur 7](#).

Figur 7 – Processen från det första övergripande tillägget till tillägg för specifika risker



Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från ECB.

55 ECB har under de senaste åren vidtagit åtgärder för att öka transparensen (se punkt 19) men har ännu inte offentliggjort den fullständiga ÖUP-metoden. Vi lämnar inga uppgifter om vikter eller intervall som används i ECB:s pelare 2-metod eftersom ECB anser att de är konfidentiella.

56 Vi bedömde hur effektivt ECB tillämpade EBA:s ÖUP-riktlinjer för att ta fram pelare 2-kravet. Vi bedömde särskilt hur ECB med hjälp av sin tillsynsmetod och sitt genomförande av denna säkerställer att identifierade risker täcks av tillräckligt kapital.

57 I EBA:s riktlinjer för ÖUP-cykeln 2021 (se även punkt 53) krävdes att IKU-beräkningarna, om de ansågs tillförlitliga eller delvis tillförlitliga, skulle användas som utgångspunkt för fastställandet av pelare 2-kravet¹⁶. Om den interna kapitalutvärderingen inte ansågs tillförlitlig skulle resultatet av tillsynsriktmärkena användas som utgångspunkt. ECB valde dock att inte använda den interna kapitalutvärderingen som utgångspunkt. Vi noterade att tillförlitligheten i den interna kapitalutvärderingen är låg även efter sju års tillsyn inom ramen för den gemensamma tillsynsmekanismen och att färre än hälften av bankernas interna kapitalutvärderingar

¹⁶ Punkt 350 i EBA:s ÖUP-riktlinjer från 2018.

bedömdes som tillförlitliga av ECB 2021. EBA har inte gjort någon bedömning av tillämpningen av ECB:s nya metod, som användes för första gången i ÖUP-cykeln 2021.

58 I stället för att använda den interna kapitalutvärderingen som utgångspunkt baserade man i själva verket det övergripande riskbetyget på vikter för varje risk (såsom nämns i punkt **54**). Vikterna tillämpades på betygen från tillsynsbedömningen för varje risk. För cykeln 2021, som vi granskade, var vikterna desamma för alla banker och återspeglade således inte bankernas specifika situation. Vi noterar att vikterna ändrades till cykeln 2022 och varierar beroende på bankens affärsmodell. De gemensamma tillsynsgrupperna får justera det automatiserade övergripande riskbetyget inom vissa gränser.

59 Som framgår av punkterna ovan **följer** ECB:s nuvarande metod för beräkning av ytterligare kapitalkrav **inte en metod för beräkning av varje enskild risk**, såsom krävs enligt EBA:s riktlinjer (se punkt **53**). Det övergripande riskbetyget bygger på en tillsynsbedömning av risknivåer samt av modellbrister och andra brister i den interna kontrollen, och därmed på en sammanslagning av riskbetygen, vilket innebär följande:

- Det finns inget sätt att direkt koppla enskilda riskfaktorer till tilläggen för varje enskild risk.
- Vi fann inte heller några bevis för att ECB kvantifierade dessa risker för varje enskild bank. Faktum är att det tidigare fanns ett verktyg för att göra sådana kvantifieringar, men det användes inte för cykeln 2021 och finns inte längre tillgängligt för cykeln 2022. I stället för att en kvantifiering har gjorts av en specifik risk¹⁷ finns det till exempel ett betyg för alla risker som eventuellt omfattar den

¹⁷ Enligt punkterna 342 och 343 i [EBA:s ÖUP-riktlinjer](#) från 2018 bör de behöriga myndigheterna genom ÖUP-kapitalbedömningen fastställa om institutets kapitalbas ger en fullgod täckning avseende de kapitalriskerna som institutet är eller kan bli exponerat för, om sådana risker bedöms vara väsentliga för institutet. De behöriga myndigheterna bör göra detta genom att fastställa och beräkna kvantiteten (värdet) och sammansättningen (kvaliteten) på de extra kapitalbasmedel som institutet måste inneha för att täcka riskelement och risker som inte omfattas av artikel 1 i förordning (EU) nr 575/2013 ("extra kapitalbaskrav"), eventuellt inbegripet kapitalbaskrav för att täcka den risk som uppstår till följd av modell, kontroll, styrning eller andra brister. Enligt punkt 368 i [EBA:s ÖUP-riktlinjer](#) från 2022 bör de behöriga myndigheterna vid tillämpning av föregående punkt på grundval av varje enskild risk fastställa de kapitalbelopp som anses tillräckliga genom att identifiera, bedöma och kvantifiera de riskerna som institutet är exponerat för, och de bör ta hänsyn till institutets fullständiga riskprofil.

specifika risken samt brister i kontrollen som eventuellt hör samman med den specifika risken.

- Det görs ingen tydlig åtskillnad i metoden eller någon riskkartläggning i tillämpningen av den mellan i) specifika risker (särskilt de som inte omfattas av kapitalkraven i pelare 1, risker som inte täcks på ett fullgott sätt och risker som inte täcks alls) och ii) pelare 2-kravet.

60 Eftersom ECB inte kan dela upp kapitaltillägget för en bank i enskilda riskfaktorer kan den **inte vara säker på att de beräknade pelare 2-kraven säkerställer en fullgod täckning av risker** som måste täckas eller att brister i modellen och kontrollen åtgärdas på lämpligt sätt (se punkt [53](#)).

61 De fördefinierade intervall från vilka det första tillägget väljs har inte uppdaterats sedan 2017, och ECB har ännu inte genomfört någon analys för att kontrollera om intervallen korrekt återspeglar de relevanta riskerna på banknivå. På grundval av offentliga uppgifter noterar vi att de pelare 2-krav som ställdes på bankerna som övervakades av ECB efter ÖUP-cyklerna 2019, 2020 och 2021 varierade mellan 0,75 % och 3,90 %. De fördefinierade intervallen överlappar också varandra i stor utsträckning (se [figur 7](#)), vilket innebär att en bank med ett lägre övergripande riskbetyg kan få ett högre pelare 2-kravtillägg än en bank med ett högre övergripande riskbetyg.

62 Vi undersökte om den interna kapitalutvärderingen spelade roll för valet av värde inom ett visst intervall. Framför allt när ECB bedömer att en intern kapitalutvärdering inte är tillförlitlig anges i dess metodhandbok för översyns- och utvärderingsprocessen att den gemensamma tillsynsgruppen förväntas välja ett värde i intervallets övre del. Vi konstaterade att detta ofta inte följdes för ÖUP-cykeln 2021:

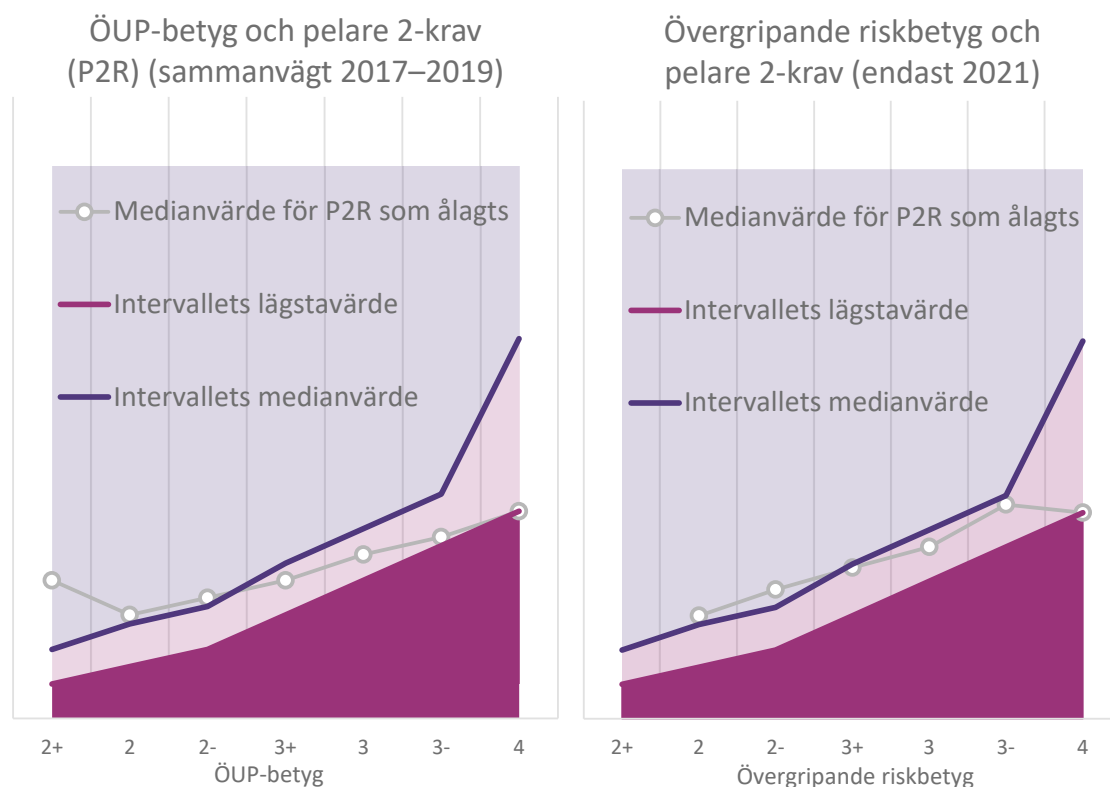
- I två tredjedelar av fallen där ECB konstaterade att banken hade en otillförlitlig intern kapitalutvärdering valde de gemensamma tillsynsgrupperna initiala tilläggsvärden som var lika med eller lägre än medianvärdet i intervallen. Mer än hälften av bankerna hade en otillförlitlig intern kapitalutvärdering (se punkt [57](#)).
- År 2021 hade tre av bankerna som står under tillsyn inom ramen för den gemensamma resolutionsmekanismen sämsta möjliga övergripande riskbetyg (4) och dessutom en otillförlitlig intern kapitalutvärdering. Dessa tre banker fick pelare 2-krav som motsvarade det lägsta värdet i det föreslagna intervallet.

63 Vi undersökte också i vilken utsträckning ECB använde de på förhand fastställda intervallen för **åren 2017–2021** och säkerställde att pelare 2-kraven ställdes på ett konsekvent sätt. Vi konstaterade att de fördefinierade intervallen inte användes på ett konsekvent sätt för banker med lägre respektive högre identifierade risker.

64 ECB:s metod föreskriver högre pelare 2-krav ju sämre de övergripande riskbetygen är. Som *figur 8* visar ökar således det teoretiska lägstavärdet för pelare 2-kraven (dvs. minimivärdet för de fördefinierade intervallen, se punkt **54**) på ett linjärt sätt, och det teoretiska medianvärdet för pelare 2-kraven ökar proportionellt snabbare eftersom stigande risknivåer och kontrollbrister pekar på en större risk för att banken ska fallera. I praktiken **ledde dock inte sämre övergripande riskbetyg till proportionellt högre pelare 2-krav**. Vi konstaterade att pelare 2-kraven för banker med ÖUP-betyget 4 var högre än för banker med ÖUP-betyget 2+ (2+ var det bästa betyget som ECB tillämpade). Det finns dock en tydlig trend:

- Ju sämre ÖUP-betyget är, desto mindre är den gradvisa ökningen av pelare 2-kravet.
- Ju sämre ÖUP-betyget är, desto närmare det teoretiska minimivärdet och desto längre från det teoretiska medianvärdet blir det faktiska pelare 2-kravet.

Figur 8 – ÖUP-betyg och pelare 2-krav för 2017–2021



Anm.: Ingen fullständig ÖUP-cykel genomfördes för 2020 på grund av covid-19-pandemin, och för ÖUP-cykeln 2021 ersattes ÖUP-betyget med det övergripande riskbetyget.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från ECB.

65 Vi konstaterade i synnerhet följande (se även [figur 8](#)):

- För banker med lägre identifierade risker (ÖUP-betyg på 1, 2+, 2 och 2-) valde ECB ett genomsnittligt pelare 2-krav som låg över medianvärdet för det fördefinierade intervallet.
- För banker med högre identifierade risker (ÖUP-betyg på 3+, 3, 3- och 4) valde ECB pelare 2-krav som låg under medianvärdet för det fördefinierade intervallet, i själva verket närmare eller till och med under intervallets lägstavärde.
- För banker med ÖUP-betyget 4 hade ECB inte under något år infört ett pelare 2-krav som var högre än 3,90 %. I tre fall hade banker med ÖUP-betyget 4 ålagt pelare 2-krav som låg under det föreslagna lägstavärdet för intervallet.

66 Vår egen analys av de interna kapitalutvärderingarna för de tio bankerna i vårt urval visade att de pelare 2-krav ECB fastställt i fyra fall var betydligt lägre och i två fall betydligt högre än de risker för vilka det saknades täckning enligt bankernas interna

kapitalutvärderingar. Om man hade tagit hänsyn till bankernas interna kapitalutvärderingar (oberoende av deras tillförlitlighet) skulle dessutom pelare 2-kraven i regel ha blivit mycket mer heterogena. En bedömning som ECB gjorde i samband med att den utvecklade sin metod för beräkning av pelare 2-krav gav liknande resultat. Detta tillsammans med de övriga punkter som nämns ovan (se punkterna 59–61) innebär att ECB inte kan vara säker på att de på förhand fastställda intervallen verkligen återspeglar de relevanta riskerna på banknivå.

67 Som jämförelse noterar vi att ECB för 2021 års cykel införde pelare 2-krav på mellan 0,75 % och 3,90 %, medan en annan EU-tillsynsmyndighet införde pelare 2-krav på mellan 0,78 % och 76,10 %, vilket är betydligt högre än det högsta krav som ECB tillämpade.

68 Slutligen är den begränsade variationen i de på förhand fastställda intervallen och det systematiska valet av pelare 2-krav i den nedre delen av intervallen för de svagaste bankerna till hjälp för de banker som inte skulle ha tillräckligt med kapital(utrymme) att uppfylla högre krav.

69 Vi undersökte också i vilken utsträckning ECB försöker mäta **konsekvensen över tid** i de pelare 2-krav som den utfärdar. Vi konstaterade att ECB som en del av sin kvalitetssäkringsprocess gör en efterhandsgranskning av utvecklingen av riskindikatorer, ÖUP-betyg och pelare 2-krav för de banker som står under dess tillsyn. Denna granskning är främst inriktad på jämförelse med andra banker under samma år och med samma bank året innan. ECB fokuserar inte så mycket på utvecklingen över längre perioder, som kan uppvisa stora förändringar i de underliggande risknivåerna.

70 ÖUP-cykeln 2021 var den första där ECB informerade bankerna om de viktigaste faktorerna bakom pelare 2-kravet i kvalitativa termer. Själva pelare 2-kravet meddelades i ÖUP-beslutet, och de viktigaste bakomliggande faktorerna meddelades i ett åtföljande ”brev om verkställande”. Vi bedömde inte om motiveringen var lagenlig, det vill säga om den följer de normer som krävs enligt unionsrätten¹⁸. Vi konstaterade dock att bankerna inte fick information om vilka tillägg (procentsatser) som gjorts specifikt för var och en av riskerna. Som jämförelse kan nämnas att en annan EU-tillsynsmyndighet ger bankerna mer detaljerad information om komponenterna i pelare 2-kravet. Med ECB:s metod är det i själva verket inte möjligt att ge detaljerad information om i) vilka risker utan täckning som bidrog i vilken utsträckning till pelare 2-kraven eller ii) vilka orsakerna var till eventuella förändringar från år till år.

¹⁸ Artikel 296 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och tillhörande rättspraxis (t.ex. tribunalens dom i mål T-411/17).

Enligt EBA:s riktlinjer¹⁹ (se punkt 57) ska tillsynsmyndigheterna dock **tydligt motivera** för bankerna eventuella ytterligare kapitalbaskrav **på grundval av varje enskild risk, vilket inte är möjligt med den nuvarande metoden.**

ECB använder inte sina tillsynsbefogenheter på ett effektivt sätt för att beordra bankerna att hantera kreditrisker bättre

71 ECB har tillsynsbefogenheter och verktyg för att beordra bankerna att vidta korrigerande åtgärder. Kvalitativa tillsynsåtgärder (se *figur 1*) ska användas för att kräva att banken minskar den inneboende risknivån eller stärker hanterings- och kontrollarrangemangen. Tillsynsåtgärderna fastställs vanligtvis i ÖUP-beslutet och kan bestå av krav och rekommendationer. Kvalitativa krav införs vanligtvis när en rekommendation inte har efterlevts. I extrema fall kan ECB till och med kräva att styrelseledamöter ska avsättas eller återkalla en licens om en banks interna kontroll inte överensstämmer med rättsliga krav. Vi bedömde om ECB använde dessa åtgärder effektivt för att hantera de risker som den hade identifierat hos hela populationen av banker som står under tillsyn.

72 Vi konstaterade att ECB:s metodhandbok för översyns- och utvärderingsprocessen och andra vägledningsdokument inte ger någon fullständig vägledning om hur de gemensamma tillsynsgrupperna bör hantera väsentliga brister i samband med kreditrisk. Det innebär att de gemensamma tillsynsgrupperna har ett stort utrymme för skönmässig bedömning. I praktiken använder sig ECB mer av rekommendationer till än av krav på banker.

73 I vårt urval observerade vi flera banker som fått upprepade rekommendationer och/eller hade väsentliga kreditriskrelaterade brister under perioden 2019–2021 men där i) betyget för kreditriskkontroll och pelare 2-kraven förblev oförändrade under samma period och ii) åtgärderna inte trappades upp. Detta trots att ECB kunde införa kvalitativa krav om rekommendationerna inte genomfördes (se punkt 71).

¹⁹ Punkt 354 i EBA:s ÖUP-riktlinjer från 2018: De behöriga myndigheterna bör se till att extra kapitalbaskrav som fastställs för varje risk ger en fullgod täckning av risken. De behöriga myndigheterna bör i det sammanhanget **tydligt motivera** eventuella extra kapitalbaskrav som i betydande grad skiljer sig från resultaten av tillförlitliga IKU-beräkningar eller beräkningar av referensmått, punkt 363 i EBA:s ÖUP-riktlinjer från 2022: "När de behöriga myndigheterna fastställer de ytterligare kapitalbaskraven och, i förekommande fall, riktlinjerna bör de [...] **tydligt motivera alla delar** av ytterligare kapitalbaskrav för P2R", och avsnitt 7.6 i EBA:s ÖUP-riktlinjer från 2022.

74 Vi tittade också på det övergripande mönstret för banker med sämst betyg för kreditriskkontroll (dvs. betyget 4) under perioden 2017–2021. I hela populationen av banker under tillsyn förekom sex sådana fall. Som framgår av [tabell 1](#) konstaterade vi fem fall där ECB:s tillsyn inte ledde till att ihållande brister i bankernas kreditriskhantering åtgärdades eftersom betyget förblev dåligt. I själva verket hade tillsynsåtgärder vidtagits för sent och ännu inte lett till de avsedda förbättringarna. För hälften av de sex bankerna låg dessutom pelare 2-kravet kvar på oförändrad eller sänkt nivå.

Tabell 1 – Banker med betyget 4 för kreditriskkontroll och förekomst av tillsynsåtgärder (TÅ) (2017–2021)

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

Anm.:

- 1) Förbättrat betyg markeras med grönt.
- 2) Försämrat betyg markeras med orange.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från ECB.

75 På liknande sätt kan ECB utnyttja sina tillsynsbefogenheter fullt ut om en bank inte uppfyller det rättsliga kravet på en sund och ändamålsenlig intern kapitalutvärdering (se punkt [71](#)). Men såsom nämns i punkt [57](#) har de flesta banker som står under direkt tillsyn, sju år efter inrättandet av den gemensamma tillsynsmekanismen, fortfarande inte tillförlitliga interna kapitalutvärderingar.

76 Detta tyder på bristande effektivitet i ECB:s sätt att instruera bankerna om hur de ska åtgärda de brister som den har identifierat och innebär att ECB inte kan säkerställa att de identifierade riskerna åtgärdas i tid och därmed hanteras på lämpligt sätt på banknivå.

ECB har intensifierat sina insatser mot tillsynsproblem i samband med gamla nödlidande lån men använder inte sina verktyg på bästa sätt

77 Enligt de internationellt accepterade standarderna, [Baselkommitténs kärnprinciper för effektiv banktillsyn \(särskilt kärnprincip 18\)](#), ska tillsynsmyndigheterna fastställa att bankerna har lämpliga riktlinjer och processer för att tidigt identifiera och hantera problemtillgångar (däribland nödlidande lån) och för att upprätthålla tillräckliga avsättningar och reserver. Att ta itu med problem som rör kvaliteten på tillgångarna har varit en av ECB:s viktigaste prioriteringar sedan den gemensamma tillsynsmekanismen inrättades 2014. ECB har lyft fram **kreditrisk och ökade nivåer av nödlidande lån som centrala risker** för bankerna i euroområdet. Den har också observerat att ”banker har olika tillvägagångssätt för att identifiera, mäta, hantera och skriva av nödlidande lån”²⁰.

78 Vi bedömde hur effektivt ECB:s genomförande av ovannämnda standarder och respektive EU-lag var. Vi inriktade vår revision på **lån som klassificerats som nödlidande lån före april 2018**, även kallade **gamla nödlidande lån**. Vi bedömde därför särskilt om ECB

- a) vidtog snabba åtgärder mot tillsynsproblem i samband med gamla nödlidande lån,
- b) säkerställde likabehandling,
- c) använde tillsynsverktygen på ett effektivt sätt.

79 Den 20 mars 2017 offentliggjorde ECB sin [vägledning om nödlidande lån](#) som ”ett tillsynsverktyg med syfte att klargöra tillsynsförväntningarna vad gäller identifiering, hantering, mätning och avskrivning av [nödlidande lån] på områden där befintliga förordningar, direktiv eller riktlinjer inte säger något eller inte är specifika”. ECB:s vägledning innehåller följande:

- o En detaljerad beskrivning av vad den förväntar sig av banker när det gäller genomförandet av **redovisningsstandarder**, särskilt hur de ska göra avsättningar för nödlidande lån, värdera den säkerhet som är kopplad till ett nödlidande lån och beräkna förluster för lån med eller utan säkerhet. Den ger också vägledning om hur nödlidande lån ska avskrivas. I vägledningen anges vidare att avsättningar är avgörande för att säkerställa banksystemets säkerhet och styrka och att

²⁰ ECB, [Vägledning till banker om nödlidande lån](#), 2017, s. 5.

tillsynsmyndigheterna måste fatta beslut om bestämmelsernas **tillräcklighet och tidsrelevans**.

- o De uppgifter som ska ingå i en **strategi för minskning av nödlidande lån**, som **banker med höga nivåer av nödlidande lån** förväntas lämna till ECB. Bankerna måste fastställa mål för minskningen av nödlidande lån inom realistiska men tillräckligt ambitiösa tidsramar (minskningsmål för nödlidande lån). I ÖUP-cykeln 2021 behandlade ECB 39 banker som banker med stor andel nödlidande lån.

80 ECB uppgav att vägledningen beaktas i översyns- och utvärderingsprocessen och att den inte är bindande. Trots detta noterar vi att ECB förväntade sig att bankerna skulle förklara och motivera eventuella avvikelser på tillsynsmyndighetens begäran och att "[u]nderlåtenhet att uppfylla dessa krav kan leda till tillsynsåtgärder". Vägledningen var således inte rättsligt bindande men innebar i praktiken nya skyldigheter.

81 Enligt EU:s regelverk har ECB, i enlighet med sitt mandat för mikrotillsyn, **befogenhet²¹ att kräva en särskild i) reserveringspolitik eller ii) särskild behandling av tillgångar**. Det senare innebär att ECB kan kräva att kreditinstitut ska göra särskilda justeringar (avdrag, filter eller liknande åtgärder) av kapitalbasberäkningar om den redovisning som en bank tillämpar anses vara oaktsam ur tillsynssynpunkt. Enligt kommissionens uppfattning i dess [översyn av den gemensamma tillsynsmekanismen 2017](#) är det särskilt viktigt att denna befogenhet används för att ta itu med problemet med nödlidande lån. Denna åsikt upprepades av EU:s lagstiftare när de i april 2019 antog en "säkerhetsspärr"²² för lån som uppkommit efter den 26 april 2019 och uttryckligen undantog gamla nödlidande lån.

82 Denna särskilda befogenhet nämns inte uttryckligen i ECB:s metodhandbok för översyns- och utvärderingsprocessen, även om det i metodhandboken vid flera tillfällen framhålls att de gemensamma tillsynsgrupperna ansvarar för att **fastställa att bankerna gör tillräckliga avsättningar i rätt tid**. Enligt redovisningsstandarderna ska avsättningar bokföras till beloppet för hela den förväntade förlusten för återstående löptid²³. Den förväntade förlusten för återstående löptid bör baseras på en **realistisk** uppskattning av framtida betalningar (såsom återvinning av säkerhet) som en bank fortfarande kan få. Denna befogenhet kan under vissa omständigheter också göra det möjligt att minska tillsynsproblem när redovisningsstandarderna inte säkerställer en fullständig risktäckning, till exempel när banker i hög grad förlitar sig på säkerheter

²¹ ECB:s tillsynsbefogenheter anges i [artikel 16.2 d](#) i SSM-förordningen.

²² Skäl 6 i förordning (EU) 2019/630.

²³ IFRS-standard 9 *Financial Instruments*, avsnitt 5.5 "Impairment".

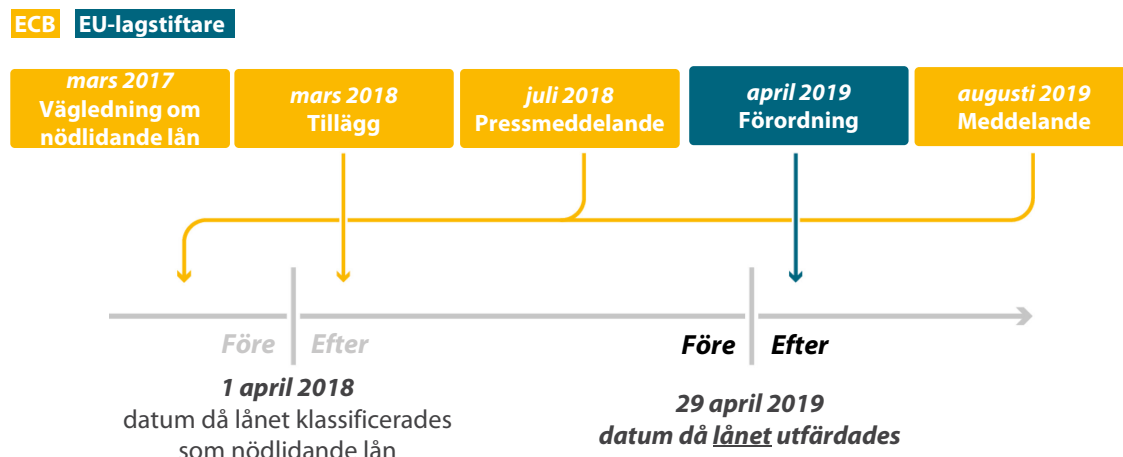
som sällan realiseras. Vi fann dock **inga bevis för att ECB allvarligt hade övervägt att, vid behov, använda denna särskilda befogenhet på ett systematiskt sätt** för banker som står under tillsyn.

83 När det gäller de gemensamma tillsynsgruppernas uppgift att säkerställa i) tillräckliga avsättningar i rätt tid för nödlidande lån, ii) bankernas efterlevnad av redovisningsstandarder och iii) sundheten i bankernas kreditförvaltning (inbegripet utlåningsstandarder, prissättning, hantering av utestående fordringar och riskhantering) hänvisas till punkterna **71–76** om användningen av tillsynsåtgärder. Med hänvisning till vårt urval av banker konstaterade vi särskilt att **ECB inte** i praktiken i) vidtog tillsynsåtgärder som krävde att bankerna bokförde ytterligare avsättningar eller ii) införde avdrag på kärnprimärkapital (se punkt **09**).

84 I vägledningen från 2017 angavs att ECB som ett nästa steg planerade att "lägga mer fokus på att avsättningar och avskrivningar görs vid passande tidpunkt". Faktum är att ECB kompletterade vägledningen 2018 och 2019 med så kallade tillsynsförväntningar på täckning (händelseförloppet framgår av **figur 9**):

- I mars 2018 antog ECB ett **tillägg** som endast är tillämpligt på **nya nödlidande lån** (de som **klassificerats som sådana från och med den 1 april 2018**). För lån som har uppkommit **efter den 26 april 2019** och därtill hörande nödlidande lån antog EU:s lagstiftare i april 2019 en "**säkerhetsspärr**" i form av kärnprimärkapitalavdrag när nödlidande lån inte i tillräcklig utsträckning täcks av avsättningar eller andra justeringar (se punkt **81**).
- Den 11 juli 2018 meddelade ECB i ett pressmeddelande att tillsynsförväntningarna på täckning även var tillämpliga på gamla nödlidande lån (dvs. **lån som klassificerats som nödlidande före april 2018**). Närmare uppgifter om tillvägagångssättet lämnades i ett **meddelande** från augusti 2019.

Figur 9 – Kronologisk översikt över de regler som gäller för nödlidande lån



Källa: Revisionsrätten, på grundval av ECB:s publikationer och lagstiftning.

85 Avsikten med tillsynsförväntningarna på täckning var att **ta itu med tillsynsrisker i samband med den ökade andelen nödlidande lån** som ECB identifierat (se punkt 77). Vi har noterat ECB:s val av politik men inte bedömt dess logiska grund eller legitimitet. I stället inriktade vi vår revision på politikens genomförande och effekter. De uttalade målen²⁴ för politiken var följande:

- Att hjälpa bankerna att **åtgärda sina nödlidande lån**.
- Att undvika en **alltför stor ackumulering** av åldrande icke-säkerställda nödlidande lån i bankers balansräkningar i framtiden.
- Att säkerställa att banker inte **bygger upp** åldrande nödlidande lån **med otillräcklig avsättningstäckning**.

86 Dessa förväntningar **gäller alla banker** som står under ECB:s tillsyn. De är visserligen inte bindande (se punkt 80), men om bankerna inte uppfyller ECB:s tillsynsförväntningar på täckning åläggs de ytterligare ett pelare 2-krav (pelare 2-tillägget), **oavsett om de har höga nivåer av nödlidande lån eller inte** (se punkt 79 andra strecksatsen).

87 Med tillsynsförväntningarna på täckning infördes för första gången **successiva (tidsplanerade) avsättningar** på EU-nivå. Tidsplanerna för att uppnå fullständiga avsättningar baserades på en bedömning där ECB tog hänsyn till potentiella effekter

²⁴ Målen anges i [tillägget från 2018](#) och [meddelandet från 2019](#).

för varje enskild bank och utifrån detta delade in bankerna i tre grupper på grundval av deras respektive andel nödlidande lån i slutet av 2017. ECB fastställde olika tidsplaner för var och en av de tre grupperna: slutet av 2024–2026 för lån med säkerhet och slutet av 2023–2025 för lån utan säkerhet. Med denna metod försökte ECB hitta en balans mellan att uppnå full täckning och sprida ut bankernas finansiella börda över tid.

88 Avsikten med att få till en gradvis ökning av avsättningar under flera år, till dess att full täckning har uppnåtts, var att avskräcka banker från den ”vänta och se-inställning” som observerats tidigare och att göra det möjligt för dem att uppnå det huvudsakliga målet, det vill säga att åtgärda sina nödlidande lån.

89 Tillsynsförväntningarna på täckning baserades på iakttagelsen att ju längre ett lån har varit nödlidande, desto högre är risken för att förväntade framtida kassaflöden inte förverkligas och desto lägre är återvinningsvärdet. Att ta itu med fall där bankernas beroende av säkerheter och brist på regelbundna betalningar utgör en tillsynsrisik, det vill säga **problem avseende avsättningsnivån, var inte ECB:s främsta mål**, men bankerna uppmuntrades att bokföra den högsta möjliga avsättningsnivån enligt den tillämpliga redovisningsstandard, det vill säga utifrån en realistisk uppskattning av den förväntade förlusten för återstående löptid (se punkt **82**), eller att justera sitt (lagstadgade) kapital på eget initiativ (frivilliga avdrag från kärnprimärkapital). **Enligt internationella redovisningsstandarder krävs fullständiga avsättningar** för de förväntade förlusterna för återstående löptid **så fort** ett lån blir nödlidande (och justeringar när de ekonomiska förhållandena förändras).

90 ECB ville avskräcka från en ”vänta och se-inställning” och driva på en snabb avveckling (se punkt **88**), men **bankerna fick flera år på sig att uppfylla** ECB:s förväntningar (se punkt **87**). ECB ansåg också att det var nödvändigt att ge bankerna både ett uppskjutet startdatum (dvs. 2020) och en inkörningsperiod. Detta trots att mer än hälften av de gamla nödlidande lånen redan hade varit nödlidande i fem år eller mer när de slutligen omfattades av ECB:s tillsynsförväntningar på täckning. Till exempel kunde ett lån med säkerhet redan ha varit nödlidande i sju år eller mer i mars 2018, men fullständiga avsättningar skulle inte behövas förrän 2026.

91 Det uppskjutna startdatumet skulle bland annat fungera som ett incitament för bankerna att proaktivt åtgärda sina nödlidande lån utan att ECB behövde införa en tillsynsåtgärd. Det **fungerade dock inte som förväntat**, eftersom många banker inte vidtog åtgärder förrän de riskerade att åläggas ett pelare 2-tillägg, vilket **tillämpades för första gången i ÖUP-cykeln 2021**. Om ECB hade använt sina tillsynsbefogenheter på ett mer systematiskt sätt (se punkt **81**) **från och med 2017** och inriktat sig på de

banker som konstaterats ha otillräcklig täckning för nödlidande lån, skulle resultatet ha kunnat bli snabbare när bankerna faktiskt var underfinansierade, både ur redovisnings- och tillsynssynpunkt. ECB:s metod var **inte utformad som en omedelbar lösning på problemet utan som en gradvis strategi**.

92 Metoden innebar också att **bankerna behandlades olika**. För det första fick banker med en högre andel nödlidande lån med otillräcklig täckning mer tid på sig (upp till två år) än banker som hade högre täckning i inledningsskedet (se punkt **87**).

93 För det andra gör ECB:s metod det möjligt för bankerna att välja det som är mest fördelaktigt för dem. Faktum är att täckning av nödlidande lån kan uppnås på olika sätt, såsom beskrivs i **tabell 2**.

Tabell 2 – Sätt att uppnå täckning och deras effekter

Hur?	Vad innebär det? (beskrivningen är inte uttömmande)
Avsättningar	Utgifter som minskar en banks vinst eller ökar dess förluster, vilket i allmänhet minskar de balanserade vinstmedlen (balansräkning). Balanserade vinstmedel är en del av det lagstadgade kärnprimärkapitalet (se punkt 09).
Avdrag från kärnprimärkapital (pelare 1)	Det minskar det lagstadgade kärnprimärkapital som finns tillgängligt för att uppfylla kapitalkraven.
Pelare 2-tillägg	Ett kapitalkrav som delvis måste tillgodoses genom <ul style="list-style-type: none"> — det lagstadgade kärnprimärkapitalet (56,25 %) och — övriga komponenter av kapitalet. Se figur 2.

Källa: Revisionsrättens analys.

94 Ett pelare 2-tillägg påverkar inte det tillgängliga kapitalet, det ökar bara kapitalkravet. Dessutom behöver pelare 2-tillägget endast täckas till 56,25 % av kärnprimärkapital (se **tabell 2**). Kärnprimärkapitalet är det lagstadgade kapital som är av högst kvalitet²⁵. Ett pelare 2-tillägg är därför ofta mindre kostsamt än andra instrument, det vill säga kärnprimärkapitalavdrag och avsättningar. De båda

²⁵ Kärnprimärkapitalrelationen, dvs. förhållandet mellan en banks "primärkapital" och riskvägda tillgångar, är viktigast eftersom den återspeglar bankens övergripande finansiella styrka.

sistnämnda har en direkt och mer negativ inverkan på det kärnprimärkapital som finns tillgängligt för att täcka lagstadgade kapitalkrav.

95 För det tredje konstaterade vi att metoden med pelare 2-kravet är utformad så att det uppstår skillnader mellan de banker som proaktivt gjort avdrag eller bokfört avsättningar före referensdatumet (den 31 december föregående år, t.ex. december 2020 för ÖUP-cykeln 2021) och de som inte har vidtagit några åtgärder. Detta beror på att pelare 2-tillägget börjar gälla först i och med ÖUP-beslutet, alltså vanligtvis omkring ett år efter referensdatumet. Detta gäller även i fall där en bank, för att undvika ett pelare 2-tillägg, under det följande året vidtar åtgärder (främst avsättningar) för att minska det ursprungliga underskottet. ECB tar i själva verket hänsyn till sådana ytterligare avsättningar innan den fastställer det slutliga pelare 2-tillägget, vilket innebär att dessa banker får ytterligare ett år på sig.

96 Huruvida tillsynsförväntningarna på täckning är **framgångsrika går inte att bedöma förrän** de har genomförts fullt ut **i slutet av 2026**, det vill säga nio år efter det att vägledningen om nödlidande lån utfärdades. Vi har varken bedömt orsakssambandet mellan ECB:s åtgärder och minskningen av nödlidande lån eller **effekterna av andra faktorer** (se punkt **15**), men det är uppenbart att ECB:s åtgärder har bidragit till den fortsatta minskningen under de senaste fem åren (se **figur 4**).

97 Ett fokus för vår revision var i stället processen för att genomföra tillsynsförväntningarna på täckning under 2021, då ECB för första gången använde pelare 2-tillägget. I ÖUP-cykeln 2021 (som byggde på uppgifter vid utgången av 2020, se punkt **91**) införde ECB pelare 2-tillägg för 22 av 110 banker på grund av att de hade otillräcklig täckning. Faktum var att majoriteten av bankerna hade uppfyllt ECB:s tillsynsförväntningar på täckning genom att bokföra avsättningar före utgången av 2020. Hälften av de banker som slutligen fick ett pelare 2-tillägg minskade sina täckningsbrister avsevärt, främst genom att bokföra avsättningar eller göra avdrag från kärnprimärkapitalet under 2021. I slutändan var avsättningar det verktyg som användes mest för att uppfylla förväntningarna.

98 I allmänhet varierade pelare 2-tilläggen för gamla nödlidande lån för enskilda banker mellan 0,01 % och 0,30 %. Pelare 2-tilläggen för gamla nödlidande lån

- utgjorde en mycket liten del av bankernas samlade kapitalkrav, som i genomsnitt låg på 13,50 % efter översyns- och utvärderingsprocessen 2021,
- var mycket små även i jämförelse med de ”vanliga” pelare 2-tilläggen, som i genomsnitt låg på 2,24 % för bankerna inom den gemensamma

tillsynsmekanismen, och det högsta tillägg som infördes var 3,90 % (se punkt 61). Totalt sett ökade pelare 2-kraven med 0,20 procentenheter jämfört med föregående år, främst till följd av införandet av pelare 2-tillägget för ECB:s tillsynsförväntningar på täckning.

99 Pelare 2-tillägget beräknas i följande steg:

1. Beräkning av underskottet före undantag (= tillsynsförväntningar på täckning minus tillgänglig täckning (t.ex. avsättningar)).
2. Identifiering och analys av potentiella undantag.
3. Beräkning av underskottet efter undantag.
4. Justeringar efter referensdatum (t.ex. ytterligare avsättningar eller försäljningar av nödlidande lån).
5. Beräkning och införande av det slutliga pelare 2-tillägget.

100 Utöver sina ordinarie rapporteringsskyldigheter var bankerna tvungna att lämna in specifika uppgifter för fastställandet av förväntningarna om täckning och det tillgängliga kapitalet för tillsynsändamål. Bankerna kunde också ange fall där tillämpningen av förväntningarna på täckning skulle leda till en täckning på mer än 100 %. Dessutom kunde bankerna begära undantag, till exempel genom att utesluta nödlidande lån för vilka regelbundna betalningar av kapitalbelopp och ränta ledde till full återbetalning.

101 ECB var tvungen att kontrollera rimligheten i bankernas rapportering i enlighet med sina standardförfaranden. Potentiella undantag bedömdes genom en kombination av automatiserad analys och analys av varje enskilt fall för att säkerställa att tillsynsförväntningarna var lämpliga i samtliga fall och framför allt att kriterierna för ett undantag var uppfyllda. I slutändan godkände ECB endast 18 % av de undantag som bankerna hade begärt. Det motsvarade cirka 12,3 % av minskningen av (det ursprungliga) underskottet.

102 Utöver detta gjorde ECB justeringar efter referensdatumet av underskotten efter undantag innan den införde pelare 2-tillägg genom ÖUP-beslutet. Justeringarna gjorde det möjligt för bankerna att ta hänsyn till väsentliga ökningar av avsättningar (se punkt 95), kapitalavdrag, fullständiga avskrivningar eller försäljningar av nödlidande lån som gjorts efter den 31 december 2020, vilket motsvarade 46,1 % av minskningen av det uppnådda underskottet.

103 För banker som ålades ett pelare 2-tillägg var processen ibland inte slutförd även om det slutliga ÖUP-beslutet hade antagits (se tidsplanen i [figur 6](#)). Genom att använda en separat rapporteringsmall kunde de ansöka om ytterligare justeringar under året.

104 ECB har särskilda it-verktyg för att analysera de inlämnade mallarna som gör det lättare att fokusera på de fall som behöver följas upp med bankerna, men hela processen var resurs- och tidskrävande, särskilt bedömningen av undantag. Vi konstaterade i själva verket att 33 banker lämnade in totalt 55 nya rapporteringsmallar och att antalet nya inlämningar efter den 1 maj 2021 har varit fortsatt högt.

Slutsatser och rekommendationer

105 Vår övergripande slutsats är att ECB intensifierade sina insatser när det gäller tillsynen över bankernas kreditrisker och i synnerhet nödlidande lån. Men mer behöver göras för att ECB ska få ökad säkerhet om att kreditrisken hanteras och täcks på rätt sätt. Detta är viktigt eftersom dåliga kreditriskkontroller och bristande täckning från bankernas sida kan undergräva deras egen och det finansiella systemets bärkraft.

106 En omfattande översyns- och utvärderingsprocess (ÖUP) är grunden för en effektiv tillsyn av banker. ECB omvandlade i allmänhet de externa standarderna till vägledning för tillsynsansvariga, men en del av vägledningen (särskilt avseende bedömningar av kreditriskkontroll) ledde till att de gemensamma tillsynsgruppernas bedömningssätt blev inkonsekventa. När det gäller bankernas kreditriskbedömningar konstaterade vi att det fanns en del brister i hur de genomfördes, men att de till största delen uppfyllde relevanta standarder (se punkterna [26–33](#)).

107 ECB:s riktmärkningsverktyg är väl utformade och används av de gemensamma tillsynsgrupperna för att jämföra bankers resultat med varandra. Vi konstaterade dock att vissa verktyg använder föråldrade tröskelvärden och inte är tillräckligt integrerade med andra system som används för att utföra och dokumentera ÖUP-bedömningar, vilket gjorde de gemensamma tillsynsgruppernas arbete mer betungande (se punkterna [34–36](#)).

108 Enligt den relevanta standarden ska tillsynsresurserna fastställas på ett sätt som inte undergräver tillsynsmyndigheternas självbestämmande eller operativa oberoende. ECB beslutade dock att inte utöka personalstyrkan från och med 2023, vare sig för centralbanksfunktionen eller tillsynsfunktionen. Tillsynsnämndens ordförande och vice ordförande får dock begära ytterligare resurser under särskilda omständigheter, men det slutliga beslutet ligger fortfarande hos ECB-rådet. Eftersom ECB inte längre mäter förhållandet mellan behov och resurser kan den inte vara säker på att de planerade uppgifterna utförs enligt ECB:s egna standarder (se punkterna [37–40](#) samt [44](#) och [45](#)).

109 Dessutom tillhandahåller nio av 22 nationella tillsynsmyndigheter (nationella behöriga myndigheter) fortfarande inte personal till de gemensamma tillsynsgrupperna i linje med de åtaganden som gjorts, och ECB:s upptrappningsförsök har inte lett till ytterligare resurser från de nationella behöriga myndigheterna. Flera av dem tillhandahåller inte heller tillräckligt med personal för inspektioner på plats, vilket

har lett till mindre verksamhet än vad ECB själv har bedömt vara nödvändig (se punkterna 41–43 samt 46 och 47).

Rekommendation 1 – Förbättra bankernas riskbedömningar

ECB bör förbättra effektiviteten i tillsynsbedömningsprocessen på följande sätt:

- a) Förbättra vägledningen till och riktmärkningsprocesserna för tillsynsansvariga (särskilt för bedömningar av kreditriskkontroll) och införa en kvalitetssäkringsprocess för att säkerställa att kreditriskbedömningar är fullständiga.
- b) Skydda ECB:s operativa oberoende som tillsynsmyndighet genom att
 - i) fastställa och inrätta en personalstyrka för ECB:s tillsyn som grundas på behov och är oberoende från ECB:s personalstyrka för centralbanksfunktionen,
 - ii) uppmana nationella tillsynsmyndigheter att uppfylla sina åtaganden att tillhandahålla personal genom att strikt använda befintliga upptrappningsförfaranden.

Måldatum för genomförande: Fjärde kvartalet 2023 för delrekommendation a (för ÖUP-cykeln 2024) och andra kvartalet 2024 för delrekommendation b.

110 De slutliga ÖUP-besluten för 2021 utfärdades 13 månader efter referensdatumet, vilket är längre än under tidigare år och jämfört med andra tillsynsmyndigheter. En så lång tidsperiod innebär att det slutliga beslutet baserades på en riskbedömning som inte var aktuell (se punkterna 50 och 52) och att riskerna inte åtgärdades i tid eller var tillräckligt täckta.

111 Dialog- och godkännandefaserna i ÖUP-cykeln gjorde processen ineffektiv. Tillsammans tog dessa två faser dubbelt så lång tid som bedömnings- och riktmärkningsfaserna. Förfarandena för samråd med banker (tillsynsdialogen och perioden med rätt att yttra sig) var mer av procedurmässig än innehållslig karaktär, och mycket få ändringar gjordes av det som ECB hade informerat bankerna om informellt ett halvår innan det slutliga ÖUP-beslutet utfärdades (se punkt 51).

Rekommendation 2 – Effektivisera översyns- och utvärderingsprocessen

ECB bör effektivisera tillsynscykeln genom att korta ner dialog- och godkännandefaserna och utfärda slutliga beslut inom tio månader från referensdatumet.

Måldatum för genomförande: Fjärde kvartalet 2023 (för ÖUP-cykeln 2024).

112 År 2021 tillämpade ECB en ny metod för att fastställa storleken på det kapital som en bank måste inneha (pelare 2-kravet eller P2R), utöver det lagstadgade minimikravet, för att täcka identifierade risker. Den nya metoden och sättet den tillämpas på innebär att enskilda risker (inklusive kreditrisk) inte kopplas tydligt till det pelare 2-krav som åläggs, och vi fann inga bevis för att ECB kvantifierade dessa risker för varje bank (se punkterna [53–60](#) och [70](#)). Därför kan ECB inte vara säker på att riskerna täcks fullt ut.

113 ECB har fördefinierade intervall för varje riskbetyg från vilka de tillsynsansvariga förväntas välja ett pelare 2-krav. De fördefinierade intervallen är inte direkt kopplade till riskerna och överlappar varandra i stor utsträckning, vilket innebär att en bank med lägre risk kan åläggas ett högre pelare 2-krav än en bank med högre risk. För de banker som hade högst risk valde ECB konsekvent pelare 2-krav i den nedersta delen av de fördefinierade intervallen (se punkterna [61](#) och [63–68](#)). Detta hjälpte banker som inte skulle ha haft tillräckligt med kapital för att uppfylla högre krav.

114 En sund kapitalbedömningsprocess på banknivå är avgörande för att hantera risker. Vi konstaterade att ECB inte systematiskt justerade pelare 2-kraven uppåt när den upptäckte att bankernas interna kapitalutvärderingar (IKU) var otillförlitliga och att interna riktlinjer inte följdes (se punkt [62](#)).

115 ECB utfärdar också kvalitativa åtgärder till bankerna. Dessa består i föreskrifter till bankerna om att vidta särskilda åtgärder för att hantera identifierade risker. I populationen av banker som står under tillsyn såg vi ett mönster där ECB inte i tillräcklig utsträckning trappade upp tillsynsåtgärderna när kreditrisken var hög och långvarig (se punkterna [71–76](#)), vilket innebär att den inte säkerställde att bankerna hanterade riskerna på ett bra sätt.

116 Under de senaste åren har ECB satt press på bankerna i EU:s banksystem för att ta itu med gamla nödlidande lån. Mängden nödlidande lån har minskat under flera år och har fortsatt att göra det sedan 2017. Vi bedömde inte orsakssambandet mellan ECB:s politik (särskilt dess förväntningar på täckning) och minskningen av nödlidande lån, men det var uppenbart att ECB:s åtgärder var en av flera faktorer som bidrog till denna minskning. Huruvida politiken till slut blir framgångsrik går inte att bedöma förrän den har genomförts fullt ut i slutet av 2026, det vill säga nio år efter det att vägledningen om nödlidande lån utfärdades (se punkterna [15](#), [84](#) och [96](#)).

117 ECB har tillsynsbefogenheter att hantera bankernas reserveringspolitik när de inte har fullgoda processer och uppgifter för att identifiera och mäta nödlidande lån. Bland annat kan ECB enligt artikel 16.2 d i SSM-förordningen kräva att banker ska göra särskilda justeringar (t.ex. avdrag) av kapitalbasberäkningar om den redovisning som en bank tillämpar anses vara oaktsam ur tillsynssynpunkt, till exempel när den i hög grad förlitar sig på säkerheter som sällan realiseras. Detta är särskilt viktigt när det gäller att ta itu med nödlidande lån, vilket kommissionen framhöll i sin översyn av den gemensamma tillsynsmekanismen 2017. Vi konstaterade att ECB inte har använt denna befogenhet systematiskt för detta ändamål (se punkterna [79–83](#)).

118 ECB har tagit fram och genomfört en bredare politik för alla banker som går ut på att fokusera på en snabb avveckling av gamla nödlidande lån för att få bort dem från bankernas balansräkningar och förhindra att de ackumuleras i framtiden. I detta syfte förlitade sig ECB särskilt på så kallade förväntningar på täckningar. Med denna strategi infördes ett pelare 2-tillägg för banker som inte åtgärdar gamla nödlidande lån över tid eller uppnår täckning på andra sätt (ytterligare (bokföringsmässiga) avsättningar, avdrag från kärnprimärkapital, avskrivningar och försäljning av nödlidande lån) för att möjliggöra detta. Syftet var att avskräcka många banker från att inta en "vänta och se-inställning" och uppmuntra dem att agera proaktivt, utan kraftfullare åtgärder från ECB:s sida. Målet med politiken var inte i sig att ålägga sådana pelare 2-tillägg (se punkterna [84–86](#) och [88](#)).

119 ECB:s strategi fungerade dock inte som förväntat, eftersom den ledde till att bankerna reagerade först när de riskerade att åläggas ett pelare 2-tillägg, som tillämpades för första gången i ÖUP-cykeln 2021. Om ECB hade använt sina tillsynsbefogenheter tidigare och på ett mer systematiskt sätt, från och med 2017, skulle resultatet ha kunnat bli snabbare när bankerna faktiskt var underfinansierade, både ur redovisnings- och tillsynssynpunkt. ECB:s metod var inte utformad som en omedelbar lösning på problemet utan som en gradvis strategi (se punkterna [87](#) och [89–91](#)).

120 ECB:s strategi med krav på pelare 2-tillägg är utformad på ett sätt som gör att banker behandlas olika. För det första är ECB:s förväntningar på avsättningar lägst för banker som har högst antal nödlidande lån. Det innebär att de får längst tid på sig att uppfylla kraven, upp till nio år efter det att vägledningen om nödlidande lån utfärdades. För det andra beviljar ECB banker som fortfarande har ett underskott efter referensdatumet ytterligare 13 månader för att åtgärda det jämfört med banker som proaktivt har gjort avsättningar för att täcka eventuella underskott. För det tredje innebär ECB:s metod att bankerna kan agera på det sätt som är mest fördelaktigt för dem (dvs. antingen bokföra avsättningar, minska kärnprimärkapitalet eller acceptera ett pelare 2-tillägg) (se punkterna [92–95](#)).

121 Den metod som ECB valt innebar ytterligare rapportering från samtliga banker, även de med en låg andel nödlidande lån. Processen för att ålägga pelare 2-tillägg (som tillämpades första gången 2021) var komplex och resurskrävande för tillsynsansvariga och banker och ledde till viss ineffektivitet. De flesta banker (omkring 80 %) uppfyllde ECB:s förväntningar på täckning genom att redovisa avsättningar före ÖUP-cykeln eller göra ytterligare justeringar under det följande året. I slutändan var det ett begränsat antal banker som ålades pelare 2-tillägg, och tilläggen var små jämfört med de totala kapitalkraven (se punkterna [97–104](#)).

Rekommendation 3 – Tillämpa tillsynsåtgärder som bättre säkerställer en sund täckning och riskhantering från bankernas sida

ECB bör förbättra effektiviteten och transparensen i tillsynsprocessen genom att göra följande:

- a) Ändra sin metod för beräkning av pelare 2-krav för att säkerställa att alla relevanta risker är tillräckligt täckta, bland annat genom att
 - i) identifiera och kvantifiera varje enskild risk i enlighet med EBA:s riktlinjer,
 - ii) införa kapitalkrav som säkerställer tillräcklig täckning av de enskilda riskerna, särskilt höga och ihållande risker,
 - iii) ange skäl i ÖUP-besluten som tydligt motiverar pelare 2-kraven på grundval av varje enskild risk för att säkerställa full transparens gentemot bankerna.

- b) Vid behov använda **alla** sina tillsynsbefogenheter om en bank inte åtgärdar ihållande brister i riskkontrollen på ett ändamålsenligt sätt (även när det gäller avsättningar).
- c) Offentliggöra sin metod för fastställandet av pelare 2-krav.

Måldatum för genomförande: Fjärde kvartalet 2024.







Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning IV, med ledamoten Mihails Kozlovs som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 18 april 2023.

För revisionsrätten

Tony Murphy
ordförande

Bilaga



Bilaga I Uppföljning av särskild rapport 29/2016 *Den gemensamma tillsynsmekanismen – En bra början men ytterligare förbättringar behövs*


Punktlighet:  i tid  försenad;  tidsfristen har inte löpt ut  ingen uppföljning, ECB har avvisat rekommendationen  tidsfrist för genomförande saknas  ECB har efter ytterligare analys valt att inte genomföra rekommendationen


Rekommendation		Har genomförts fullt ut	Har genomförts i de flesta avseenden	Har genomförts i vissa avseenden	Har inte genomförts	Kommentar	Punktlighet
1	Delegera vissa beslut till lägre nivåer, ta fram ytterligare vägledning i form av checklistor, mallar och flödesscheman för varje beslut.	X				ECB gjorde en omfattande analys av delegeringsramen där den även tog hänsyn till nationella befogenheter. Den utarbetade också en omfattande förteckning över dokument för beslutsfattande och tillhörande mallar.	
2 i)	Bedöm riskerna med användningen av gemensamma tjänster, vidta lämpliga skyddsåtgärder och kontrollera efterlevnaden samt garantera att		X			ECB gjorde en omfattande riskanalys, och vissa skyddsåtgärder (t.ex. separata rapporteringsvägar för vissa tjänster) vidtogs. Några generaldirektorat (t.ex. generaldirektoratet för makrotillsyn och finansiell stabilitet	


Rekommendation	Har genomförts fullt ut	Har genomförts i de flesta avseenden	Har genomförts i vissa avseenden	Har inte genomförts	Kommentar	Punktlighet
					<p>och generaldirektoratet för ekonomisk och penningpolitisk analys) klassificerades inte som gemensamma tjänster vid analysen utan som helt tillhörande centralbanksfunktionen (dvs. den penningpolitiska funktionen), trots att de även bidrar till tillsynsfunktionen i samband med stresstester. Detta är inte i sig oförenligt med åtskillnadsprincipen. Men det gjordes ingen riskanalys, inget övervägande av skyddsåtgärder och ingen övervakning av efterlevnaden för dessa generaldirektorat (t.ex. om huruvida utbyte av riktmärken för kreditrisk som används för makrotillsynsändamål kunde påverka strategiska val i banktillsynen). ECB har inga tydliga interna instruktioner för hur sådan övervakning ska gå till eller hur den ska dokumenteras eller hur rapporteringen om risker som härrör från delade tjänster ska göras med avseende på den</p>	



Rekommendation		Har genomförts fullt ut	Har genomförts i de flesta avseenden	Har genomförts i vissa avseenden	Har inte genomförts	Kommentar	Punktlighet
						åtskillnadsprincip som anges i artikel 25.2 i SSM-förordningen.	
2 ii)	Garanterat att det finns separata rapporteringsvägar när det handlar specifikt om tillsynsresurser.				X	Rekommendationen avvisades vid tidpunkten och inga ytterligare åtgärder vidtogs med anledning av den.	⊗
2 iii)	Större delaktighet i tillsynsmyndens arbete med att upprätta budgeten och i beslutsprocessen i samband med det.				X	Rekommendationen avvisades vid tidpunkten och inga ytterligare åtgärder vidtogs med anledning av den.	⊗
3	Avdela tillräckliga resurser för internrevisionsfunktionen för att områden med hög och medelhög risk ska täckas in.		X			Internrevisionen av tillsynsfrågor blev grundligare och resurssituationen förbättrades. Tidsregistreringen upphörde. ECB uppskattar att i genomsnitt cirka tio heltidsekvivalenter används för SSM-relaterade uppgifter och tre för planering, riskövervakning och eventuella administrativa utredningar. Efter en enskild riskanalys granskas endast utvalda ämnen inom högriskområdena (t.ex. endast banker som håller på att falla eller sannolikt kommer	⚙️

Rekommendation		Har genomförts fullt ut	Har genomförts i de flesta avseenden	Har genomförts i vissa avseenden	Har inte genomförts	Kommentar	Punktlighet
						att falla under krishantering). Även om valet från en preliminär bedömning är rimligt måste resurssituationen fortfarande övervakas noga för att man ska kunna bedöma om det finns en rimlig täckning inom områden med hög och medelhög risk.	
4	Samarbeta med revisionsrätten.	X				Revisionen av ECB:s krishantering ägde rum innan samförståndsavtalet mellan revisionsrätten och ECB undertecknades i oktober 2019. För revisioner som ägt rum efter ingåendet av samförståndsavtalet har ECB lämnat den information som revisionsrätten behövt för att utföra revisionerna.	
5	Formalisera systemen för att mäta och offentliggöra information om tillsynsresultat och använd undersökningar.			X		I sin årsrapport om tillsynsverksamheten redovisar ECB information och indikatorer (inkl. tillsynsprioriteringar och tillsynsrisker) som förklarar tillsynsverksamheten och tillhandahåller bankrelaterad information. Detta ger en övergripande bild och gör det möjligt att bedöma	



Rekommendation		Har genomförts fullt ut	Har genomförts i de flesta avseenden	Har genomförts i vissa avseenden	Har inte genomförts	Kommentar	Punktlighet
						tillsynsresultaten. Men mer fokus behöver läggas på att jämföra tillsynsprioriteringar/tillsynsmål med prestation och utfall. Flera arbetsprojekt har inletts, bland annat ett pilotprojekt för att mäta ändamålsenligheten i tillsynen av mindre betydande institut. I december 2018 fastställde tillsynsnämnden ramen för en branschundersökning, men ännu har ingen undersökning genomförts.	
6	Ändra SSM-ramförordningen för att formalisera de nationella behöriga myndigheternas åtaganden och se till att alla deltar fullt ut och proportionellt i de gemensamma tillsynsgruppernas arbete.			X		ECB ansåg 2017 att en ändring av SSM-ramförordningen kanske inte var nödvändig. Medlagstiftarna har inte gjort några ändringar. I själva verket anser ECB att den gemensamma tillsynsmekanismen bör fungera utifrån principen om lojalt samarbete. Närmare uppgifter om resurser som tillhandahålls för verksamhet på plats finns i punkterna 41–43 och om de nationella behöriga myndigheternas tillhandahållande av resurser i punkterna 46 och 47 . Se även rekommendation 1 b ii om	


Rekommendation		Har genomförts fullt ut	Har genomförts i de flesta avseenden	Har genomförts i vissa avseenden	Har inte genomförts	Kommentar	Punktlighet
						att ECB bör uppmana nationella tillsynsmyndigheter att uppfylla sina åtaganden genom att strikt använda befintliga uppdragningsförfaranden.	
7	Ta fram roll- och teamprofiler samt metoder för att mäta hur lämpliga de personer som de nationella behöriga myndigheterna tänker utse är och vad de presterar.			X		En omfattande rollprofil (med 15 specialiseringar) togs fram. Ingen rollprofil togs fram för direktörer och avdelningschefer. Teamprofiler har tagits fram men ännu inte godkänts formellt, även om ECB använder dem i praktiken. Det finns fortfarande ingen process för att mäta prestationen hos enskilda medlemmar i den gemensamma tillsynsgruppen som inte tillhör ECB. Den nationella behöriga myndighetens undersamordnare får endast återkoppling om hur teamet presterar. Återkopplingen påverkar således inte de nationella behöriga myndigheternas bedömning av enskilda medlemmars prestationer. Det finns ingen process för att avvisa medlemmar som föreslagits till den gemensamma tillsynsgruppen. På det hela taget	

Rekommendation		Har genomförts fullt ut	Har genomförts i de flesta avseenden	Har genomförts i vissa avseenden	Har inte genomförts	Kommentar	Punktlighet
						är ECB beroende av den nationella behöriga myndighetens vilja och förmåga att samarbeta lojalt.	
8	Upprätta och upprätthåll en centraliserad, standardiserad och heltäckande databas över kunskap och erfarenhet hos anställda i de gemensamma tillsynsgrupperna (både anställda vid ECB och de nationella behöriga myndigheterna).			X		En inventering gjordes av de nationella behöriga myndigheternas befintliga lösningar. Ur juridisk synvinkel skulle det vara möjligt att upprätta en databas, men de nationella behöriga myndigheterna avvisade förslaget. I juni 2021 upprättades en plattform för kunskapsutbyte (SSMnet) för anställda från ECB och de nationella behöriga myndigheterna. Plattformen har en användarprofilfunktion som innehåller kontaktuppgifter, yrkestitel och ytterligare frivillig information (sakkunskap, tidigare erfarenhet och utbildning). Initiativet är en bra utgångspunkt med tanke på omständigheterna, men för närvarande är det inte en heltäckande databas över kompetens och erfarenheter. Dessutom måste personalen vid de nationella behöriga myndigheterna och ECB använda profilfunktionen i	

Rekommendation		Har genomförts fullt ut	Har genomförts i de flesta avseenden	Har genomförts i vissa avseenden	Har inte genomförts	Kommentar	Punktlighet
						SSMnet för att plattformen ska vara till nytta när det gäller att hitta talanger.	
9	Genomför en utbildningsplan för banktillsynspersonal. Se till att ett obligatoriskt deltagande i utbildningen är rimligt med hänsyn till affärsbehoven och överväg att inrätta ett auktoriseringsprogram.		X			Ett väl utformat utbildningsprogram togs fram med innehållsinriktad utbildning. Deltagarantalet har ökat under de senaste åren, vilket är en stor framgång. Ingen del av utbildningen är obligatorisk för närvarande. SSM:s utbildningsgrupp har dock sedan december 2021 arbetat med att se över det nuvarande introduktionsprogrammet och började i februari 2023 att utarbeta ett nytt program (<i>SSM Fundamental Qualification Programme</i>) som omfattar obligatoriska utbildningar med möjlighet att välja bort kurser beroende på den anställdas profil och aktuella kvalifikationer.	
10	Utarbeta och genomför en riskbaserad metod för att avgöra hur stora de olika gemensamma tillsynsgrupperna bör			X		ECB har fastställt personalmål per bankkluster som den fram till 2019 använde som riktmärken för att markera eventuell brist på personal. Inga formella utfallstester	

Rekommendation	Har genomförts fullt ut	Har genomförts i de flesta avseenden	Har genomförts i vissa avseenden	Har inte genomförts	Kommentar	Punktlighet
	<p>vara och vilken samlad kompetens som behövs i varje grupp för att säkra att resurserna står i proportion till den övervakade institutionens storlek, komplexitet och riskprofil.</p>				<p>har gjorts av målen, men deras lämplighet har bedömts kvalitativt på grundval av den gemensamma tillsynsgruppens bemanningsundersökning.</p> <p>Närmare uppgifter om ECB:s åtskillnad mellan penningpolitik och banktillsyn finns i punkt 45. Närmare uppgifter om de nationella behöriga myndigheternas tillhandahållande av resurser finns i punkterna 46 och 47.</p> <p>Totalt sett ligger de nationella behöriga myndigheternas deltagande i gemensamma tillsynsgrupper inom det önskade intervallet (dvs. mellan minst 25 % och 80 % av personens verksamhet ägnas åt den gemensamma tillsynsgruppens arbete och resten åt den nationella behöriga myndighetens arbete). Under 2021 lades en kvalitativ dimension till i bemanningsundersökningen.</p> <p>Enligt ECB beror vissa nationella behöriga myndigheters låga</p>	

Rekommendation		Har genomförts fullt ut	Har genomförts i de flesta avseenden	Har genomförts i vissa avseenden	Har inte genomförts	Kommentar	Punktlighet
						deltagande i den gemensamma tillsynsgruppen på värdbankernas framträdande ställning. I dessa fall ska personal från nationella behöriga myndigheter delta i tillsynen av en bank på koncernnivå och i tillsynen av det enskilda dotterbolaget i det egna landet.	
11	Se över och uppdatera klustermetoden.	X				Klustermetoden är riskbaserad och uppdateras ofta. Endast en mindre försening av genomförandet uppstod jämfört med måldatumet för genomförande.	
12	Öka ECB:s närvaro vid inspektioner på plats. Utöka andelen inspektioner på plats som leds av en nationell behörig myndighet i annat land än hemlandet eller värdlandet.			X		Genom inrättandet av ett särskilt generaldirektorat för interna modeller och inspektioner på plats stärktes kapaciteten för inspektioner på plats inom ECB. ECB:s personalbidrag till inspektioner på plats minskade dock mellan 2016 och 2022. Å andra sidan ökade antalet ECB-ledda inspektioner avsevärt. Betydande förbättringar gjordes när det gäller gränsöverskridande uppdrag, men folkhälsorestriktionerna i samband med covid-19-pandemin ledde till	

Rekommendation		Har genomförts fullt ut	Har genomförts i de flesta avseenden	Har genomförts i vissa avseenden	Har inte genomförts	Kommentar	Punktlighet
						färre besök på plats under 2020 och 2021. Närmare uppgifter om ECB:s och de nationella behöriga myndigheternas sammanlagda kapacitet finns i punkt 46 (inkl. beslutet från december 2022 om att öka ECB:s resurser) och om konsekvenserna för verksamheten på plats i punkt 43.	
13	Följ upp bristerna i det it-system som används vid inspektioner på plats. Fortsätt arbeta för att förbättra kvalifikationerna och kompetensen hos den personal som utför inspektioner på plats.	X				De brister som identifierats åtgärdas med de nya it-funktionerna. Det nya utbildningssystemet för inspektörer på plats är lämpligt.	

Källa: Revisionsrätten.

Förkortningar

EBA: Europeiska bankmyndigheten.

ECB: Europeiska centralbanken.

IKU: intern kapitalutvärdering.

P2R: pelare 2-krav.

SSM: den gemensamma tillsynsmekanismen.

ÖUP: översyns- och utvärderingsprocess.

Ordförklaringar

avdrag från kärnprimärkapital: korrigerings av lagstadgat kapital till följd av tillämpningen av tillsynsbefogenheter för att återspegla ekonomiska förhållanden som inte har redovisats.

avsättningar: en redovisningsterm för den bästa uppskattningen av en sannolik framtida skuld som är oviss vad gäller förfallodag eller belopp och som redovisas i balansräkningen.

förväntade kreditförluster: återspeglar en banks förväntningar på underskott i insamlingen av avtalsenliga kassaflöden.

kapitalkrav: det minimikapital som en bank måste inneha i förhållande till sina riskvägda tillgångar (pelare 1-krav) plus ett ytterligare belopp som beräknas på grundval av bankens riskprofil (pelare 2-krav).

kapitalkvot: en banks kapital i förhållande till dess riskvägda tillgångar.

kapitalutrymme: skillnaden mellan i) en banks samlade kapitalkrav och ii) dess kapitalkvot.

komponenter av lagstadgat kapital: dessa är primärkapital (bestående av kärnprimärkapital och primärkapitaltillskott) och supplementärkapital.

kärnprimärkapital: kapital av högsta kvalitet (dvs. som är minst exponerat för inlösen)) som finansinstitut måste ha tillgång till för obegränsad och omedelbar användning för att täcka risker eller förluster så snart de uppstår.

lagstadgat kapital: det minsta kapital som en bank eller ett annat finansinstitut måste inneha enligt lag.

mikrotillsyn: banktillsyn med fokus på enskilda finansinstitut som ingående delar i ett finansiellt system.

nödlidande lån: fordringar som förfallit sedan mer än 90 dagar, som sannolikt inte kommer att betalas eller som är osäkra.

pelare 2-krav: ett bankspecifikt kapitalkrav som täcker risker som är underskattade eller inte täcks av minimikapitalkraven (s.k. pelare 1-krav).

pelare 2-tillägg: ett ytterligare pelare 2-krav för banker som av ECB bedömts ha otillräckliga avsättningar ur ett tillsynsperspektiv.

redovisningsstandarder: en gemensam uppsättning principer och krav som ligger till grund för redovisningsprinciper och redovisningspraxis.

supplementärkapital: kompletterande kapital som är lättare att lösa in och som finansinstituten måste inneha för att täcka förluster i händelse av fallissemang.

säkerhet: en tillgång som används som säkerhet vid utlåning och behålls vid betalningsinställelse.

Europeiska centralbankens svar

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

Tidslinje

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

Vi som arbetat med revisionen

I våra särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra revisioner av EU:s politik och program eller av förvaltningsteman som är kopplade till specifika budgetområden. För att uppnå så stor effekt som möjligt väljer vi ut och utformar granskningsuppgifterna med hänsyn till riskerna när det gäller prestation eller regelefterlevnad, storleken på de aktuella intäkterna eller kostnaderna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsrättens avdelning IV marknadsreglering och en konkurrenskraftig ekonomi, där ledamoten Mihails Kozlovs är ordförande. Revisionsarbetet leddes av ledamoten Mihails Kozlovs med stöd av Edite Dzalbe (kanslichef), Laura Graudina (attaché), Marion Colonerus (förstachef), Shane Enright (uppgiftsansvarig) och Joerg Genner, Mirko Gottmann, Helmut Kern, Anna Ludwikowska, Ioannis Sterpis, Nadiya Sultan och Giorgos Tsikkos (revisorer).



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

UPPHOVSRÄTT

© Europeiska unionen, 2023

Europeiska revisionsrättens policy för vidareutnyttjande av handlingar fastställs i [beslut nr 6-2019](#) om revisionsrättens policy för öppna data och vidareutnyttjande av handlingar.

Om inget annat anges (t.ex. i enskilda meddelanden om upphovsrätt) omfattas revisionsrättens innehåll som ägs av EU av den internationella licensen [Creative Commons Erkännande 4.0 Internationell \(CC BY 4.0\)](#). Det innebär att det är tillåtet att återanvända innehållet under förutsättning att ursprunget anges korrekt och att det framgår om ändringar har gjorts. Om du återanvänder revisionsrättens innehåll får du inte förvanska den ursprungliga innebörden eller det ursprungliga budskapet. Revisionsrätten ansvarar inte för eventuella konsekvenser av återanvändningen.

När enskilda privatpersoner kan identifieras i ett specifikt sammanhang, exempelvis på bilder av revisionsrättens personal, eller om verk av tredje part används, måste ytterligare tillstånd inhämtas.

Om ett sådant tillstånd beviljas upphävs och ersätts det allmänna godkännande som nämns ovan, och eventuella begränsningar av materialets användning måste tydligt anges.

För användning eller återgivning av innehåll som inte ägs av EU kan tillstånd behöva inhämtas direkt från upphovsrättsinnehavarna.

— [Figurer 7 – ikoner](#): dessa figurer har tagits fram med hjälp av resurser från [flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Med ensamrätt.

Programvara eller handlingar som omfattas av immateriella rättigheter, till exempel patent, varumärkesskydd, mönsterskydd samt upphovsrätt till logotyper eller namn, omfattas inte av revisionsrättens policy för vidareutnyttjande.

EU-institutionernas webbplatser inom domänen europa.eu innehåller länkar till webbplatser utanför den domänen. Eftersom revisionsrätten inte har någon kontroll över dem uppmanas du att ta reda på vilken integritets- och upphovsrättspolicy de tillämpar.

Användning av revisionsrättens logotyp

Revisionsrättens logotyp får inte användas utan revisionsrättens förhandsgodkännande.

PDF	ISBN 978-92-847-9937-4	1977-5830	doi:10.2865/434516	QJ-AB-23-012-SV-N
HTML	ISBN 978-92-847-9929-9	1977-5830	doi:10.2865/94259	QJ-AB-23-012-SV-Q

Europeiska centralbanken (ECB) utövar tillsyn över stora banker i bankunionen och bedömer deras tillsynsrisker. I detta ingår kreditrisk, det vill säga när lån inte längre betalas tillbaka och hotar bankernas bärkraft och ibland hela det finansiella systemet.

Vi konstaterade att ECB har intensifierat sina insatser men att den behöver göra mer för att bättre försäkra sig om att bankerna hanterar och täcker kreditriskerna på rätt sätt. ECB:s nya metod för att fastställa ytterligare kapitalkrav (pelare 2) ger ingen säkerhet om att enskilda risker är helt täckta, och metoden har tillämpats på ett inkonsekvent sätt, eftersom banker med högre risk inte fick proportionellt högre kapitalkrav. ECB utnyttjade sina befintliga verktyg och tillsynsbefogenheter på ett ineffektivt sätt när det gällde att säkerställa att bankerna har tillräcklig täckning för sina kreditrisker.

Vi rekommenderar att man förbättrar riskbedömningarna, effektiviserar översyns- och utvärderingsprocessen och tillämpar bättre tillsynsåtgärder för att hantera risker på ett ändamålsenligt sätt.

Revisionsrättens särskilda rapport i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget.



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN



Europeiska unionens
publikationsbyrå

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: eca.europa.eu/sv/Pages/ContactForm.aspx
Webbplats: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors