KOMISJA
EUROPEJSKA

Strasburg, dnia 18.4.2023 r.
COM(2023) 212 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego ustanowionego na mocy rozporządzenia (UE) nr 1024/2013

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego ustanowionego na mocy rozporządzenia (UE) nr 1024/2013

1. Wprowadzenie

1.1 Cel niniejszego sprawozdania

Jednolity Mechanizm Nadzorczy ustanowiono w listopadzie 2014 r. jako pierwszy ważny etap procesu tworzenia unii bankowej w celu zapewnienia najwyższej jakości nadzoru nad instytucjami kredytowymi w UE, wdrożenia polityki UE dotyczącej nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi w logiczny i skuteczny sposób oraz spójnego stosowania jednolitego zbioru przepisów. Jednolity Mechanizm Nadzorczy w zamyśle miał funkcjonować jako zintegrowana architektura skupiająca Europejski Bank Centralny (EBC) jako organ ponadnarodowy oraz właściwe organy krajowe z państw członkowskich należących do strefy euro i z innych państw członkowskich, które zawarły umowę o ścisłej współpracy z EBC.

Podstawą funkcjonowania tego mechanizmu i obowiązków w jego ramach jest rozporządzenie, w którym EBC powierza się zadania nadzorcze, tj. rozporządzenie (UE) nr 1024/2013 („rozporządzenie w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego"). Na mocy tego rozporządzenia Komisja[1] zobowiązana jest co trzy lata dokonać szeroko zakrojonego przeglądu w zakresie ogólnego stosowania rozporządzenia w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego. Celem tego przeglądu jest monitorowanie potencjalnego wpływu na sprawne funkcjonowanie rynku wewnętrznego.

Pierwszy przegląd przeprowadzono w 2017 r., a sprawozdanie Komisji opublikowano w październiku 2017 r.[2] Drugi przegląd miał zostać przeprowadzony w 2020 r., ale jego realizację przełożono na 2022 r. ze względu na pandemię COVID-19 oraz fakt, że priorytetem były prace nad pakietem bankowym z 2021 r. Obecnie Komisja publikuje swoje sprawozdanie z drugiego przeglądu.

1.2 Zakres przeglądu

Przegląd ten opiera się na ustaleniach zawartych w sprawozdaniu z przeglądu Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego z 2017 r. i obejmuje ocenę kwestii, czy należycie rozwiązano problem uchybień określonych w tamtym czasie. Obejmuje on również obszary, które wchodzą w zakres uprawnień nadanych w art. 32 rozporządzenia w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, ale nie zostały ocenione w toku przeglądu w 2017 r., ponieważ w tamtym czasie brakowało wystarczających informacji pozwalających na sformułowanie

[1] Art. 32 rozporządzenia w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego.
[2] Sprawozdanie z przeglądu Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego z 2017 r.

wniosków (na przykład nie zawarto umów o ścisłej współpracy, które można by przeanalizować). W przeglądzie tym skoncentrowano się ponadto na określonych najwyższej wagi zmianach i ryzyku dla stabilności finansowej sektora bankowego, tj. kwestie te to:

- ocena kompetencji i reputacji – ważne narzędzie nadzorcze stosowane w ramach przeważającej części decyzji przyjętych przez Radę Prezesów Europejskiego Banku Centralnego w obszarze nadzoru bankowego;
- ryzyka z zakresu ochrony środowiska, polityki społecznej i ładu korporacyjnego (ryzyka ESG) – zmiana klimatu ma coraz bardziej negatywny wpływ na gospodarkę i może stanowić poważne zagrożenie dla stabilności finansowej w kolejnych latach;
- ryzyko prania pieniędzy i finansowania terroryzmu – punkt o wysokim priorytecie w programie politycznym UE;
- grupy państw trzecich po brexicie – wyzwanie w zakresie nadzoru związane z zakładaniem nowych jednostek zależnych w UE przez szereg dużych banków z państw trzecich;
- technologie informacyjno-komunikacyjne a ryzyko w cyberprzestrzeni – w kontekście zwiększonej cyfryzacji usług finansowych i napiętej sytuacji geopolitycznej.

Proces przeglądu obejmował: (i) badanie źródeł wtórnych; (ii) informacje z Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego; (iii) nieformalne wywiady ze wszystkimi właściwymi organami krajowymi uczestniczącymi w Jednolitym Mechanizmie Nadzorczym, a także z unijnymi właściwymi organami krajowymi nieuczestniczącymi w tym mechanizmie; (iv) nieformalne wywiady z przedstawicielami Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (EUNB) i Jednolitej Rady ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (SRB) oraz (v) nieformalne dyskusje z zainteresowanymi stronami z branży.

W ramach badania źródeł wtórnych zespół Komisji przeanalizował szereg publicznie dostępnych dokumentów, a także dokumentów przekazanych przez EBC (na przykład wytyczne, procedury i prezentacje). Co więcej, w toku przeglądu zespół wielokrotnie wchodził w interakcje z pracownikami EBC, w tym odbył wizytę na miejscu w EBC.

Nieformalne spotkania z przedstawicielami wszystkich 21 właściwych organów krajowych, które uczestniczą w Jednolitym Mechanizmie Nadzorczym lub zawarły umowy o współpracy w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, stanowiły źródło przydanych informacji zwrotnych na temat ogólnego aktualnego stanu realizacji Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego z punktu widzenia właściwych organów krajowych oraz na temat obszarów priorytetowych objętych przeglądem. Nieformalne spotkania z przedstawicielami sześciu unijnych właściwych organów krajowych, które nie uczestniczą w Jednolitym Mechanizmie Nadzorczym, stanowiły ponadto okazję do poznania punktu widzenia tych organów w kwestii współpracy z Jednolitym Mechanizmem Nadzorczym.

Komisja odbyła również spotkania z przedstawicielami szeregu organizacji branżowych[3] w celu omówienia ich opinii na temat funkcjonowania Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego oraz na temat obszarów priorytetowych objętych zakresem przeglądu.

[3] Przeprowadzono dyskusje z głównymi stowarzyszeniami bankowymi działającymi na szczeblu europejskim, takimi jak Europejska Federacja Bankowa, Stowarzyszenie Rynków Finansowych w Europie, Europejska Grupa Banków Oszczędnościowych, Europejskie Stowarzyszenie Banków Publicznych i Europejska Federacja Kas Budowlanych.

1.3 Główne przesłania i struktura sprawozdania

W wyniku przeglądu Komisja stwierdza, że ogółem Jednolity Mechanizm Nadzorczy funkcjonuje dobrze. Stał się rozwiniętym stałym organem nadzoru realizującym cele określone w chwili jego utworzenia. Przyczynia się do zapewnienia, aby banki były odpowiednio przygotowane i dokapitalizowane na wypadek kryzysów gospodarczych i finansowych. Zapewnia ponadto dobrej jakości, proaktywny nadzór bankowy, który szybko dostosowuje się do wyzwań w zakresie nadzoru, co było widoczne w czasie kryzysu związanego z COVID-19. Współpraca w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego między EBC a właściwymi organami krajowymi przebiega dobrze. Informacje zwrotne są równie pozytywne na temat przebiegu ścisłej współpracy.

Sprawozdanie posiada następującą strukturę: w części 2 przedstawiono historyczny kontekst nadzoru w UE i funkcjonowania Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego oraz proces jego rozwoju w dojrzały, stały organ nadzoru. W części 3 skoncentrowano się na kwestiach związanych ze współpracą, która stanowi podstawę Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego. Część 4 zawiera analizę jakości i skuteczności działalności nadzorczej, w szczególności w świetle kryzysu związanego z COVID-19, wojny w Ukrainie i pojawiających się rodzajów ryzyka. Część 5 dotyczy wpływu Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego na funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Na zakończenie część 6 zawiera podsumowanie wniosków z przeglądu.

2. Kontekst historyczny i działania następcze w związku z poprzednim sprawozdaniem

2.1 Zarys

Utworzenie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego w 2014 r. oznaczało istotną zmianę, jeżeli chodzi o sprawowanie nadzoru bankowego w strefie euro. Po przyjęciu rozporządzenia w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego w 2013 r. i poddaniu istotnych banków w strefie euro ocenie jakości aktywów EBC, w 2014 r., przejął odpowiedzialność za nadzór nad instytucjami kredytowymi ustanowionych w ramach unii bankowej. EBC sprawuje bezpośredni nadzór nad istotnymi instytucjami: według stanu na dzień 1 stycznia 2023 r. instytucje te obejmują 111 banków w państwach należących do unii bankowej. Te banki podlegające bezpośredniemu nadzorowi odpowiadają za 82 % łącznych aktywów bankowych w uczestniczących państwach[4]. Mniej istotne instytucje są nadzorowane przez właściwe organy krajowe pod nadzorem EBC. EBC posiada ponadto wyłączną kompetencję w zakresie wszystkich decyzji, które należy podjąć w kwestii wspólnych procedur mających zastosowanie zarówno do istotnych instytucji, jak i mniej istotnych instytucji (takie procedury obejmują między innymi wydawanie zezwoleń i procedury związane ze znacznymi pakietami akcji). EBC zachowuje również uprawnienie do bezpośredniego nadzorowania wszelkich mniej istotnych instytucji w celu zapewnienia spójnego stosowania wysokich standardów nadzoru

[4] Lista nadzorowanych podmiotów (najnowsza wersja pochodzi ze stycznia 2023 r.) jest dostępna pod adresem: https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/list/html/index.pl.html

w unii bankowej[5]. Podstawą tych ram jest silny organ centralny – Nadzór Bankowy EBC – oraz sprawna koordynacja i współpraca między EBC a właściwymi organami krajowymi.

Utworzenie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego wymagało nowej struktury zarządczej oraz nowych procesów i narzędzi, a także rozwoju nowego sposobu myślenia o nadzorze bankowym. W ciągu pierwszych kilku lat EBC musiał opracować własny zbiór przepisów nadzorczych, aby wdrożyć wysokiej jakości praktyki nadzorcze.

W październiku 2020 r. EBC wprowadził zmiany w organizacji wewnętrznej Nadzoru Bankowego EBC. Zarówno właściwe organy krajowe, jak i zainteresowane strony wskazały, że przeprowadzona reorganizacja skutkowała poprawą realizacji działań nadzorczych Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego i zwiększeniem jego zdolności do rozwoju i dostosowania się do wyzwań.

Zmiany te wskazują na dalsze przechodzenie na zaawansowany nadzór oparty na analizie ryzyka oraz umocnienie strategii nadzorczej, funkcji zarządzania ryzykiem i roli tematycznych przeglądów nadzorczych, podlegających koordynacji centralnej. Celem było zapewnienie skuteczniejszego nadzoru i większej spójności rezultatów w zakresie nadzoru oraz poprawa przejrzystości i przewidywalności działań nadzorczych.

2.2 Działania następcze w związku z wcześniejszymi ustaleniami

Zespół Komisji przeanalizował działania podjęte przez EBC w celu uwzględnienia ustaleń zawartych w sprawozdaniu z przeglądu Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego z 2017 r. i stwierdził, że zasadniczo były one skuteczne. Poniżej przedstawiono i oceniono najistotniejsze z nich, natomiast pozostałe działania uwzględniono w specjalnych częściach niniejszego sprawozdania (np. ocena kompetencji i reputacji, współpraca w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego)[6].

W **kwestii zatwierdzania modeli wewnętrznych** sprawozdanie z przeglądu Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego z 2017 r. obejmowało kompleksową ocenę stosowanego przez EBC i właściwe organy krajowe procesu zatwierdzania nowych modeli („proces zatwierdzania modeli") i bieżącego przeglądu istniejących modeli (ukierunkowany przegląd modeli wewnętrznych (Targeted Review of Internal Models, TRIM)). W sprawozdaniu tym wskazano również na istnienie opóźnień w procesie zatwierdzania modeli w związku z ustanowieniem działów zajmujących się zatwierdzaniem i przeglądem modeli, co mogło skutkować wydłużeniem procedur zatwierdzania modelu w fazie początkowej.W tamtym czasie podmioty uczestniczące w Jednolitym Mechanizmie Nadzorczym miały pewność, że opóźnienia te uda się nadrobić w przyszłości. Od tamtej pory w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego wprowadzono procesy usprawniające badanie modeli i proces zatwierdzania modeli. Do usprawnień tych należą (i) nowe ramy intensywności badania modeli i łagodniejszy proces zatwierdzania mniej istotnych wniosków na podstawie programu naprawczego opartego na ratingach wewnętrznych EUNB (IRB); (ii) zatwierdzanie wniosków związanych z nową definicją niewykonania zobowiązania w drodze oceny zdalnej; (iii) włączanie niektórych wniosków o zatwierdzenie modeli do zakresu przeglądów TRIM oraz (iv) od 2021 r.

[5] Art. 6 rozporządzenia w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego.

[6] Niektóre bardzo konkretne ustalenia uwzględniono w ustaleniach przedstawionych w pozostałych częściach: nieefektywne wykorzystanie zasobów w zakresie procesu decyzyjnego [pkt 3.7 i 4.5], niewystarczająca liczba personelu i niewystarczające umiejętności językowe wspólnych zespołów nadzorczych [pkt 3.2].

w odniesieniu do ryzyka kredytowego – priorytetowe traktowanie oceny wniosków o zatwierdzenie związanych z wdrożeniem nowych produktów regulacyjnych EUNB, które można oceniać w drodze badania modeli wewnętrznych. Inicjatywy te pomogły rozwiać niektóre obawy związane z czasem trwania procedur zatwierdzenia modeli.

Na poziomie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego występują jednak potwierdzone niewystarczające zdolności do przetwarzania wniosków dotyczących modeli i wniosków o zmianę ze względu na brak zasobów i w niektórych przypadkach określonych umiejętności (np. modele ryzyka rynkowego), co nadal prowadzi do opóźnień. Uwagę na tę kwestię zwróciły zarówno zainteresowane strony z branży, jak i sam EBC. W ostatnich latach znaczna liczba wniosków dotyczących modeli przedstawianych przez nowo utworzone banki w państwach trzecich, po brexicie, przyczyniła się również do powstawiania opóźnień w procesie zatwierdzania modeli.

Co więcej, w niektórych przypadkach banki ubiegające się o zatwierdzenie modelu powiadomiły organ o tym, że nie ukończyły wdrażania modelu zgodnie z oczekiwaniami, dopiero na krótko przed rozpoczęciem przeglądu modelu przez organ lub nawet na początku badania modelu. W takich sytuacjach następowało wstrzymanie działań, przy czym w tak krótkim czasie nie było możliwe przeniesienie przeznaczonych na nie zasobów w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego na inne działania.

Obszar ten nadal ma krytyczne znaczenie, gdyż opóźnienia w procesie zatwierdzania mogą skutkować stosowaniem nieprawidłowych modeli lub niedoszacowaniem ryzyka. Posiadanie przez organ nadzoru zasobów wystarczających do sprostania niezwykle zróżnicowanym potrzebom banków w związku z wnioskami dotyczącymi modeli, w tym w związku ze zmianami modeli, jest jednak prawie niemożliwe.

W obszarze **środków wczesnej interwencji i oświadczenia o byciu na progu upadłości lub zagrożeniu upadłością** zawarto zmieniony protokół ustaleń między Jednolitym Mechanizmem Nadzorczym a SRB. Umożliwiło to prowadzenie ściślejszej współpracy w obszarze zarządzania bankami w sytuacji kryzysowej. Obecnie trwają dyskusje dotyczące określonych dalszych działań, które mają zapewnić jeszcze sprawniejszą współpracę, co świadczy o zacieśnianiu współpracy między EBC a SRB wraz z upływem czasu na podstawie zyskanego doświadczenia. Jedną z kwestii, na które należy zwrócić uwagę, jest asymetryczny wzajemny udział EBC i SRB w odpowiednich organach zarządzających. Chociaż EBC uczestniczy w sesjach wykonawczych i sesjach plenarnych SRB w charakterze stałego obserwatora (jak określono w art. 43 ust. 3 rozporządzenia w sprawie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji), SRB może jedynie na zaproszenie uczestniczyć w posiedzeniach Rady ds. Nadzoru Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego jako obserwator w przypadku określonych punktów obrad. W praktyce EBC zaprasza SRB do udziału w dyskusjach na temat poszczególnych banków, a także kwestii horyzontalnych i kwestii dotyczących polityki nadzorczej w celu zapewnienia, aby SRB uczestniczyła we wszystkich dyskusjach istotnych z punktu widzenia jej zadań. Takie regularne uczestnictwo przedstawiciela SRB w posiedzeniach Rady ds. Nadzoru Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego przyczynia się do odpowiedniej współpracy między tymi dwoma organami.

W ramach pierwszego przeglądu uznano osiągnięcia Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego w zakresie spójnego stosowania **procesu przeglądu i oceny nadzorczej (SREP)** i umiejętności szybkiego dostosowania własnej metodyki do zmian regulacyjnych. Dalsze

postępy poczyniono w kilku obszarach, w szczególności w zakresie poprawy komunikacji z właściwymi organami krajowymi na temat metod, za pomocą których decyzje SREP, w formie proponowanej przez wspólne zespoły nadzorcze, są dostosowywane do obecnych wymogów na poziomie horyzontalnym, oraz uwzględniania informacji zwrotnych otrzymanych od EUNB w ramach działalności w zakresie oceny poziomu konwergencji. Obecne testy pilotażowej metodyki SREP z myślą o wykorzystaniu podstawowego SREP jako metodyki domyślnej, uzupełnianej o kompleksowy SREP co najmniej co trzy lata, stanowią przykład dalszego ukierunkowania na proces nadzorczy w większym stopniu skoncentrowany na idiosynkratycznych rodzajach ryzyka, na jakie narażone są banki, oprócz podstawowej oceny uznawanej za odpowiedniejszą w przypadku specyfiki SREP, która różni się w zależności od banku. Ważne jest, aby decyzje podejmowane w toku SREP, w tym decyzje związane z porównaniem z innymi bankami, były przekazywane odpowiednim zainteresowanym stronom w przejrzysty sposób w celu zapewnienia jakości wymiany informacji między bankami i zagwarantowania, aby banki rozumiały, jakie oczekiwania mają organy nadzoru i jakie wyniki uważają za pożądane.

W obszarze **ryzyka kredytowego,** a w szczególności w odniesieniu do kredytów zagrożonych, w pierwszym sprawozdaniu z przeglądu Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego wskazano, że EBC może zwiększyć poziom rezerw banków za pomocą przysługujących mu narzędzi nadzorczych[7] przy zachowaniu obowiązujących zasad rachunkowości. Z przeglądu wynika, że EBC przeważnie stosuje moralną perswazję, aby zachęcić banki do stosowania ostrożnościowej polityki w zakresie rezerw wobec ryzyka kredytowego, oraz określa oczekiwania nadzorcze, które służą jako narzędzie do informowania o pożądanych wynikach. Przykładowo na początku pandemii COVID-19 EBC przesłał pisma[8] do prezesów zarządu banków zawierające dodatkowe wytyczne i oczekiwania nadzorcze w zakresie zarządzania ryzykiem kredytowym.

Jeżeli chodzi o **wymianę informacji z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym (Trybunał)** z pierwszego przeglądu Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego wynika, że EBC wprowadził skuteczniejszy system wymiany informacji z Trybunałem. W tym celu EBC zawarł porozumienie międzyinstytucjonalne z Trybunałem w sprawie wymiany informacji[9].

W kwestii **Administracyjnej Rady Odwoławczej** w ramach pierwszego przeglądu podkreślono potencjalne korzyści wynikające z większej przejrzystości decyzji, którą można osiągnąć na przykład przez zamieszczanie na stronie internetowej EBC podsumowania decyzji, pod warunkiem należytego przestrzegania zasad poufności. Poziom przejrzystości faktycznie zwiększył się, częściowo dzięki temu, że na przestrzeni ostatnich kilku lat na stronie internetowej Nadzoru Bankowego EBC zamieszcza się więcej wyjaśnień na temat

[7] Właściwe organy ds. nadzoru bankowego w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego nie są uprawnione do wprowadzania przepisów szczegółowych na podstawie standardów rachunkowości. Ramy ostrożnościowe obejmują jednak wykaz dostępnych narzędzi, których zadaniem jest wpływanie na poziom rezerw banków, jeżeli stosowane podejście księgowe nie jest wystarczająco ostrożne i potencjalnie może stawiać nadzorowane banki przed ryzykiem ostrożnościowym.

[8] Pismo do prezesa zarządu.

[9] Porozumienie międzyinstytucjonalne między EBC a Trybunałem w sprawie wymiany informacji: MOU_ECA-ECB.pdf

funkcjonowania Administracyjnej Rady Odwoławczej, w tym rozpatrywanych spraw i jej orzecznictwa.

Co więcej, w toku pierwszego przeglądu ustalono, że EBC w ramach swojego następnego przeglądu **metod naliczania opłat** mógłby rozważyć wprowadzenie większej proporcjonalności. Cel ten w dużym stopniu osiągnięto w ramach przeglądu rozporządzenia w sprawie opłat nadzorczych[10] wdrożonego począwszy od okresu objętego opłatą w 2020 r. Jednym z udoskonaleń metodycznych wprowadzonych w ramach nowego procesu jest stosowanie dyskonta od podstawowego składnika opłaty za nadzór EBC w odniesieniu do mniejszych mniej istotnych instytucji.

3. Kwestie związane ze współpracą

3.1 Zarys

Prawidłowe funkcjonowanie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego i skuteczne pełnienie przez tę instytucję wiodącej funkcji polegającej na nadzorowaniu unijnych banków w dużej mierze zależy od współpracy i koordynacji między EBC i właściwymi organami krajowymi oraz od stałej wymiany informacji. W toku przeglądu ustalono, że na przestrzeni ostatnich lat EBC był w stanie usprawnić współpracę z właściwymi organami krajowymi i propagować szereg inicjatyw organizacyjnych i operacyjnych ukierunkowanych na zwiększenie koordynacji i komunikacji w większości obszarów nadzorczych.

Wzrost jakości współpracy z EBC stanowił szeroko omawiany temat w toku dyskusji z właściwymi organami krajowymi. W przedstawionych uwagach wskazano między innymi na wsparcie i szkolenie dostępne dla właściwych organów krajowych, konstruktywną i pragmatyczną wymianę informacji między sieciami oraz dostęp do narzędzi informatycznych opracowanych w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego w celu umożliwienia spójnego zgłaszania i spójnych przeglądów nadzorczych. Przyznano również, że większa złożoność działalności nadzorczej – o której świadczy również większa liczba nowych inicjatyw nadzorczych – wymaga znacznych zasobów zarówno na poziomie EBC, jak i na poziomie właściwych organów krajowych. W przypadku braku takich zasobów należy wdrożyć rozwiązania optymalizujące procesy nadzorcze.

Ze względu na większe obowiązki nadzorcze EBC bardziej skoncentrował się również na elementach stanowiących poważniejsze ryzyko dla globalnej stabilności finansowej. W rezultacie w niektórych przypadkach opóźniono realizację części inicjatyw, które właściwe organy krajowe mogą uważać za priorytetowe (np. aktualizacja wytycznych nadzorczych dotyczących mniej istotnych instytucji).

W informacjach zwrotnych od stowarzyszeń przemysłowych określono niektóre obszary, które można by uwzględnić w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, aby udoskonalić wymiany z instytucjami objętymi nadzorem i zwiększyć świadomość na temat jego strategii i celów na poziomie indywidualnym i na poziomie różnych gałęzi przemysłu. Przedstawiciele przemysłu oczekują udoskonaleń między innymi w zakresie lepszej komunikacji, w szczególności jeżeli chodzi o zakres i cele tematycznych przeglądów i badań, które czasem wymagają od banków znacznych zasobów i obejmują krótkie terminy. Niektóre

[10] Rozporządzenie w sprawie opłat nadzorczych.

zainteresowane strony z branży oczekiwałyby również bardziej systematycznego przekazywania wyników analiz porównawczych przeprowadzanych w toku SREP i wyników przeglądów tematycznych.

3.2 Bezpośredni nadzór nad istotnymi instytucjami

Bezpośredni nadzór Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego nad istotnymi instytucjami **jest skuteczny i terminowy** nawet w wyjątkowych okolicznościach (np. przeprowadzenie pragmatycznego SREP w czasie pandemii COVID-19) i **obejmuje nowe rodzaje ryzyka** (pranie pieniędzy i finansowanie terroryzmu, ryzyko w cyberprzestrzeni, ryzyka ESG).

Wspólne zespoły nadzorcze złożone z personelu EBC i właściwych organów krajowych stanowią główny filar nadzoru nad istotnymi instytucjami. Z informacji zwrotnych od właściwych organów krajowych i zainteresowanych stron z branży wynika, że obecna struktura nadzoru sprawowanego przez wspólne zespoły nadzorcze jest zasadniczo skuteczna, ma wyraźną hierarchię służbową i jasno określone obowiązki. W niektórych szczególnych przypadkach wspólne zespoły nadzorcze borykały się z brakiem określonych umiejętności (np. znajomości języków, wiedzy technicznej). W ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego regularnie ocenia się, jakiego rodzaju umiejętności brakuje w tych zespołach, aby w miarę możliwości przeszkolić personel lub zatrudnić nowych pracowników.

Obecny SREP ewoluuje od szczegółowego i wyczerpującego działania do procesu opartego w większym stopniu na analizie ryzyka. Dzięki temu wspólne zespoły nadzorcze mają więcej czasu, aby skoncentrować się na głównym niesystematycznym ryzyku każdej istotnej instytucji. Analiza porównawcza prowadzona przez funkcje horyzontalne EBC w całym SREP umożliwia konsekwentne i spójne stosowanie decyzji SREP. Od ostatniego przeglądu właściwe organy krajowe są bardziej zaangażowane w proces, w szczególności w zakresie metod stosowanych na poziomie horyzontalnym w celu dostosowania decyzji SREP proponowanych przez wspólne zespoły nadzorcze.

Ponadto w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego opracowuje się metodyki i procesy nadzorcze, zwłaszcza w odniesieniu do stosowania **wymogów drugiego filaru i wytycznych dotyczących wdrażania drugiego filaru**, których celem jest stosowanie zharmonizowanego podejścia podczas nadzoru. Ta harmonizacja procesów nadzorczych ma również zastosowanie do wyników kontroli na miejscu.

Przed pandemią i w jej trakcie EBC uznał działalność kredytową z zastosowaniem dźwigni finansowej za najważniejszy słaby punkt istotnych instytucji, który wymaga zwiększonej kontroli i działań następczych[11]. Wysoki wzrost liczby kredytów lewarowanych oraz istotne ryzyko związane z tymi transakcjami, spowodowane również brakiem zobowiązań umownych i niższą jakością ratingu, a także niedociągnięciami w zarządzaniu ryzykiem przez banki, skłoniły EBC do uznania finansowania z zastosowaniem dźwigni finansowej za priorytet nadzorczy (2022–2024).

[11] EBC opublikował pismo wysłane do dyrektorów generalnych istotnych instytucji przedstawiające oczekiwania w zakresie nadzoru transakcji lewarowanych (Transakcje lewarowane) na podstawie wytycznych opublikowanych w 2017 r.

W odpowiedzi na zmiany w środowisku stóp procentowych EBC uznał również za priorytetowe przeglądy zarządzania ryzykiem stopy procentowej i ryzykiem spreadu kredytowego[12], począwszy od drugiej połowy 2021 r. EBC włączył te ryzyka do swoich priorytetów nadzorczych w 2022 r.

3.3 Pośredni nadzór nad mniej istotnymi instytucjami

Podczas wymian dwustronnych właściwe organy krajowe przekazały pozytywne informacje zwrotne na temat jakości współpracy z EBC w zakresie nadzoru nad mniej istotnymi instytucjami, opierając się na dobrym wyniku, jaki osiągnięto w tym zakresie podczas przeglądu w 2017 r. Właściwe organy krajowe wskazały obszary, w których nastąpiła znaczna poprawa:

- stały wzrost jakości i częstotliwości rozmów między właściwymi organami krajowymi a biurami krajowymi EBC (w praktyce ułatwiony również przez wirtualne środowisko pracy);
- tworzenie sieci kadry kierowniczej najwyższego szczebla w celu omawiania realizacji polityki;
- wkład nowych funkcji horyzontalnych Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego w rosnącą harmonizację praktyk nadzorczych;
- dobrowolne korzystanie przez mniej istotne instytucje z portalu systemu zarządzania informacjami (IMAS).

Metodykę nadzorczą uzgadnianą na poziomie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego w odniesieniu do mniej istotnych instytucji zasadniczo przyjmują właściwe organy krajowe, z zachowaniem pewnego stopnia proporcjonalności. Właściwe organy krajowe zauważyły, że metodyka w odniesieniu do mniej istotnych instytucji, która ma dla nich kluczowe znaczenie w celu zapewnienia spójności nadzorczej, nie jest kompleksowo aktualizowana co roku (ostatni kompleksowy przegląd miał miejsce w 2020 r.). Jednocześnie w ostatnim czasie dokonano przeglądu określonych elementów metodyki odnoszącej się do mniej istotnych instytucji, takich jak włączenie ryzyka w dziedzinie IT do ryzyka operacyjnego. Wytyczne nadzorcze dotyczące włączenia ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu zostaną włączone do metodyki w odniesieniu do mniej istotnych instytucji w 2023 r. Ponadto dwustronna wymiana informacji z właściwymi organami krajowymi potwierdziła różną częstotliwość przeglądów nadzorczych wobec mniej istotnych instytucji, zwłaszcza w przypadku małych i niezłożonych instytucji.

Niektóre z inicjatyw wprowadzonych na zasadzie dobrowolności mogłyby również zyskać na uwzględnianiu w głównym nurcie polityki, np. wykorzystanie IMAS w odniesieniu do wszystkich mniej istotnych instytucji wysokiego ryzyka i wywierających duży wpływ oraz w odniesieniu do niektórych innych elementów bieżącego nadzoru nad mniej istotnymi instytucjami, w przypadku gdy profil ryzyka takich mniej istotnych instytucji uzasadnia ścisłą współpracę z EBC. IMAS mógłby zostać rozszerzony na małe banki o modelu biznesowym wysokiego ryzyka, ponieważ ten środek zapobiegawczy umożliwiłby EBC sprawowanie

[12] Ten nacisk na zarządzanie ryzykiem stopy procentowej jest szczególnie istotny w kontekście trudności, jakie napotkały niektóre amerykańskie banki średniej wielkości w marcu/kwietniu 2023 r.

ściślejszego nadzoru i w razie potrzeby przejęcie bezpośredniego nadzoru nad określonymi instytucjami.

W odniesieniu do nadzoru zarówno nad istotnymi instytucjami, jak i mniej istotnymi instytucjami niektóre właściwe organy krajowe zauważyły, że znaczna część działań wykonywanych w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego może w niektórych przypadkach stanowić obciążenie dla właściwych organów krajowych dysponujących mniejszymi zasobami kadrowymi, na przykład z powodu udziału w różnych inicjatywach, grupach roboczych i kursach szkoleniowych. Aby rozwiązać ten problem, w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego skupiono się ostatnio na tworzeniu regionalnych ośrodków wiedzy fachowej. Ich celem jest rozwijanie rozległej i pogłębionej wiedzy na temat określonego rodzaju ryzyka, znajdowanie rozwiązań służących jego ograniczeniu, a następnie dzielenie się tą wiedzą w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego. Jednym z przykładów realizowanego już pilotażowo działania jest utworzenie ośrodka sekurytyzacji prowadzonego przez francuski organ nadzorczy (ACPR). Ośrodki takie są przykładem nie tylko ścisłej współpracy pomiędzy EBC a właściwymi organami krajowymi, ale również celu, jakim jest optymalizacja dostępnych zasobów przy jednoczesnym osiąganiu spójnych wyników w całym Jednolitym Mechanizmie Nadzorczym.

3.4 Umowy o ścisłej współpracy

Od czasu przeglądu Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego w 2017 r. w ramach mechanizmu zawarto dwie umowy o ścisłej współpracy z Bułgarią i Chorwacją, których władze uczestniczą obecnie w Jednolitym Mechanizmie Nadzorczym[13]. Umowy te mają bardzo szczególną cechę, ponieważ odpowiedni właściwy organ krajowy przystępuje do Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego na nieco innych zasadach niż właściwe organy krajowe uczestniczących państw członkowskich ze strefy euro. Główna różnica polega na tym, że właściwe organy krajowe państw członkowskich uczestniczą w ścisłej współpracy w Jednolitym Mechanizmie Nadzorczym, ale w zakresie podejmowania decyzji działają na podstawie instrukcji, które Jednolity Mechanizm Nadzorczy przekazuje właściwemu organowi krajowemu, i przekładają te instrukcje na decyzje krajowe.

Doświadczenia związane z włączeniem Bułgarii i Chorwacji są pozytywne. Umowy o ścisłej współpracy poprzedzono pogłębioną wymianą poglądów i gruntownym przygotowaniem. Pomogło to usprawnić proces, w szczególności dzięki zapewnieniu władzom bułgarskim i chorwackim wystarczającego czasu na dostosowanie ich polityki i praktyk do nowo ustanowionych ram współpracy.

Ze względu na sposób przygotowywania umów o ścisłej współpracy proces decyzyjny oparty na instrukcjach jest dłuższy niż wewnętrzny proces decyzyjny w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego. Przykładowo organy krajowe zwykle otrzymują instrukcje w języku angielskim, które następnie należy przetłumaczyć na języki krajowe i wdrożyć za pomocą krajowych instrumentów prawnych. Ponadto organizacja wspólnych kontroli na

[13] Chorwacja przystąpiła do strefy euro 1 stycznia 2023 r. Stała się również pełnoprawnym członkiem Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego.

miejscu jest uciążliwa, ponieważ w rozporządzeniu w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego w przypadku kontroli w państwach objętych umową o ścisłej współpracy EBC przypisano jedynie rolę „obserwatora”.

Ogólnie rzecz biorąc, umowy o ścisłej współpracy jednak się sprawdzają, a po ich zawarciu w kilku obszarach osiągnięto szybkie rezultaty. Rezultaty te obejmują terminowe ustanowienie bezpośrednich kanałów komunikacji między nadzorowanymi podmiotami a wspólnymi zespołami nadzorczymi, płynne włączenie nadzorowanych podmiotów do scentralizowanego SREP oraz wykorzystanie w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego wiedzy fachowej bułgarskich i chorwackich organów nadzoru dotyczącej zagadnień lokalnych oraz doświadczenia z krajowymi istotnymi instytucjami.

3.5 Współpraca z organami nadzoru z państw trzecich i wpływ brexitu

Wiele istotnych instytucji nadzorowanych w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego charakteryzuje się znaczną obecnością międzynarodową. W tym kontekście zasadnicze znaczenie ma współpraca i koordynacja transgraniczna w zakresie identyfikowania i ograniczania zagrożeń dla stabilności finansowej.

W ostatnich latach w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego pracowano nad pogłębieniem strategicznej współpracy z organami państw trzecich w zakresie kwestii nadzorczych. Podpisano ponad 15 protokołów ustaleń z organami nadzoru bankowego i rynkowego mającymi siedzibę poza UE, a protokoły te za zgodą organu partnerskiego są publikowane na stronie internetowej EBC. Ten rodzaj umowy ułatwia sprawną współpracę nadzorczą i wymianę informacji.

Od 2016 r. banki międzynarodowe przeprowadziły reorganizację po brexicie, aby zapewnić dalszą obecność w UE. W rezultacie przeprowadzono około 25 związanych z brexitem procedur wydawania zezwoleń w odniesieniu do Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego. Dotyczyły one zarówno tworzenia nowych instytucji kredytowych, jak i restrukturyzacji istniejących instytucji. Jednolity Mechanizm Nadzorczy musiał zmierzyć się z wyzwaniem, jakim było włączenie ich do systemu w stosunkowo krótkim czasie, co było szczególnie złożone w przypadku jednostek zależnych dużych banków międzynarodowych mających różne modele biznesowe.

W sierpniu 2018 r. EBC opublikował swoje oczekiwania w zakresie nadzoru modeli księgowania stosowanych przez banki. Oczekiwania te służyły zapewnieniu, aby nowo utworzone podmioty objęte nadzorem w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego miały solidne ramy zarządzania ryzykiem i kontroli oraz zapewniały odporność operacyjną w sytuacji kryzysowej.

W tym kontekście, a także w ramach swoich zadań nadzorczych mających na celu zapewnienie odpowiedniego zarządzania i zarządzania ryzykiem w jednostkach zależnych z państw trzecich, w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego trwa obecnie przegląd praktyk w zakresie księgowania i zarządzania ryzykiem w jednostkach odpowiadających za handel („przegląd schematu jednostek”). W ramach przeglądu skoncentrowano się na praktykach w zakresie księgowania i zarządzania ryzykiem w jednostkach odpowiadających za handel

zajmujących się np. pełnieniem funkcji animatora rynku, bonami skarbowymi i instrumentami pochodnymi[14] w „przystępujących bankach zreorganizowanych po brexicie".

Przegląd jest kluczowym narzędziem nadzorczym, które umożliwia Jednolitemu Mechanizmowi Nadzorczemu sprawdzenie, czy praktyki branżowe są zbieżne z oczekiwaniami EBC w zakresie nadzoru nad wszystkimi podmiotami objętymi Jednolitym Mechanizmem Nadzorczym, w tym unijnymi jednostkami zależnymi grup z państw trzecich. Okazało się, że większość przystępujących banków nie spełniła oczekiwań określonych w Jednolitym Mechanizmie Nadzorczym, wykazując pewne cechy struktur fasadowych. W Jednolitym Mechanizmie Nadzorczym określono różne wskaźniki ryzyka dla każdej jednostki odpowiadającej za handel, aby lepiej uwzględnić istotność działalności handlowej i wszystkie związane z nią istotne rodzaje ryzyka. EBC odniesie się do tych niedociągnięć w nakazach skierowanych do odpowiednich banków w II kwartale 2023 r., z zachowaniem odpowiedniego rozłożenia na etapy.

3.6 Współpraca z organami nadzoru pozabankowego

W ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego wprowadzono szereg mechanizmów współpracy z organami nadzoru innych podmiotów sektora finansowego, takich jak zakłady ubezpieczeń i firmy inwestycyjne („organy nadzoru pozabankowego"). Ta forma współpracy jest szczególnie ważna, ponieważ szereg grup bankowych kontroluje zakłady ubezpieczeń, firmy inwestycyjne i inne podmioty sektora finansowego, które podlegają nadzorowi finansowemu innych organów nadzoru. Ponadto, biorąc pod uwagę, że znaczna liczba instytucji kredytowych objętych nadzorem Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego emituje papiery wartościowe na unijnych rynkach regulowanych, w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego ustanowiono kanały komunikacji z organami nadzoru nad rynkami i papierami wartościowymi.

Głównym celem Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego w tej dziedzinie jest wymiana informacji, aby w razie potrzeby można było podjąć skoordynowane działania. W ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego właściwy przepływ informacji z organami nadzoru pozabankowego zapewniają na ogół wspólne zespoły nadzorcze.

Jednym z najważniejszych aspektów jest to, że skuteczna wymiana informacji między Jednolitym Mechanizmem Nadzorczym a organami nadzoru pozabankowego zależy od sposobu organizacji nadzoru nad rynkiem finansowym na poziomie krajowym. Chociaż zadania Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego obejmują jedynie nadzór ostrożnościowy nad instytucjami kredytowymi, w niektórych państwach członkowskich odpowiednie organy krajowe odpowiedzialne za nadzór nad sektorami finansowymi (bankowość, ubezpieczenia, papiery wartościowe) są zintegrowane w ramach jednego organu nadzoru lub podzielone między organ ostrożnościowy i organ nadzoru finansowego. Uzasadniony może być również mechanizm wymiany informacji między Jednolitym Mechanizmem Nadzorczym a organami nadzoru rynku z państw trzecich. Jako przykład w tym zakresie może służyć nowy protokół ustaleń zawarty przez Komisję Papierów Wartościowych i Giełd Stanów Zjednoczonych Ameryki oraz EBC w 2021 r.

[14] Przegląd schematu jednostek – włączenie banków zreorganizowanych po brexicie do europejskiego nadzoru bankowego

Ponadto Jednolity Mechanizm Nadzorczy jest jednym z kluczowych podmiotów zapewniających dodatkowy nadzór nad konglomeratami finansowymi. Są to grupy składające się z części bankowej, ubezpieczeniowej i inwestycyjnej, które podlegają zasadom sprawowania dodatkowego nadzoru określonym w dyrektywie w sprawie konglomeratów finansowych. W dyrektywie przewidziano w szczególności, że spośród sektorowych organów nadzoru odpowiedzialnych za poszczególne części konglomeratu jeden zostaje wyznaczany jako koordynator[15]. Biorąc pod uwagę, że Jednolity Mechanizm Nadzorczy nadzoruje istotne instytucje, często powierza mu się rolę koordynującego organu nadzoru nad niektórymi z największych konglomeratów finansowych prowadzących działalność w UE. Do niedawna w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego w tym obszarze koncentrowano się na bieżącym nadzorze, a mianowicie na identyfikacji priorytetowych kwestii nadzorczych. Od tego czasu EBC zawarł umowy o współpracy z organami nadzoru ubezpieczeniowego w celu wspierania współpracy i wymiany informacji na temat konglomeratów bankowych i ubezpieczeniowych. Ponadto EBC współpracuje obecnie bardziej aktywnie z Europejskim Urzędem Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych, aby dzielić się wiedzą fachową i informacjami w celu lepszego uwzględnienia ryzyka charakterystycznego dla konglomeratów, a także objął konglomeraty finansowe wewnętrznym sformalizowanym zakresem prac.

3.7 Postępy we współpracy w innych obszarach bieżącego nadzoru

Kompetencje i reputacja

Jak stwierdzono w pierwszym sprawozdaniu dotyczącym Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, oceny kompetencji i reputacji stanowią przeważającą część decyzji przyjętych przez Radę Prezesów, zgodnie z wnioskiem Rady EBC ds. Nadzoru.

Od ostatniego przeglądu Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego poczyniono znaczne postępy w zacieśnianiu współpracy z właściwymi organami krajowymi w obszarze oceny kompetencji i reputacji. Zostało to powszechnie potwierdzone przez właściwe organy krajowe w dyskusjach w ramach przeglądu. Zazwyczaj doceniają one osiągnięcia Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, w szczególności w zakresie systemu podejmowania decyzji opartego na ocenie ryzyka oraz wdrożenia nowych narzędzi informatycznych.

EBC wraz z właściwymi organami krajowymi tworzy sieć kompetencji i reputacji, która pracuje nad opracowywaniem i aktualizowaniem odpowiednich poradników i szablonów, tak aby proces oceny i zatwierdzania procedur oceny kompetencji i reputacji w ramach bieżącego nadzoru był bardziej spójny, usprawniony i skuteczny. Dokumenty te obejmują kluczowe elementy, takie jak (i) szablony wywiadów z różnymi stanowiskami kierowniczymi, w tym osobami pełniącymi najważniejsze funkcje; (ii) wskazówki redakcyjne mające na celu zapewnienie, aby we wszystkich procedurach i decyzjach w przedmiocie kompetencji i reputacji stosowano spójne sformułowania; (iii) poradnik dotyczący kompetencji i reputacji zawierający opis polityk, praktyk i procesów mających zastosowanie w ramach Jednolitego

[15] W dyrektywie w sprawie konglomeratów finansowych ustanowiono ramy współpracy w zakresie nadzoru między wszystkimi organami nadzoru zaangażowanymi w nadzór nad podmiotami konglomeratu finansowego. Określono w niej również kryteria wyznaczania „koordynatora”, czyli organu nadzoru, który kieruje wykonywaniem dodatkowych uprawnień nadzorczych.

Mechanizmu Nadzorczego przy ocenie kwalifikacji członków organów zarządzających istotnych instytucji kredytowych; oraz (iv) podręcznik mający wspierać wspólne zespoły nadzorcze i właściwe organy krajowe w codziennym stosowaniu stanowisk Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego dotyczących kompetencji i reputacji podczas przygotowywania projektu oceny kompetencji i reputacji.

Od poprzedniego przeglądu Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego w ramach mechanizmu zintensyfikowano działania służące poprawie skuteczności podejmowania decyzji w przedmiocie kompetencji i reputacji. Uproszczono proces decyzyjny, wdrażając zarówno proces delegowania kompetencji decyzyjnych, jak i przyspieszony proces w przypadku mniej skomplikowanych decyzji, a także skupiono się na opracowaniu odpowiednich narzędzi informatycznych, aby poradzić sobie z liczbą ocen kompetencji i reputacji przy jednoczesnym zapewnieniu skutecznego nadzoru. W kilku szczególnych przypadkach rozważono rozwiązania *ad hoc* mające na celu rozwiązanie mających związek z kompetencjami i reputacją problemów dotyczących niektórych państw członkowskich oraz zbadano możliwość wdrożenia skutecznych podejść w podobnych przypadkach.

Ponadto w 2018 r. w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego wprowadzono alternatywny proces dotyczący kompetencji i reputacji. Jest to przyspieszona procedura decyzyjna mająca na celu zwiększenie efektywności, skrócenie czasu rozpatrywania decyzji w przedmiocie kompetencji i reputacji oraz umożliwienie skupienia się w większym stopniu na ocenie ryzyka. W ramach tej procedury, zamiast pracować nad wstępnym wnioskiem na poziomie właściwego organu krajowego i nad wspólną oceną właściwego organu krajowego/ECB, właściwy organ krajowy jest odpowiedzialny za przygotowanie wniosku wraz z członkiem wspólnego zespołu nadzorczego. Następnie wniosek przekazuje się bezpośrednio do Sekretariatu Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego w celu sprawdzenia jego jakości oraz do kadry kierowniczej najwyższego szczebla EBC w celu jego przyjęcia[16].

Aby usprawnić ocenę kompetencji i reputacji i zarządzać dużą ilością informacji, w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego pracowano nad udoskonaleniem narzędzi informatycznych. Jednolity Mechanizm Nadzorczy zaczął korzystać z portalu IMAS uruchomionego na początku 2021 r. w celu wsparcia procesu nadzorczego, aby umożliwić bankom bezpośrednie i bezpieczne przekazywanie wszystkich wymaganych dokumentów do wniosków w przedmiocie kompetencji i reputacji. Istotne informacje dotyczące procesu w przedmiocie kompetencji i reputacji, takie jak zaktualizowane procedury i szablony, przesyła się do sieci wewnętrznej, aby zapewnić właściwym organom krajowym łatwy dostęp do najbardziej aktualnej dokumentacji.

Jeśli chodzi o narzędzia opracowane specjalnie w celu wsparcia oceny kompetencji i reputacji, Jednolity Mechanizm Nadzorczy pilotuje wraz z dwoma właściwymi organami krajowymi narzędzie oparte na uczeniu maszynowym, które ma ułatwić czytanie i ocenę kwestionariuszy kompetencji i reputacji oraz sygnalizować potencjalne problemy na wczesnym etapie procesu. Celem jest wdrożenie tego narzędzia na szeroką skalę do pierwszej połowy 2023 r.

[16] Początkowo procedura ta miała zastosowanie do 11 państw członkowskich oraz do instytucji, których łączna wartość aktywów wynosiła poniżej 3 mld EUR, a w 2022 r. rozszerzono ją na wszystkie państwa członkowskie należące do Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego oraz na instytucje, których łączna wartość aktywów wynosi do 10 mld EUR.

Chociaż poczyniono postępy wraz z właściwymi organami krajowymi[17], nadal istnieją wyzwania związane w szczególności z brakiem harmonizacji między ramami krajowymi oraz istnieniem specyfiki krajowej. Zwróciły na to uwagę niektóre właściwe organy krajowe, które wskazały na ograniczenia starań podejmowanych w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, jeśli nie zostanie wprowadzona dalsza harmonizacja. Pakiet bankowy zaproponowany przez Komisję w październiku 2021 r. zawiera propozycję dalszej harmonizacji ram regulacyjnych w zakresie oceny kompetencji i reputacji. Pakiet jest obecnie omawiany w Parlamencie Europejskim i Radzie.

Uprawnienia w zakresie egzekwowania wymogów i nakładania sankcji

W sprawozdaniu z przeglądu Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego z 2017 r. wskazano, że do oceny uprawnień EBC w zakresie egzekwowania wymogów i nakładania sankcji potrzebne jest większe doświadczenie praktyczne. Około 8 lat po ustanowieniu wykazano, że Jednolity Mechanizm Nadzorczy stopniowo nabywa to doświadczenie. Z ostatniego sprawozdania dotyczącego Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego w odniesieniu do działań w zakresie nakładania sankcji[18] wynika, że egzekwowanie wymogów dotyczyło głównie naruszeń wymogów ostrożnościowych w obszarze zarządzania wewnętrznego (zgodnie z priorytetami nadzorczymi Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego na 2021 r.). Ponadto ze sprawozdania tego wynika, że nastąpił wzrost działań w zakresie nakładania sankcji ukierunkowanych na naruszenia obowiązków sprawozdawczych w zakresie nadzoru. Jeżeli chodzi o metodykę, w marcu 2021 r. EBC opublikował poradnik dotyczący ustalania kar administracyjnych, co zwiększyło przejrzystość.

W ramach swoich uprawnień w zakresie egzekwowania wymogów EBC może stosować okresowe kary pieniężne[19] w przypadku naruszenia o charakterze ciągłym rozporządzenia lub decyzji nadzorczej EBC. Jak dotąd EBC zastosował to narzędzie egzekwowania wymogów w ograniczonej liczbie przypadków.

Stosowanie uprawnień w zakresie nakładania sankcji w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego odbywa się w granicach transpozycji dyrektywy w sprawie praw konsumentów do prawa krajowego uczestniczących państw członkowskich. Różnice we wdrażaniu istotnych elementów systemu sankcji przez państwa członkowskie osłabiają jednak zdolność EBC do konsekwentnego stosowania odpowiednich sankcji.

Wniosek dotyczący pakietu bankowego służy harmonizacji niektórych uprawnień w zakresie nadzoru i nakładania sankcji w UE. Po pierwsze, ma on na celu rozszerzenie zakresu uprawnień w zakresie nakładania sankcji przez uzupełnienie wykazu naruszeń objętych karami i sankcjami administracyjnymi o dodatkowe wymogi ostrożnościowe. Po drugie, jego celem jest nadanie właściwym organom krajowym większych uprawnień w zakresie egzekwowania przepisów dzięki wprowadzeniu do ustawodawstwa okresowych kar pieniężnych, tak aby instytucje kredytowe szybko spełniły wymogi ostrożnościowe. Wniosek dotyczący CRD VI

[17] Średni czas rozpatrywania w przypadku oceny kompetencji i reputacji członków organu zarządzającego zmniejszył się o 33 %, ze 164 dni w 2017 r. do 110 dni w 2021 r. Ogólny czas rozpatrywania procedur w zakresie kompetencji i reputacji zakończonych w 2021 r. wynosił średnio 3,7 miesiąca.

[18] 2021 Sanctioning report [Sprawozdanie dotyczące nakładania sankcji za 2021 r.]

[19] Art. 129 rozporządzenia ramowego w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego umożliwia stosowanie okresowych kar pieniężnych w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego.

zapewniłby zatem organom nadzoru skuteczne, proporcjonalne i odstraszające narzędzia egzekwowania i nakładania sankcji.

4. Dostosowanie nadzoru bankowego do nowych wyzwań

4.1 Zarys

Wyzwania stojące przed sektorem bankowym od czasu globalnego kryzysu finansowego uwypukliły znaczenie poprawy skuteczności praktyk nadzorczych w odniesieniu do całej gospodarki. Skuteczny, wysokiej jakości nadzór bankowy oraz transgraniczna i międzysektorowa komunikacja i współpraca w zakresie nadzoru mają zasadnicze znaczenie z punktu widzenia zapewnienia szybkiej identyfikacji i eliminacji zagrożeń dla bezpieczeństwa i dobrej kondycji instytucji kredytowych oraz stabilności finansowej. Aby to osiągnąć, organy nadzorcze muszą starannie określić swoje cele, opracować i utrzymywać perspektywiczną ocenę zagrożeń dla stabilności finansowej oraz stosować proaktywne zintegrowane podejście do nadzoru bankowego, a także zdolność do ekstrapolacji w całym sektorze finansowym w celu zrealizowania założonych celów.

W ramach przeglądu oceniono cztery obszary wyzwań dla nadzoru:

- reakcja na kryzys związany z COVID-19;
- nadzór ryzyka systemów IT i ryzyka w cyberprzestrzeni;
- wyzwania w zakresie nadzoru związane z ryzykiem klimatycznym;
- wyzwania w zakresie nadzoru związane z praniem pieniędzy.

W ramach przeglądu reakcję Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego na wojnę w Ukrainie oceniono jedynie pośrednio przez pryzmat wpływu zwiększonego ryzyka geopolitycznego na stabilność finansową banków i nadzór bankowy, w szczególności na ryzyko w cyberprzestrzeni i ryzyko kredytowe. Można zauważyć, że – podobnie jak w przypadku reakcji na pandemię COVID-19 – Jednolity Mechanizm Nadzorczy zareagował szybko i kompleksowo[20], aby ograniczyć kluczowe rodzaje ryzyka. Obejmowały one ekspozycje szeregu nadzorowanych banków na Rosję, wpływ sankcji, cyberataki oraz pogarszające się perspektywy makroekonomiczne w wyniku rozwijającego się kryzysu energetycznego. W priorytetach nadzorczych Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego na lata 2023–2025 uznano wojnę w Ukrainie i pojawiające się rodzaje ryzyka za jeden z głównych obszarów budzących obawy[21]. Jednolity Mechanizm Nadzorczy pokazał, że jest w stanie dostosować się do nowego rodzaju kryzysu niedługo po pandemii COVID-19, nawet jeśli jest jeszcze zbyt wcześnie, by ocenić długoterminowe skutki wdrożonych środków.

4.2 Reakcja na pandemię COVID-19

Z perspektywy nadzoru bankowego wybuch pandemii COVID-19 stanowił istotny test zdolności Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego do szybkiego dostosowywania się do

[20] Supervisors' reaction to the war in Ukraine [Reakcja organów nadzorczych na wojnę w Ukrainie] (europa.eu)
[21] Europejski Bank Centralny – Nadzór bankowy:Priorytety nadzorcze SSM na lata 2023−2025

wyzwań w zakresie nadzoru. Jak uznały właściwe organy krajowe i zainteresowane strony z branży, reakcję Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego na pandemię uważa się za szybką i sprawną. Narzędzia, którymi dysponują organy nadzorcze, były wystarczające i skuteczne, aby zaradzić skutkom kryzysu w ramach szerzej zakrojonych działań publicznych w reakcji na pandemię. W czasie kryzysu dobrze funkcjonowała również współpraca między EBC, właściwymi organami krajowymi oraz Europejskimi Urzędami Nadzoru.

Nawet jeśli trudno jest ocenić dokładne skutki poszczególnych środków pomocy kapitałowej i płynnościowej – środki wsparcia fiskalnego i pieniężnego na szczeblu unijnym i krajowym – skuteczne okazały się następujące środki wdrożone przez Jednolity Mechanizm Nadzorczy w celu zaradzenia skutkom pandemii:

- *Operacyjne środki pomocy:* środki te, uznane przez branżę za szczególnie pomocne, takie jak dłuższe terminy na wywiązanie się z obowiązków nadzorczych (np. na wdrożenie działań naprawczych wynikających z niedawnych kontroli na miejscu i badań modeli wewnętrznych), podjęto w odpowiednim czasie i zapewniły one bankom niezbędną zdolność do radzenia sobie z bezpośrednimi skutkami kryzysu.
- *Bieżące monitorowanie ryzyka dotyczącego banków:* wybuch pandemii uwypuklił potrzebę zintensyfikowania i pogłębienia nadzoru nad zarządzaniem ryzykiem kredytowym. Znaczna większość właściwych organów krajowych doceniła spostrzeżenia zawarte w odpowiedziach banków na pismo do prezesów.
- *Zalecenie dotyczące wypłaty dywidendy:* zalecenie EBC dotyczące dywidend dla znaczących instytucji było skuteczne i pozwoliło zachować 28 mld EUR kapitału w bankach jako dodatkowy bufor kapitałowy w czasie trwania pandemii. Praktyczna realizacja zalecenia dla mniej istotnych instytucji, mimo że zastosowały się do niego wszystkie właściwe organy krajowe, była mniej skuteczna, ponieważ znaczna liczba mniej istotnych instytucji nadal wypłacała dywidendy[22] – na tę kwestię zwróciły uwagę zainteresowane strony z perspektywy równych szans.
- *Możliwość ponownego użycia buforów:* w czasie pandemii COVID-19 EBC zezwolił bankom na sięgnięcie do ich funduszy wynikających z wytycznych dotyczących wdrażania drugiego filaru i wykorzystanie buforów kapitałowych i zabezpieczeń przed utratą płynności, aby wytrzymać potencjalne pogorszenie ich bilansów i poziomów płynności. Biorąc pod uwagę skalę wdrożonych środków wsparcia publicznego i pieniężnego banki nie poniosły znacznych strat, a ponadto nie wykorzystały swoich buforów ze względu na ograniczenia dotyczące maksymalnej kwoty podlegającej wypłacie[23] i postrzegane ograniczenia rynkowe (np. potencjalny efekt piętna rynkowego).

Pandemia COVID-19 uwydatniła obszary nadzoru bankowego, które można usprawnić. Wśród nich doświadczenie z „pragmatycznym" SREP dostarczyło cennych spostrzeżeń dotyczących potencjalnych uproszczeń zwykłego SREP w normalnych czasach. W obszarze ryzyka

[22]W okresie od marca 2020 r. do września 2021 r. 925 mniej istotnych instytucji wypłaciło dywidendy w łącznej kwocie 2,9 mld EUR.

[23]W dyrektywie w sprawie wymogów kapitałowych wprowadzono pojęcie maksymalnej kwoty podlegającej wypłacie, które wymaga od organów nadzoru automatycznego ograniczenia wypłat zysków, jeżeli wartość łącznego kapitału banku spadnie poniżej sumy jego wymogów w zakresie buforów z pierwszego filaru, drugiego filaru i dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych.

kredytowego pandemia COVID-19 ujawniła znaczne niedociągnięcia w zarządzaniu ryzykiem kredytowym banków, które przed pandemią było mniej widoczne dla organów nadzoru ze względu na niskie wskaźniki kredytów zagrożonych[24] (np. rozbieżności w polityce w zakresie ryzyka kredytowego w odniesieniu do zwłoki, identyfikacji mało prawdopodobnych płatności i polityki dotyczącej ustalania rezerw). Środki wdrożone w celu wyeliminowania tych luk pozostaną w przyszłości obszarem wzmożonej weryfikacji nadzorczej.

4.3 Ryzyko związane z technologiami informacyjno-komunikacyjnymi/ryzyko w cyberprzestrzeni

Wśród zagrożeń, które pojawiły się w ciągu ostatnich 5–10 lat w wyniku zwiększonej cyfryzacji usług finansowych i wzrostu wykładniczego ilości danych wykorzystywanych przez banki, poprawa nadzoru nad ryzykiem związanym z technologiami informacyjno-komunikacyjnymi i ryzykiem w cyberprzestrzeni była priorytetem w programie nadzorczym. Jako dwa najważniejsze tematy wymieniono ryzyko w cyberprzestrzeni i ryzyko związane z outsourcingiem. Fakt ten uznano w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, określając nadzór nad ryzykiem związanym z technologiami informacyjno-komunikacyjnymi/ryzykiem w cyberprzestrzeni jako obszar o wysokim priorytecie w perspektywie krótko- lub średnioterminowej.

Przegląd wykazał, że Jednolity Mechanizm Nadzorczy ma wystarczające formalne uprawnienia nadzorcze, aby przeciwdziałać ryzyku związanemu z technologiami informacyjno-komunikacyjnymi/ryzyku w cyberprzestrzeni – tym bardziej w kontekście aktu w sprawie operacyjnej odporności cyfrowej, który ma zostać przyjęty w najbliższym czasie. W świetle zaobserwowanych dotychczas cyberataków ramy nadzoru nad ryzykiem związanym z technologiami informacyjno-komunikacyjnymi i ryzykiem w cyberprzestrzeni uznaje się za odpowiednie. Do przedłożenia planów odbudowy w latach 2022–2023 wymagany był scenariusz ryzyka w cyberprzestrzeni, a na 2024 r. rozważa się przeprowadzenie testu warunków skrajnych w zakresie ryzyka w cyberprzestrzeni, aby ocenić poziom przygotowania banków na cyberincydenty.

Outsourcing usług informatycznych przez banki budzi obawy dotyczące ryzyka koncentracji (poleganie na niewielkiej liczbie dostawców), zależności od podmiotów wewnątrzgrupowych w państwach trzecich (ze względu na potencjalne ryzyko geopolityczne) oraz ryzyka powstawania łańcuchów działań będących przedmiotem outsourcingu. W związku z tym EBC zwrócił się do istotnych instytucji o coroczne przedkładanie rejestru wszystkich ich uzgodnień dotyczących outsourcingu. Celem jest dostarczenie EBC informacji niezbędnych do oceny ryzyka związanego z uzgodnieniami dotyczącymi outsourcingu, a w ostatecznym rozrachunku doprowadzenie do wypracowania solidniejszych uzgodnień dotyczących outsourcingu we wszystkich istotnych instytucjach. Ponadto EBC i właściwe organy krajowe są w stanie przeprowadzać horyzontalne analizy ryzyka związanego z outsourcingiem. Dzięki temu wspólne zespoły nadzorcze mogą porównać ryzyko związane z outsourcingiem swoich

[24]Warto zauważyć, że przed wybuchem pandemii EBC zrealizował kilka inicjatyw nadzorczych mających na celu ułatwienie zmniejszenia wolumenu kredytów zagrożonych i ostrożnego zarządzania nimi w unijnym sektorze bankowym. Przedstawił wytyczne nadzorcze dotyczące odpowiedniej klasyfikacji kredytów zagrożonych, zarządzania nimi i tworzenia rezerw z ich tytułu. Przedstawił również oczekiwania w zakresie nadzoru dotyczące tworzenia rezerw z tytułu kredytów zagrożonych dla konkretnych banków. Ogólnie strategia EBC dotycząca kredytów zagrożonych przyczyniła się do zmniejszenia liczby kredytów zagrożonych w całym unijnym sektorze bankowym.

banków z ich odpowiednikami, a także ogólnie ocenić powiązania sektora finansowego z zewnętrznymi dostawcami usług oraz potencjalne ryzyko koncentracji na poziomie instytucji i sektora. Pierwsze przedłożenie miało nastąpić w lipcu 2022 r., a EBC zakończył już pierwszą analizę horyzontalną. Zostanie ona wykorzystana w przyszłych działaniach nadzorczych.

Jeśli chodzi o współpracę między EBC a właściwymi organami krajowymi, w toku przeglądu ustalono, że współpraca ta przebiega dobrze. Wiele właściwych organów krajowych doceniło działania sieci Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego w odniesieniu do ryzyka w cyberprzestrzeni, w ramach których prowadzona jest regularna wymiana informacji między właściwymi organami krajowymi a EBC. Niektóre właściwe organy krajowe wskazały, że rolę EBC w nadzorze nad mniej istotnymi instytucjami w tym zakresie można wzmocnić, na przykład poprzez opracowanie najlepszych praktyk w odniesieniu do mniej istotnych instytucji. EBC mógłby również zapewnić większą jasność, rozpoczynając nową inicjatywę dotyczącą istotnych instytucji, jeśli właściwe organy krajowe oczekują, że zostanie ona rozszerzona również na nadzór nad mniej istotnymi instytucjami.

Głównym tematem, który pojawił się w trakcie przeglądu, był brak zasobów informatycznych, zasobów związanych z ryzykiem w cyberprzestrzeni oraz wiedzy fachowej organów nadzoru zarówno na poziomie właściwych organów krajowych, jak i EBC. Biorąc pod uwagę konkurencję ze strony innych uczestników rynku w zakresie pozyskiwania talentów w tej dziedzinie, rekrutacja specjalistów może być trudna. Szkolenie pracowników zarówno w EBC, jak i we właściwych organów krajowych jest ważne, ale tylko częściowo rozwiąże ten problem.

4.4. Zmiana klimatu

Znaczenie ryzyka związanego ze zmianą klimatu dla stabilności systemu finansowego, a tym samym dla nadzoru ostrożnościowego, spowodowało znaczne zwiększenie zaangażowania Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego w tym obszarze w drodze podjęcia szeregu inicjatyw nadzorczych. Inicjatywy te, wdrożone na długo przed wprowadzeniem podobnych środków przez organy nadzoru w większości innych jurysdykcji spoza UE, są przykładem zdolności adaptacyjnych Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego i jego zdolności do aktywnego reagowania na pojawiające się wyzwania w zakresie nadzoru. Przyczynia się to do powszechnego postrzegania Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego jako lidera w tym pojawiającym się obszarze ryzyka.

Zajmowanie czołowej pozycji w działaniach nadzorczych w obszarze ryzyka związanego ze zmianą klimatu oznacza znalezienie odpowiednich rozwiązań dla szeregu globalnych problemów, które zwykle nie występują w przypadku tradycyjnych rodzajów ryzyka. Kwestie te obejmują przyszłościowy charakter ryzyka klimatycznego oraz brak łatwo dostępnych, szczegółowych i porównywalnych danych.

Aby pomóc ograniczyć ten problem, w 2020 r. w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego przedstawiono, w formie poradnika, oczekiwania nadzorcze dotyczące sposobu, w jaki banki powinny ostrożnie zarządzać ryzykiem klimatycznym i ujawniać je w sposób przejrzysty. EBC oceniał zgodność z tymi oczekiwaniami, ale przeprowadzono również samoocenę, którą banki były zobowiązane przeprowadzić. W ramach uzupełnienia tych doraźnych działań EBC regularnie publikuje aktualizacje dotyczące postępów, jakie banki poczyniły w zakresie ujawniania informacji o ryzyku klimatycznym i środowiskowym, dostarczając uczestnikom rynku przykładów najlepszych praktyk. Ponadto w 2022 r. EBC

przeprowadził test warunków skrajnych w zakresie ryzyka klimatycznego, aby ocenić, w jakim stopniu banki są przygotowane do radzenia sobie ze wstrząsami finansowymi i gospodarczymi wynikającymi z ryzyka klimatycznego. To również zachęciło banki do aktywnego gromadzenia danych i opracowania wskaźników zastępczych dotyczących ich ekspozycji. Wyniki wskazują, że banki nie posiadają obecnie solidnych ram testów warunków skrajnych w zakresie ryzyka klimatycznego i brakuje im odpowiednich danych. W 2022 r. EBC przeprowadził również pierwsze kontrole na miejscu poświęcone ryzyku klimatycznemu.

W ramach przeglądu Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego podkreślono dobrą współpracę między EBC a właściwymi organami krajowymi dotyczącą ryzyka związanego ze zmianą klimatu. Jako przykład dwukierunkowej wymiany informacji i współpracy w zakresie ryzyka klimatycznego EBC wykorzystał odpowiednie praktyki nadzorcze stosowane już przez niektóre właściwe organy krajowe i rozszerzył je na cały Jednolity Mechanizm Nadzorczy. Zachęciło to do dalszego dialogu, a w rezultacie do osiągnięcia konsensusu w kwestii najlepszych praktyk. Podczas przeglądu właściwe organy krajowe powszechnie zwracały uwagę na jakość i zakres współpracy w tych kwestiach. Ogólnie rzecz biorąc, właściwe organy krajowe są bardzo zadowolone z przyjętego podejścia nadzorczego, przy czym panuje konsensus w kwestii potrzeby przyjęcia stopniowego podejścia do ryzyka klimatycznego w celu stałego podnoszenia świadomości na temat tego ryzyka w branży i wprowadzania wymaganych zmian.

EBC wspierał właściwe organy krajowe, zapewniając programy szkoleniowe. Utworzono również zespoły horyzontalne i wspólną sieć poświęconą ryzyku klimatycznemu. Właściwe organy krajowe wykorzystały je, aby dostarczać informacji na temat produktów EBC związanych z klimatem, takich jak poradnik dotyczący oczekiwań nadzorczych oraz opracowanie testu warunków skrajnych w zakresie ryzyka klimatycznego w 2022 r. EBC umożliwił również właściwym organom krajowym dopuszczanie mniej istotnych instytucji do udziału w niektórych działaniach tych organów, na przykład w przeglądzie tematycznym dotyczącym ryzyka klimatycznego i środowiskowego w 2022 r.

Jednocześnie niektóre właściwe organy krajowe opracowały i opublikowały własne wytyczne dotyczące ryzyka ESG dla nadzorowanych mniej istotnych instytucji, które uzupełniają wytyczne EBC dla istotnych instytucji. Chociaż w toku przeglądu nie wykazano, aby prowadziło to do znacznych różnic w oczekiwaniach dotyczących mniej istotnych instytucji, stwierdzono, że pomimo szeregu działań podjętych przez EBC – w poradniku dotyczącym ryzyka klimatycznego, podczas kilku spotkań przy okrągłym stole poświęconych nadzorowi nad ryzykiem klimatycznym oraz w podsumowaniu i analizie porównawczej podejść właściwych organów krajowych do nadzoru nad ryzykiem klimatycznym – panuje przekonanie, że istnieje możliwość dalszej poprawy koordynacji między właściwymi organami krajowymi w zakresie podejścia w tej kwestii do mniej istotnych instytucji; brak koordynacji na poziomie mniej istotnych instytucji może prowadzić do różnych oczekiwań i praktyk nadzorczych wobec mniej istotnych instytucji. EBC mógłby przeprowadzić analizę porównawczą tych praktyk nadzorczych w celu zapewnienia dalszej harmonizacji podejść nadzorczych do tego nowego obszaru ryzyka. Wynik tej analizy porównawczej można następnie włączyć do metodyki nadzoru w odniesieniu do mniej istotnych instytucji, aby zapewnić spójne podejście do praktyk nadzorczych.

W 2022 r. wspólne zespoły nadzorcze przeprowadziły przegląd tematyczny dotyczący ryzyka klimatycznego i środowiskowego i doceniły wsparcie otrzymane od funkcji horyzontalnych w

EBC, w szczególności w świetle przeprowadzania przeglądu w tym samym czasie co SREP. Ważnym kolejnym etapem będzie włączenie ryzyka klimatycznego do regularnego SREP w celu zapewnienia, aby nadzór nad ryzykiem klimatycznym stał się częścią regularnego procesu nadzorczego. W tym celu w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego trwają prace nad aktualizacją metodyki nadzoru.

4.5 Przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu (AML/CFT)

Poza bezpośrednim negatywnym wpływem, jaki pranie pieniędzy i finansowanie terroryzmu (AML/CFT) wywiera na społeczeństwo, takie zachowanie może również potencjalnie osłabić zaufanie do poszczególnych banków i całego sektora finansowego, szkodząc jego reputacji i potencjalnie wpływając na jego stabilność i prawidłowe funkcjonowanie. Naruszenia wymogów dotyczących AML/CFT były często związane z niedociągnięciami w wewnętrznych kontrolach zarządzania ryzykiem w bankach. Zestaw sprawozdań[25] opublikowanych w 2019 r. przez Komisję w sprawie AML/CFT wyraźnie ilustruje kilka przypadków nadzoru, który nie zapobiegł ryzyku związanemu z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu.

Istotne jest zatem, aby organy nadzoru ostrożnościowego uwzględniały skutki ostrożnościowe ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu oraz aby skutecznie współpracowały z organami ds. AML/CFT. Wykonując swoje zadania w zakresie nadzoru ostrożnościowego, EBC musi uwzględniać ryzyko związane z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu z perspektywy ostrożnościowej solidności podmiotu nadzorowanego, ponieważ mandat EBC jest ograniczony faktem, że EBC nie jest organem sprawującym nadzór w zakresie AML/CFT.

Od ostatniego przeglądu Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego w kilku zmianach przepisów UE doprecyzowano wzajemne relacje między nadzorem ostrożnościowym a nadzorem w zakresie AML/CFT oraz upoważniono organy nadzoru ostrożnościowego do działania na podstawie informacji związanych z AML/CFT w obszarach takich jak SREP, wydawanie zezwoleń oraz oceny kompetencji i reputacji[26].

Od 2019 r., w wyniku zmian legislacyjnych, EBC systematycznie zastanawia się nad skutkiem ostrożnościowym ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu w ramach SREP[27]. EBC zawarł wielostronną umowę z wieloma organami instytucji kredytowych i finansowych państw członkowskich EOG sprawującymi nadzór w zakresie AML/CFT, co przyczyniło się do zwiększenia wymiany informacji. Od 2019 r. liczba organów sprawujących nadzór w zakresie AML/CFT, które podpisały umowę wielostronną z EBC, przekroczyła 50.

Ponadto EBC usprawnił własny proces decyzyjny w zakresie udostępniania informacji dotyczących prania pieniędzy i finansowania terroryzmu organom sprawującym nadzór w zakresie AML/CFT od czasu ostatniego sprawozdania Europejskiego Trybunału

[25] Report assessing recent alleged money-laundering cases involving eu credit institutions.pdf
[26] Zob. w szczególności art. 91 i 97 CRD zmienionej CRD V.
[27] Wdrożenie wytycznych dotyczących SREP przez EBC w 2019 r. odzwierciedla jego uważne podejście do ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu.

Obrachunkowego dotyczącego przeciwdziałaniu praniu pieniędzy[28], w którym wskazano na pewne opóźnienia w przekazywaniu przez EBC odpowiednich informacji związanych z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu organom sprawującym nadzór w zakresie AML/CFT. W 2019 r. EBC ustanowił jednostkę horyzontalną skupiającą się na zagadnieniach związanych z AML/CFT z perspektywy ostrożnościowej i działającą jako centralny punkt kontaktowy dla różnych organów[29]. Jednostka zapewnia wsparcie techniczne i wspólną metodykę w zakresie kwestii związanych z AML/CTF, aby pomóc wspólnym zespołom nadzorczym, zapewniając lepszą koordynację i spójne podejście nadzorcze[30]. Na przykład jednostka horyzontalna przedstawia wykaz ostrożnościowych sygnałów ostrzegawczych, które wspólne zespoły nadzorcze włączają do SREP, co prowadzi do aktywnego odzwierciedlenia skutków ostrożnościowych potencjalnego ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu w nadzorze ostrożnościowym. Zapewnia również wsparcie w zakresie nadzoru nad mniej istotnymi instytucjami w kontekście funkcji nadzorczej EBC.

EBC uczestniczy również w charakterze obserwatora w kolegiach organów nadzoru ds. AML/CFT. Jak wskazano w sprawozdaniu EUNB[26], uczestnictwo to stanowi kolejny kanał wymiany informacji między EBC a organami sprawującymi nadzór w zakresie AML/CFT w odniesieniu do tych istotnych instytucji, dla których ustanowiono takie kolegia. Ponadto EBC, jako organ nadzoru ostrożnościowego, przekazuje dane do bazy danych EUNB dotyczącej AML/CFT (EuReCA).

W tym obszarze konieczne są jednak nadal postępy w zakresie harmonizacji podejść nadzorczych do ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu. Biorąc pod uwagę, że każdy organ ds. AML/CFT ma własną metodę oceny ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu, EBC musi stosować różne metody. Może to zwiększyć ryzyko niespójności w sposobie podejścia do ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu oraz odzwierciedlania jego skutków ostrożnościowych w nadzorowanych podmiotach.

Aby zaradzić tym niedociągnięciom, Komisja zaproponowała[31] powołanie unijnego Urzędu ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy i Finansowaniu Terroryzmu (AMLA), który odgrywałby główną rolę we wzmacnianiu współpracy i ułatwianiu wymiany informacji między wszystkimi zaangażowanymi organami nadzorczymi, w stosownych przypadkach, prowadząc tym samym do dalszej poprawy sposobu odzwierciedlania w ramach nadzoru ostrożnościowego skutków ostrożnościowych ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu.

[28] EBC wdrożył uproszczony proces wymiany informacji w ramach porozumienia w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy po kontroli przeprowadzonej przez Trybunał Obrachunkowy (zob. „Działania UE na rzecz zwalczania prania pieniędzy w sektorze bankowym pozostają rozproszone i nie są wdrażane w wystarczającym stopniu").

[29] Organy ds. AML/CFT i jednostki analityki finansowej.

[30] Nowe wytyczne EUNB dotyczące SREP zapewniają również spójne i zharmonizowane podejście nadzorcze do ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu (wytyczne EUNB dotyczące wspólnych procedur i metod stosowanych w ramach procesu przeglądu i oceny nadzorczej oraz nadzorczych testów warunków skrajnych |Europejski Urząd Nadzoru Bankowego)

[31] Wniosek Komisji ustanawiający Urząd ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy i Finansowaniu Terroryzmu

5. Wpływ Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego na funkcjonowanie rynku wewnętrznego

Dokończenie budowy unii bankowej pozostaje jednym z priorytetów politycznych UE. Znaczne postępy w osiąganiu bardziej jednolitego rynku bankowego poczyniono już dzięki ustanowieniu Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego i jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Mechanizmy te ustanowiono w celu rozwiązania problemów, na które zwrócono uwagę podczas poprzednich kryzysów finansowych. W niektórych przypadkach doprowadziły one do podziału zintegrowanych transgranicznych grup bankowych wzdłuż granic państwowych w celu zarządzania kryzysami bankowymi przy użyciu zasobów krajowych. W ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego ustanowiono silny nadzór bankowy dla całej unii bankowej, co pomaga w rozwiązaniu problemu fragmentacji rynku bankowego i realizacji autentycznych interesów europejskich. Utrzymujące się wyzwania polityczne i strategiczne związane z zakończeniem budowy unii bankowej okazały się jednak jak dotąd przeszkodą w stworzeniu w pełni wydajnego bankowego rynku wewnętrznego.

W tym kontekście istnieją granice wpływu, jaki sama skuteczność Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego może mieć na rynek wewnętrzny. Można uznać, że działania w zakresie scentralizowanego nadzoru bankowego prowadzone w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego od momentu jego powstania, w tym działania podejmowane w odpowiedzi na kryzysy z ostatnich lat, wnoszą istotny wkład w budowanie zaufania między państwami członkowskimi poprzez zapewnienie większej odporności unijnego sektora bankowego oraz poprawę współpracy w zakresie nadzoru bankowego w całej UE[32]. W ramach wymiany informacji z właściwymi organami krajowymi podkreślono wyraźny postęp w zakresie włączania tych organów w proces podejmowania decyzji w kwestiach związanych z nadzorem, lepszą komunikację i udział w określaniu priorytetów i strategii w zakresie nadzoru oraz lepsze łączenie zasobów nadzorczych na potrzeby kontroli transgranicznych. Ponadto Jednolity Mechanizm Nadzorczy przyczynił się do skutecznego ograniczenia ryzyka w unijnym sektorze bankowym, osiągając znaczne postępy w zakresie poprawy zarządzania ryzykiem kredytów zagrożonych przez banki[33]. Chociaż w ostatnich latach Jednolity Mechanizm Nadzorczy funkcjonował coraz lepiej, a także dojrzał i rozwinął się jako instytucja, jego wpływ na sprawne funkcjonowanie rynku wewnętrznego pozostaje jednak nadal ograniczony przez wyzwania polityczne związane z unią bankową. W praktyce przekłada się to na pewien stopień segmentacji rynku wzdłuż granic państwowych, a także na ograniczoną konsolidację między bankami mającymi siedziby w różnych państwach członkowskich.

Jedna z obaw, które pojawiły się w momencie ustanawiania Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, dotyczyła ryzyka, że może on doprowadzić do powstania różnych wzorców integracji między bankami w uczestniczących państwach członkowskich a bankami

[32] W związku z tym EBC przyjął niedawno protokół ustaleń z sześcioma unijnymi właściwymi organami krajowymi nieuczestniczącymi w tym mechanizmie, zgodnie z art. 3 ust. 6 rozporządzenia w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego.

[33] Według danych EBC wolumen kredytów zagrożonych w unijnym sektorze bankowym zmniejszył się od 2015 r. o 64 %. Link dostępny tutaj: https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2023/html/ssm.sp230208~4ee762ce05.en.html

w nieuczestniczących państwach członkowskich, a tym samym do fragmentacji rynku wewnętrznego. W praktyce obawy te nie urzeczywistniły się, z jednej strony dlatego, że integracja z systemem bankowym w uczestniczących państwach członkowskich jest nadal niewystarczająca, a z drugiej strony dlatego, że współpraca pomiędzy EBC a właściwymi organami w nieuczestniczących państwach członkowskich przebiega bez zakłóceń, w szczególności dzięki kolegiom i wymianie informacji wspartej solidnymi ramami (protokołami ustaleń).

6. Wnioski

Analiza przeprowadzona w trakcie przeglądu i przedstawiona w niniejszym sprawozdaniu potwierdza tezę, że Jednolity Mechanizm Nadzorczy stał się dojrzałą i dobrze funkcjonującą organizacją. Po ponad ośmiu latach od powstania Jednolity Mechanizm Nadzorczy okazał się szanowanym organem nadzorczym zdolnym do wypełniania swojego mandatu określonego w rozporządzeniu w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego.

Od czasu ostatniego przeglądu Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego mechanizm ten nadal doskonali swoje praktyki nadzorcze i wzmacnia swoje uprawnienia. W ostatnich latach opracowano bardziej zharmonizowane, przejrzyste i porównywalne praktyki nadzorcze, na przykład w zakresie określania wymogów drugiego filaru i wytycznych dotyczących wdrażania drugiego filaru dla banków, jak również w zakresie przeprowadzanych ocen kompetencji i reputacji. Udoskonalenia te miały pozytywny wpływ na ścisłą współpracę między EBC a właściwymi organami krajowymi, która stanowi ważny i wyjątkowy wymiar Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego. Otrzymane podczas przeglądu informacje zwrotne dotyczące tej współpracy były bardzo pozytywne i podkreślały wzajemne zaufanie, które istnieje między EBC a właściwymi organami krajowymi, w tym organami, które uczestniczą w Jednolitym Mechanizmie Nadzorczym poprzez ścisłą współpracę. To z kolei umożliwia Jednolitemu Mechanizmowi Nadzorczemu dalszy rozwój opartego na analizie ryzyka podejścia w zakresie nadzoru, jak pokazał projekt pilotażowy SREP. Skutkuje to bardziej efektywną alokacją zasobów.

Okazało się, że Jednolity Mechanizm Nadzorczy jest również zdolny do szybkiego dostosowania się do pojawiających się wyzwań w zakresie nadzoru, jak również do nieoczekiwanych niekorzystnych zdarzeń. W toku przeglądu ustalono, że Jednolity Mechanizm Nadzorczy był ogólnie doceniany, w tym przez zainteresowane strony z branży, za szybkie i sprawne podejście do wyzwań wynikających z kryzysu związanego z COVID-19. Jednocześnie Jednolity Mechanizm Nadzorczy charakteryzuje się aktywnym i perspektywicznym podejściem do nadzoru bankowego, czego przykładem są jego działania w obszarze ryzyka klimatycznego.

W ramach przeglądu zwrócono również uwagę na pewne obszary, które będą wymagały dalszej uwagi. Po pierwsze, Jednolity Mechanizm Nadzorczy stoi w obliczu wyzwań związanych z dostępnością umiejętności, które są wymagane do sprawowania nadzoru w wysoce wyspecjalizowanych obszarach. Ogranicza to możliwość nadania priorytetu pracom w takich obszarach jak ryzyko związane z ICT/ryzyko w cyberprzestrzeni i ocena modeli wewnętrznych. Po drugie, ustalenia dokonane w toku przeglądu pokazały znaczenie komunikacji i współpracy zewnętrznej. Chociaż poprawiła się przejrzystość inicjatyw

nadzorczych wobec podmiotów nadzorowanych, komunikacja z odpowiednimi zainteresowanymi stronami jest nadal ważna, aby zapewnić zrozumienie przez nie oczekiwań i wyników, jakie organy nadzoru uważają za pożądane. W ostatnich latach w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego duży nacisk położono również na współpracę z innymi organami nadzorczymi, takimi jak jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, Europejski Urząd Nadzoru Bankowego, organy odpowiedzialne za przeciwdziałanie praniu pieniędzy, organy nadzoru pozabankowego oraz organy nadzoru z państw trzecich. W tym celu w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego sporządzono protokoły ustaleń z wieloma z tych organów. W nadchodzących latach należy zapewnić skuteczne wykorzystanie tych protokołów, w szczególności w odniesieniu do współpracy z organami nadzoru pozabankowego, czego skutkiem będą lepsze wyniki w zakresie nadzoru. Po trzecie, ostatni obszar, który będzie wymagał dalszej uwagi, ale który pozostaje poza kontrolą samego Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, dotyczy harmonizacji niektórych obszarów legislacyjnych. W toku przeglądu podkreślono trudności, z jakimi boryka się Jednolity Mechanizm Nadzorczy w obszarach oceny kompetencji i reputacji, uprawnień do nakładania sankcji oraz przeciwdziałania praniu pieniędzy, w których mechanizm ten jest w dużej mierze zależny od prawa krajowego. Dla nadzoru korzystne byłyby bardziej zharmonizowane ramy prawne, ponieważ rozwiałoby to obawy dotyczące nierównych warunków działania w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego.

Ogólnie rzecz biorąc, w ramach przeglądu nie stwierdzono obszarów, które na tym etapie wymagałyby wprowadzenia istotnych zmian w rozporządzeniu w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego. Na podstawie spostrzeżeń, które poczyniono podczas przeglądu, Komisja stwierdza, że filar nadzorczy unii bankowej został odpowiednio wprowadzony i funkcjonuje skutecznie. Powinien on zatem budzić zaufanie do możliwości, jakie może zapewnić ukończona unia bankowa, zwłaszcza dla rynku wewnętrznego.