

Sprawozdanie roczne 2011

Streszczenie

Przedmowa Przewodniczącego



Streszczenie

Raport roczny Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (EUNB) za 2011 r. zawiera omówienie działalności oraz osiągnięć Urzędu w pierwszym roku jego funkcjonowania. EUNB utworzono dnia 1 stycznia 2011 r. w odpowiedzi na wezwanie do ustanowienia w Unii Europejskiej bardziej zintegrowanych ram regulacyjnych i nadzorczych. Wraz z krajowymi organami nadzorczymi oraz pozostałymi dwoma Europejskimi Urzędami Nadzoru (EUNUiPPE i EUNGiPW), Wspólnym Komitetem, jak też Europejską Radą ds. Ryzyka Systemowego (ERRS), EUNB stanowi część nowego Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego (ESNF).

W rozporządzeniu ustanawiającym EUNB Urzędowi powierzono – oprócz funkcji odziedziczonych po jego poprzedniku, Komitecie Europejskich Organów Nadzoru Bankowego – liczne nowe zadania, których wspólnym mianownikiem jest ochrona stabilności finansowej oraz zagwarantowanie zaufania do systemu finansowego jako całości, jak również zapewnienie ochrony klientom korzystającym z usług finansowych.

EUNB od samego początku działał bardzo intensywnie. Jak wskazał w uwagach wstępnych jego przewodniczący, Urząd „rozpoczął działalność w dość burzliwych i trudnych warunkach rynkowych, musząc niezwłocznie stawić czoła ważnym wyzwaniom. Niełatwo było skupić się na budowie nowej organizacji, będąc równocześnie zmuszonym borykać się z wielkimi zagrożeniami dla stabilności sektora bankowego”.

Priorytety i działania EUNB przedstawione w jego programie prac na 2011 r. obejmowały trzy podstawowe obszary: **regulację**, **analizę ryzyka** oraz **działania operacyjne**, których celem było zapewnienie **ochrony klientów** przez Urząd.

W ramach swoich prac regulacyjnych EUNB skupił się na położeniu podwalin pod tzw. jednolity zbiór przepisów europejskich – wspólny zestaw w pełni zharmonizowanych zasad wiążących i dających się bezpośrednio egzekwować we wszystkich państwach członkowskich UE. Jest to poważne zadanie, gdyż w ciągu następnych kilku lat ma nastąpić finalizacja ponad 100 wiążących standardów technicznych; oczekuje się, że do dnia 1 stycznia 2013 r. wydanych zostanie około 40 standardów. Przez cały 2011 r. EUNB przygotowywał podwaliny dla opracowania wiążących standardów technicznych w kluczowych obszarach, takich jak fundusze własne i płynność na podstawie wniosków Komisji Europejskiej z lipca 2011 r. dotyczących dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych IV i rozporządzenia w sprawie wymogów kapitałowych. Oprócz prac przygotowawczych w zakresie wiążących standardów EUNB nadal sporządzał projekty wytycznych co do różnych aspektów dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych III, takich jak zarządzanie wewnętrzną, rozszerzenia i zmiany zaawansowanej metody pomiaru, gromadzenie danych na temat wynagrodzeń, wartość zagrożona w warunkach skrajnych oraz narzut z tytułu dodatkowego ryzyka niewykonania zobowiązań i migracji.

W obszarze analizy ryzyka priorytety skupiały się przede wszystkim na wyzwaniach związanych z pogorszeniem sytuacji na rynku finansowym w Europie. Ponadto EUNB kontynuował regularne monitorowanie, ocenę i analizę ryzyka w sektorze bankowym UE oraz jego słabych punktów. Dodatkowo Urząd zintensyfikował działania służące skutecznej i sprawnej współpracy między krajowymi organami nadzorczymi w dziedzinie nadzoru bankowego polegające na kształtowaniu polityki oraz aktywnym udziale w kolegiach organów nadzorczych.

Najważniejszym elementem działań w zakresie analizy ryzyka w 2011 r. były testy warunków skrajnych przeprowadzone w całej UE na próbie 91 banków z wykorzystaniem wspólnego

niekorzystnego scenariusza i spójnej metodyki. Testy okazały się bardzo silnym bodźcem dla uczestniczących w nich banków, gdyż podjęły one daleko idące działania, aby uniknąć spadku kapitału podstawowego Tier I poniżej poziomu odniesienia 5%, oraz pozyskały w pierwszych czterech miesiącach 2011 r. około 50 mld EUR nowego kapitału, żeby spełnić wspólnie uzgodnione wymogi kapitałowe. Niestety mimo sukcesu testów, polegającego również na ogromnej ilości ujawnionych informacji i zapewnieniu jakości, nie osiągnięto głównego celu, którym było przywrócenie zaufania do europejskiego sektora bankowego, gdyż kryzys zadłużeniowy rozszerzył się na kolejne kraje. Ponadto wiele banków w UE, zwłaszcza w krajach znajdujących się w trudnej sytuacji, napotkało znaczne trudności z uzyskaniem finansowania. Uzyskawszy wskazówki ze strony Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Europejskiej Rady Ryzyka Systemowego, EUNB zaproponował w ramach pakietu uzgodnionego na szczeblu europejskim działania służące podwyższeniu kapitalizacji banków i mające w zamierzeniu ponownie rozluźnić warunki finansowania. Następnie po dokonaniu ostrożnej wyceny zaangażowania banków w państwach członkowskich Unii Europejskiej, zatwierdzono formalną rekomendację, na mocy której banki muszą utworzyć bufor kapitałowy w celu osiągnięcia wskaźnika kapitalizacji na poziomie 9% w odniesieniu do kapitału najwyższej jakości (kapitału podstawowego Tier I) do końca czerwca 2012 r.

W zakresie ochrony klientów EUNB skupił się głównie na kredytach hipotecznych i innych formach kredytowania klientów oraz dokonał przeglądu budzących niepokój kwestii w obszarach, takich jak rola pośredników kredytowych, przejrzystość i jasność informacji przedkontraktowych udostępnianych klientom, jak również ocena zdolności kredytowej.

Po ustanowieniu trzech Europejskich Urzędów Nadzoru utworzono również Wspólny Komitet służący ich regularnej współpracy. Na forum Wspólnego Komitetu prowadzono liczne dyskusje dotyczące raportów z oceny ryzyka w poszczególnych sektorach oraz w ujęciu międzysektorowym, jak również możliwych kroków politycznych w obliczu wydarzeń rynkowych. Wspomniane posunięcia polityczne dotyczyły obszarów nadzoru nad konglomeratami finansowymi, rachunkowości i audytu, analizy mikroostrożnościowej tendencji międzysektorowych, ryzyka dla systemu finansowego i jego słabych punktów, środków zwalczania prania pieniędzy oraz ochrony klientów. W 2011 r. europejskim decydentom przedstawiono pierwsze wspólne raporty na temat ryzyka.

Wreszcie usprawnienie działalności operacyjnej EUNB oraz zwiększenie jego zdolności instytucjonalnych odegrały kluczową rolę w pierwszym roku działania Urzędu. W 2011 r. EUNB poczynił znaczące postępy w dostosowywaniu swoich procesów zarządzania zasobami finansowymi i ludzkimi, procedur dotyczących zamówień publicznych oraz infrastruktury informatycznej, jak również działań komunikacyjnych do wymagań stosownych rozporządzeń UE i najlepszych praktyk.

Przedmowa Przewodniczącego

Możliwość przedstawienia pierwszego raportu rocznego Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (EUNB), który zawiera omówienie działalności Urzędu w pierwszym roku jego funkcjonowania, jest dla mnie wielkim zaszczytem i przywilejem.

Ustanowienie EUNB w dniu 1 stycznia 2011 r. wiązało się z poważną zmianą struktur instytucjonalnych, gdyż było reakcją na wezwanie do poczynienia szybkich i widocznych postępów w tworzeniu bardziej zintegrowanych ram regulacyjnych i nadzorczych w Unii Europejskiej (UE). Poprzednik EUNB, którym był Komitet Europejskich Organów Nadzoru Bankowego, włożył wiele wysiłku w osiągnięcie większej konwergencji, jednak w związku ze swoimi ograniczonymi uprawnieniami nie wywarł wyraźnego wpływu na codzienne praktyki organów krajowych. Jedną z podstawowych bolączek do chwili ustanowienia EUNB była właśnie niezdolność Komitetu do określania i koordynacji działań politycznych w Unii Europejskiej. Potrzeba daleko idących kroków w kierunku ściślejszej i skuteczniejszej integracji rynków finansowych w UE stała się jeszcze widocześniejsza wraz z pojawieniem się i narastaniem kryzysu w Europie.

W rozporządzeniu ustanawiającym EUNB Urzędowi powierzono – oprócz funkcji odziedziczonych po Komitecie Europejskich Organów Nadzoru Bankowego – liczne nowe zadania, których wspólnym mianownikiem jest ochrona stabilności finansowej oraz zagwarantowanie zaufania do systemu finansowego jako całości, jak również zapewnienie wystarczającej ochrony klientom korzystającym z usług finansowych.

Urząd rozpoczął działalność w dość burzliwych i trudnych warunkach rynkowych, musząc niezwłocznie stawić czoła ważnym wyzwaniom. Niełatwo było skupić się na budowie nowej organizacji, będąc równocześnie zmuszonym borykać się z wielkimi zagrożeniami dla stabilności sektora bankowego. Rynki bez przerwy wywierały ogromny nacisk na podjęcie skoordynowanych działań mających przywrócić wiarę w odporność banków w UE. Naszym pierwszym wyzwaniem było przeprowadzenie wspólnie z krajowymi organami nadzorczymi ogólnoeuropejskiego testu warunków skrajnych w celu oceny odporności pokaźnej próby 90 banków z 21 krajów na wystąpienie niekorzystnego, lecz prawdopodobnego scenariusza. Publikacja wyników w lipcu 2011 r. stanowiła bezprecedensowy przykład przejrzystości i otwartości wobec rynków – ujawniono około 3200 punktów danych dla każdego banku, pomagając tym samym złagodzić obawy inwestorów co do narażenia tych instytucji na ryzyko. Testy warunków skrajnych okazały się bardzo silnym bodźcem dla uczestniczących w nich banków, gdyż podjęły one daleko idące działania, aby uniknąć zejścia poniżej ustanowionego poziomu odniesienia (stosunek kapitału podstawowego Tier I do aktywów ważonych ryzykiem wyższy od 5%), oraz zwiększyły łączną wielkość kapitału podstawowego Tier I o 50 mld EUR w pierwszych czterech miesiącach 2011 r. Test warunków skrajnych przeprowadzono w bardzo rygorystyczny sposób, uzyskując spójne wyniki i wdrażając uzgodnioną metodykę dzięki trzem rundom wzajemnej oceny.

Trzeba wszakże przyznać, że w związku z narastaniem kryzysu zadłużeniowego w strefie euro test warunków skrajnych nie przywrócił zaufania do odporności banków w UE. Kryzys finansowy wkroczył w nową fazę w sierpniu, kiedy nasilające się obawy co do zdolności obsługi zadłużenia publicznego przez niektóre kraje strefy euro poskutkowały poważną zapaścią na rynku średnio- i długoterminowego finansowania banków. Inwestorzy zaczęli oceniać siłę europejskich banków w oparciu o jakość kredytową państw zapewniających im siatkę bezpieczeństwa; pozycję kapitałową banków określano, wyceniając ich zaangażowania w dług państwowy według jego wartości rynkowej niezależnie od portfela, w którym się znajdowały. Pojawiło się zagrożenie negatywnego sprzężenia

zwrotnego: osłabienie kondycji państw skutkowało ograniczeniem finansowania dla banków, które prowadziło do nieuporządkowanego procesu zmniejszania dźwigni finansowej, pogarszającego potencjalnie perspektywy wzrostu – z negatywnymi skutkami dla sytuacji fiskalnej państw. Również w reakcji na wskazówki Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Europejskiej Rady Ryzyka Systemowego Urząd zaproponował w ramach pakietu uzgodnionego na szczycie europejskim działania służące podwyższeniu kapitalizacji banków i mające w zamierzeniu ponownie rozluźnić warunki finansowania. Po dokonaniu ostrożnej wyceny zaangażowania banków w państwach członkowskich Unii Europejskiej EUNB zatwierdził rekomendację, na mocy której banki musiały utworzyć bufor kapitałowy w celu osiągnięcia wskaźnika kapitalizacji na poziomie 9% w odniesieniu do kapitału najwyższej jakości (kapitału podstawowego Tier I) do końca czerwca 2012 r.

W ramach działań regulacyjnych EUNB odegrał kluczową rolę w ustanowieniu tzw. jednolitego zbioru przepisów europejskich – wspólnego zestawu w pełni zharmonizowanych zasad wiążących i dających się bezpośrednio egzekwować we wszystkich państwach członkowskich UE. Wraz z pojawieniem się kryzysu stworzenie jednolitego zbioru przepisów, z inicjatywą którego wystąpiła grupa de Larosière'a, nabrało jeszcze większego znaczenia dla wzmocnienia i konsolidacji jednolitego rynku. Doświadczenia z pierwszych miesięcy działania EUNB dowiodły, że między ramami regulacyjnymi poszczególnych państw UE nadal występują bardzo istotne różnice, co powoduje, że reguły są niespójne i różnią się dla poszczególnych podmiotów. Nowe ramy regulacyjne służące wdrożeniu reform zaakceptowanych przez grupę G-20 stwarzają ważną sposobność do ustanowienia jednolitego zbioru przepisów. Zgodnie z wnioskiem dotyczącym dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych IV i rozporządzenia w sprawie wymogów kapitałowych EUNB rozpoczął prace przygotowawcze nad projektem „wiązących standardów technicznych”, które posłużą określeniu w rzeczywistości jednolity sposób treści prawodawstwa europejskiego za pośrednictwem rozporządzenia obowiązującego bezpośrednio na całym obszarze jednolitego rynku. Jest to poważne zadanie, gdyż w następnych kilku latach ma nastąpić finalizacja ponad 100 wiążących standardów technicznych. Do dnia 1 stycznia 2013 r. należy wydać około 40 standardów. Najważniejsze cele związane z tym pierwszym zestawem standardów to dopracowanie aspektów technicznych definicji kapitału oraz podjęcie działań na rzecz monitorowania wprowadzenia wskaźnika pokrycia płynności.

Droga przed nami pozostaje bardzo trudna, żywię jednak przekonanie, że uda nam się poczynić dalsze postępy w oparciu o osiągnięcia z pierwszego roku działalności. Już od pierwszych miesięcy działania Urząd podejmował bowiem decyzje w obszarach, w których nie wypracowano porozumienia, i dowiódł swojego prawdziwie europejskiego podejścia. Sukces nie przychodzi sam – do jego osiągnięcia niezbędne są pokaźne wysiłki oraz wola wielu osób i instytucji. Pragnę tu skorzystać z okazji, aby podziękować wszystkim krajowym organom nadzorczym oraz członkom naszej Rady Organów Nadzoru za nieustające wsparcie – nawet wówczas, gdy musieliśmy zajmować się bardzo kontrowersyjnymi zagadnieniami. Prace związane z testami warunków skrajnych, regularną oceną ryzyka oraz projektowaniem standardów regulacyjnych i wykonawczych nie powiodłyby się bez współpracy i wkładu ze strony ekspertów organów krajowych. Jestem przekonany, że przyszłe powodzenie działań EUNB oraz nowych ram instytucjonalnych zależy w znacznej mierze od naszej zdolności do funkcjonowania w ramach jednolitego systemu wraz z krajowymi organami nadzorczymi.