

## **Stanowisko Europejskiego Kongresu Finansowego<sup>1</sup> w konsultacjach Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego w sprawie projektu wytycznych odnośnie do ogólnej zdolności do naprawy (Overall Recovery Capacity) czyli przywrócenia kapitał i płynność banku w wyjątkowych, ale prawdopodobnych sytuacjach kryzysowych<sup>2</sup>**

### **Metodologia opracowania stanowiska**

Opracowanie stanowiska przebiegało w czterech etapach.

#### *Etap 1*

Do wzięcia udziału w badaniu zaproszono grupę ekspertów z polskiego sektora finansowego, do których przesłano wybrane fragmenty dokumentu konsultacyjnego EBA oraz przetłumaczone pytania konsultacyjne z prośbą o odpowiedzi w języku polskim. Ekspertom zagwarantowana została anonimowość.

#### *Etap 2*

Do Europejskiego Kongresu Finansowego wpłynęło 19 opinii od instytucji finansowych oraz indywidualnych ekspertów.

Odpowiedzi uzyskano od:

- banków komercyjnych i spółdzielczych,
- organów regulacyjnych,
- firm konsultingowych,
- środowiska akademickiego.

#### *Etap 3*

Wszystkie odpowiedzi zostały zebrane i przedstawione w formie zanonimizowanej ekspertom, którzy wzięli udział w konsultacjach. Zwrócono się do nich z prośbą o zaznaczenie w opiniach innych uczestników konsultacji tych sformułowań, które powinny znaleźć się w stanowisku końcowym, jak również tych, z którymi się nie zgadzają. Eksperci mogli także skorygować swoje odpowiedzi pod wpływem argumentów przedstawionych przez innych ekspertów.

#### *Etap 4*

Na bazie uzyskanych odpowiedzi koordynatorzy merytoryczni badania opracowali propozycję syntetycznego stanowiska Europejskiego Kongresu Finansowego. Propozycję tę przekazano kolejnej grupie ekspertów. Zwrócono się do nich z prośbą o ewentualne korekty. Ostateczną wersję odpowiedzi przetłumaczono na język angielski i przekazano do EBA.

<sup>1</sup> Celem Europejskiego Kongresu Finansowego ([www.efcongress.com](http://www.efcongress.com)) jest debata nt. bezpieczeństwa i stabilności systemu finansowego Unii Europejskiej i Polski. Organizatorem EKF jest Centrum Myśli Strategicznych.

<sup>2</sup>[https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document\\_library/Publications/Consultations/2023/Consultation%20on%20draft%20Guidelines%20on%20the%20overall%20recovery%20capacity%20in%20recovery%20planning/1045490/CP%20Draft%20GLs%20on%20overall%20recovery%20capacity%20in%20recovery%20planning.pdf](https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Consultations/2023/Consultation%20on%20draft%20Guidelines%20on%20the%20overall%20recovery%20capacity%20in%20recovery%20planning/1045490/CP%20Draft%20GLs%20on%20overall%20recovery%20capacity%20in%20recovery%20planning.pdf)

## Odpowiedzi Europejskiego Kongresu Finansowego na pytania konsultacyjne

### Pytanie 1:

Czy mają Państwo uwagi na temat ogólnych czynników, które należy wziąć pod uwagę przy ocenie wiarygodności i wykonalności opcji naprawczych?

Zdaniem większości ankietowanych ekspertów, dotychczas stosowany katalog ogólnych czynników, które należy wziąć pod uwagę przy ocenie wiarygodności i wykonalności opcji naprawczych jest wystarczający. W ich opinii lista ogólnych czynników jest kompletna i powszechnie wykorzystywana.

Propozycja uwzględnienia wpływu realizacji działań naprawczych na podmioty zewnętrzne, w tym system finansowy jest natomiast oceniana jako zbyt daleko posunięte wymaganie. Przy ocenie wiarygodności i wykonalności opcji naprawczych ważniejszy niż przewidywany wpływ realizacji wariantu naprawy na system finansowy wydaje się być wpływ przyszłej kondycji systemu finansowego na możliwość realizacji proponowanych opcji naprawczych.

Ankietowani eksperci sugerują uwzględnienie w projekcie wytycznych wskazania, w jaki sposób należy łączyć ocenę skuteczności z oceną wykonalności opcji naprawy, tak aby zapewnić wybór najlepszych opcji do danego wariantu naprawczego. Wskazują, by unikać mechanicznej agregacji skutków stosowania różnych opcji, które można wykorzystać do naprawy instytucji w warunkach konkretnego scenariusza. ORC zależy bowiem nie tylko od liczby dostępnych opcji, ale równie ważne jest ich użycie w spójny i logiczny sposób, który łącznie prowadzi do naprawy instytucji.

Eksperti zwracają uwagę, że wiarygodność i wykonalność opcji naprawczych zależy od spójności i sekwencji w jakiej zostaną użyte - realizacja pewnych działań naprawczych może na tyle nadwyrężyć pozycję finansową i kapitałową instytucji, że uczyni niemożliwym w realizacji dalsze działania naprawcze. Pewien niepokój niektórych z ankietowanych ekspertów budzi w tym kontekście wskazany w projekcie wymóg sporządzenia wyczerpującej, pełnej listy wiarygodnych i wykonalnych opcji naprawy, z których każda rozpatrywana jest niezależnie od pozostałych i bez odniesienia do konkretnych scenariuszy planu naprawy.

W opinii jednego ankietowanego eksperta, z metodologicznego punktu widzenia dla ocen ORC należy rozróżnić sytuację, w której dany scenariusz dotyczy instytucji spełniającej wszystkie wymogi regulacyjne oraz sytuacji, w której instytucja już uruchomiła wszystkie bądź większość dostępnych opcji naprawczych i jest w trakcie realizacji planu naprawy. Należy uwzględnić możliwość dostępu do zagranicznych rynków kapitałowych (ratingi instytucji, struktura właścicielska), co w znacznym stopniu determinuje ramy czasowe zarówno kapitałowego, jak i płynnościowego ORC.

Właściwe organy powinny rozważyć przyjęcie standardów/ wspólnych założeń w zakresie wybranych parametrów opcji dla wybranych opcji odzwierciedlających specyfikę danego kraju/ rynku (np. w zakresie czasu potrzebnego na wdrożenie opcji jak w sytuacji zbycia portfeli NPL, pozyskania dofinansowania). Dostrzega się ograniczone możliwości

przeprowadzenia oceny wpływu zastosowania opcji na system finansowy przez instytucje i wydaje się, że taka analiza powinna być prowadzona przez właściwe organy lub z ich współudziałem (np. poprzez wytyczne), dysponujące danymi umożliwiającymi dokonanie takiej analizy.

Kwestia czasochłonności analiz oraz ich szybka dezaktualizacja (z uwagi na perspektywę czasową ich założeń) budziła troskę niektórych z ankietowanych ekspertów. Sugerują oni, że poziom szczegółowości analiz wykonalności i wiarygodności opcji powinien korespondować z sytuacją finansową instytucji na moment opracowania planu naprawy. Oznaczałoby to akceptację przez właściwe organy prowadzenia uproszczonych analiz opcji w przypadku instytucji o dobrej kondycji finansowej, dla których pogłębione analizy nie zwiększają precyzji obliczeń i wiarygodności planu naprawy z uwagi na krótki okres życia założeń będących ich podstawą. Analizy powinny być pogłębiane w warunkach pogarszania sytuacji finansowej instytucji.

Część ekspertów zwraca uwagę, iż budowanie szerokiego zestawu opcji dla celów kalibrowania zakresu ORC będzie istotnie zwiększać obciążenia pracą mniejszych instytucji kredytowych. Przy ograniczonych zasobach osobowych i systemowych mniejszych instytucji oczekiwanie takie rodzić może ryzyko braku możliwości przeprowadzenia wyczerpujących analiz i ich odpowiedniego udokumentowania w terminie umożliwiającym dotrzymanie terminów sporządzenia planów naprawy.

Inne szczegółowe uwagi co do konsultowanej treści regulacji obejmowały:

- uwzględnienie wpływu rozpatrywanych działań naprawczych na możliwość przeprowadzenia przymusowej restrukturyzacji i odpowiednie rozszerzenie listy ogólnych czynników, które należy wziąć pod uwagę przy ocenie wiarygodności i wykonalności opcji naprawczych, zawartej w paragrafie 19 projektowanych wytycznych.
- przedstawienie szacunku wpływu realizacji poszczególnych działań na całkowitą zdolność podmiotu do pokrycia strat i rekapitalizacji (ang. total loss absorption and recapitalization capacity) mierzoną poziomem funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowalnych (MREL), możliwość spełnienia warunku określonego w art. 44 ust. 5 lit a BRRD (tzw. warunek 8%) oraz zmianę skali działalności podmiotu w stopniu, który może powodować zmianę oceny krytyczności poszczególnych funkcji realizowanych przez podmiot.
- uwzględnienie jedynie takich działań naprawczych, których realizacja pozostaje w gestii organów podmiotu. W szczególności nie można uznać za wiarygodne opcji uzyskania nadzwyczajnego wsparcia płynności z banku centralnego oraz pokrycia strat i odbudowy kapitałów podmiotu poprzez umorzenie lub konwersję instrumentów kapitałowych, o których mowa w art. 59 BRRD.
- Uszczegółowienie oceny wiarygodności i wykonalności opcji naprawczych w odniesieniu do pkt 19f projektu Wytycznych (anticipated timeline) poprzez wskazanie terminu uruchomienia oraz czasu realizacji działania. W tej sytuacji istotne będzie wskazanie, na ile natychmiastowa jest możliwość uruchomienia danej opcji (czy wymaga ono podjęcia doraźnych działań przygotowawczych, takich jak – np. selekcja portfela – konkretnych ekspozycji do sprzedaży, przygotowanie wniosku do organu nadzoru o wydanie zezwolenia na określone działanie, jeśli zezwolenie jest wymagane), jak również wskazanie czasu realizacji (do zakończenia działania i uzyskania zamierzonego efektu).
- W odniesieniu do oczekiwanego wpływu finansowego wskazanego w pkt 19e – jasne wskazanie kosztów do poniesienia przez instytucję w związku z wdrożeniem opcji (w tym również wskazanie, na ile podjęte działanie wpływa na możliwość nie tylko osiągnięcia, ale i utrzymania trwałej rentowności w przyszłości (poza horyzontem czasowym planu

naprawy) – przykładowo: opcja polegająca na sprzedaży dochodowego portfela kredytowego może doraźnie poprawiać wynik finansowy, jednak w przyszłości bank może mieć trudność w utrzymaniu rentowności w związku z ograniczeniem skali działalności).

- W zakresie wpływu na kapitał, płynność i rentowność (pkt 19e), sugerowane jest wskazanie konkretnych wskaźników wiodących dla poszczególnych kategorii (np. TCR, LCR i ROA).
- Oprócz wskazania przeszkód (operacyjnych, prawnych, reputacyjnych i finansowych, w tym księgowych – warto doprecyzować (zgodnie z pkt 19g) w ocenie wiarygodności i wykonalności opcji naprawy należałoby wziąć pod uwagę również działania (i ich skuteczność) mające na celu przezwycięzenie tych przeszkód.

### Pytanie 2:

Czy mają Państwo uwagi na temat specyfikacji stopnia dotkliwości scenariuszy w celu obliczenia "zdolności naprawczej właściwej dla danego scenariusza"?

Część ankietowanych ekspertów nie zgłosiła uwag do tego punktu.

Eksperci w dużej części zgadzali się, że scenariusze powinny być na tyle dotkliwe by prowadziły do naruszenia kapitałowych i płynnościowych minimów regulacyjnych. Jednocześnie konkretne źródło szoku (systemowego, idiosynkratycznego, czy mieszanego) powinno być racjonalnie uzasadnione by scenariusze były zbliżone do rzeczywistości, a nie nieprawdopodobne. „Realność” scenariusza determinuje bowiem skalę i czas użycia opcji naprawczych.

Zdaniem jednego z ekspertów z kolei - należy usunąć wyjątek przewidziany w par. 22, gdyż w jego ocenie nie jest prawdopodobne, aby nie było możliwe sporządzenie wiarygodnego scenariusza, którego materializacja spowoduje naruszenie wymogów kapitałowych lub wymogów dotyczących dźwigni finansowej. Zdaniem innych należałoby oczekiwać tutaj działań Regulatora – propozycja założeń makro dla całego rynku bankowego dla scenariusza stresowego (w aspekcie przygotowywania Planów naprawy przez banki). W dyskusji nad tym samym punktem, liczni eksperci zwracają uwagę, iż w chwili obecnej banki używają odwrotnych testów warunków skrajnych w sytuacji kiedy nie jest możliwe wypracowania realnego stresowego scenariusza i można by rozważyć zalecenie stosowania takiego rodzaju scenariusza (vide pkt. 21), jeżeli standardowy scenariusz nie doprowadziłby do uruchomienia przewidzianych opcji naprawy. Zdaniem niektórych ekspertów, nie każdy scenariusz jednocześnie powinien testować odporność płynnościową, kapitałową i rentowność banku – ważne, aby wszystkie scenariusze łącznie pokrywały te kwestie.

Pojawiły się głosy proszące o doprecyzowanie, że uruchomienie planu naprawy powinno nastąpić jedynie po naruszeniu poziomów wskaźników kapitałowych lub płynnościowych. Przekroczenie poziomu innych wskaźników z minimalnego wykazu wskaźników planu naprawy (EBA/GL/2021/11), poza kapitałowymi lub płynnościowymi, nie powinno samodzielnie powodować konieczności uruchomienia planu naprawy (np. wskaźniki rentownościowe).

Zdaniem niektórych, wytyczne potwierdzają zakres oraz głębokość scenariuszy obecnie zdefiniowanych w Wytycznych EUNB w sprawie rodzajów scenariuszy, które należy uwzględnić w planach naprawy oraz Wytycznych w sprawie wspólnych procedur i metod w

zakresie procesu przeglądu i oceny nadzorczej (SREP) oraz nadzorczych testów warunków skrajnych.

Część ekspertów pozytywnie oceniła możliwość przygotowania dodatkowego wyjaśnienia, gdy dotkliwy scenariusz dla sektora i gospodarki, nie wpływa na wymagane obniżenie wskaźników kapitałowych lub płynności. Zjawisko to szczególnie występuje przy małych bankach o ograniczonej działalności lub silnie związanych ze spółką matką

Zdaniem jednego z ankietowanych wymogi ORC dla banków spółdzielczych powinny być łagodniejsze, szczególnie jeśli są członkami systemu IPS.

Zdaniem niektórych z ankietowanych, warto rozważyć doprecyzowanie, aby w przypadku podmiotów będących podmiotami zależnymi wchodzącymi w skład grup, wśród rozpatrywanych scenariuszy analizować również takie, które zakładają brak możliwości uzyskania jakiegokolwiek pomocy ze strony spółki-matki. Należy przy tym podkreślić, że nawet w przypadku zawarcia pomiędzy krajowym podmiotem zależnym a podmiotem dominującym umowy dotyczącej wsparcia finansowego w ramach grupy, o której mowa w art. 19 BRRD, dyrektywa przewiduje możliwość odstąpienia od realizacji wynikających z niej zobowiązań, m.in. w przypadku, gdy udzielenie wsparcia mogłoby zagrażać płynności lub wypłacalności podmiotu powiązanego udzielającego wsparcia bądź stwarzać zagrożenia dla stabilności finansowej w państwie członkowskim, w którym podmiot ten ma siedzibę (vide art. 25 w zw. z art. 23 BRRD).

Zdaniem jednego z ekspertów, pominięta została kwestia rentowności, zwłaszcza długotrwałej rentowności, która jest kluczowa dla oceny stabilności i wiarygodności instytucji. Konsultowane wytyczne powinny uwzględniać również odniesienie do obszaru rentowności w zakresie oceny stopnia dotkliwości scenariuszy (punkt 21 wytycznych) oraz wpływu zastosowanych opcji na wskaźniki rentowności (punkt 25 i 27 wytycznych) nawet jeśli obszar ten nie powinien być uwzględniony w analizach. Pozwoli to instytucjom na stosowanie jednolitych zasad oceny „zdolności naprawczej właściwej dla danego scenariusza”, co w konsekwencji zapewni spójność tej oceny i zapewni jej porównywalność między instytucjami.

### Pytanie 3:

Czy zgadzają się Państwo z proponowanymi kryteriami dotyczącymi odpowiedniego punktu wyjścia, ram czasowych (w szczególności w odniesieniu do okresu 6 miesięcy w przypadku LCR i NSFR) oraz reprezentatywnych wskaźników (w szczególności w odniesieniu do wyraźnego uwzględnienia potencjalnych innych/zastępczych wskaźników - np. MREL) dla "zdolności naprawczych w zależności od scenariusza"?

Część z ankietowanych ekspertów uznało proponowane kryteria co do ram czasowych i reprezentatywnych wskaźników za adekwatne, u części pojawiły się jednak postulaty co do ich zróżnicowania.

Zdaniem licznej grupy ankietowanych, ramy czasowe zarówno dla kapitałowego, jak i płynnościowego ORC powinny być zróżnicowane w zależności od charakteru szoku, który uruchamia konkretny scenariusz. Ramy czasowe powinny być dostosowane do specyfiki instytucji finansowej, jak również powinny uwzględniać charakter realizowanego scenariusza stresowego. W przypadku wystąpienia szoków przejściowych i krótkotrwałych (szoki płynnościowe) ramy czasowe niezbędne do użycia opcji naprawczych powinny być krótsze w

porównaniu do scenariusza, kiedy szok ma charakter względnie trwały (szoki kapitałowe, rentownościowe). Postulowane ramy czasowe dla obliczania efektów naprawczych opcji kapitałowych powinny mieścić się w przedziale od 12 miesięcy (szok przejściowy, brak sekwencyjności) do 18 miesięcy (szok trwały i sekwencyjność użycia opcji). Podobnie ramy czasowe dla obliczania naprawczej opcji płynnościowej powinny mieścić się w przedziale od kilku tygodni (LCR) do powyżej 12 miesięcy (NSFR).

Jeśli dla „maksymalizacji mocy” uruchamianych opcji naprawczych niezbędne jest ich sekwencyjne użycie (np. najpierw odbudowa rentowności poprzez restrukturyzację kosztową, zmniejszenie dźwigni, sprzedaż aktywów itp., a dopiero po powrocie do rentowności i uzyskaniu zdolności inwestycyjnej wyjście na rynki kapitałowe) należy wydłużyć ramy czasowe, szczególnie w odniesieniu do odbudowy kapitałów. Bez tego może być niemożliwe uzyskanie maksymalnych efektów użytych opcji naprawczych. Zdaniem niektórych, przy proponowanych ramach czasowych w domyśle regulator oczekuje powrotu do kondycji finansowej sprzed wdrożenia planu naprawy w ciągu 6 miesięcy, co jest oceniane jako bardzo krótki okres.

Zdaniem części ankietowanych ekspertów, lista analizowanych wskaźników jest wystarczająca. Fakt, że nie jest zamknięta i na potrzeby wewnętrzne można korzystać również z innych miar ich zdaniem zapewnia wystarczającą elastyczność. W zakresie postulowanych uzupełnień, zdaniem niektórych MREL powinien zostać dodany do katalogu reprezentatywnych wskaźników, choć pojawiły się też głosy wprost przeciwne. Jeden z ekspertów za zasadne uznaje rozszerzenie listy uwzględnianych w analizie scenariuszowej wskaźników o miary określające poziom wewnętrznych źródeł pokrycia strat i rekapitalizacji podmiotu.

W konsultowanym projekcie regulacji ORC liczony ma być tylko dla wskaźników wskazanych w punkcie 27 (reprezentatywne wskaźniki płynności i kapitałowe), a uruchomienie Planu Naprawy następuje wyłącznie w wyniku naruszenia wskaźników kapitałowych i płynnościowych. W związku z tym, że prawo krajowe i lokalna praktyka nadzorcza przewiduje konieczność użycia szerszego katalogu wskaźników planu naprawy (np. krótkotrwale pogorszenie się rentowności), pojawiły się wątpliwości u części ankietowanych, czy ORC ma być liczony tylko dla wskaźników wskazanych w punkcie 27 (reprezentatywne wskaźniki płynności i kapitałowe), czy dla szerszego zestawu wskaźników. Jeśli "zdolność naprawcza w zależności od scenariusza" będzie określana tylko w realizacji do wskaźników kapitałowych i płynności to czy inne wskaźniki wiodące nie będą uwzględniane?

Zdaniem jednego z ekspertów, bardziej szczegółowego omówienia wymaga podejście, jakie należy zastosować w przypadku scenariusza stresowego uwzględniającego pogorszenie zarówno w zakresie kapitałów, jak i płynności, w którym przekroczenie wiodących wskaźników naprawy w ramach wspomnianych obszarów następuje w innych punktach w czasie.

#### Pytanie 4:

Czy mają Państwo jakieś uwagi dotyczące ogólnych kroków, jakie należy podjąć w celu określenia ORC ( overall recovery capacity)?

Zdaniem sporej części ekspertów, proponowane podejście jest w znacznej mierze zgodne z praktyką rynkową, i nie zgłaszają uwag co do ogólnych kroków, jakie należy podjąć w celu określenia Overall Recovery Capacity.

Poniższe uwagi pojawiały się jako pojedyncze głosy wybranych ekspertów:

- Wybierając warianty naprawy odpowiednie do konkretnego scenariusza, instytucje powinny wziąć także pod uwagę, czy możliwe jest zastosowanie danego wariantu, jeśli jest on w tym samym czasie stosowany przez inne instytucje (dla przykładu – trudno sobie wyobrazić jako systemowo realistyczną opcję naprawy poprzez rynkowe podniesienie kapitału przez kilka dużych banków jednocześnie).
- Wyjaśnienia wymaga, jakie opcje powinny być wzięte do wyliczenia ORC, wszystkie możliwe, czy te przyjęte do implementacji, po decyzji nadzorczej? W Polsce KNF podejmuje decyzję o odstąpieniu od realizacji opcji naprawy na wniosek podmiotu podlegającego naprawie.
- Wymóg, żeby stress zawsze naruszał wymogi kapitałowe, powoduje, że takie scenariusze mogą być w niektórych sytuacjach nadmiernie pesymistyczne, często właściwie nierealnie.
- Postulat uwzględnienie udziału banków w systemie IPS.
- W zakresie *Calculation of 'scenario-specific recovery capacity'* zdaniem niektórych ankietowanych punktu 31 nie jest wystarczająco zrozumiałą.

Pojawiła się wątpliwość co do wyliczeń ORC - które działania powinny być w nich uwzględniane? Czy powinny być to działania przewidziane dla planów naprawy (w tym wspólne dla planu naprawy i planów awaryjnych), czy również działania przewidziane wyłącznie dla planów awaryjnych? A zatem czy działania uwzględnione w wyliczeniu ORC powinny umożliwiać wyjście z poziomu planu naprawy (Red) do poziomu planów awaryjnych (Orange), czy jednak z poziomu planu naprawy (Red) do poziomu ostrzegawczego (Yellow) czy nawet do poziomu Green, oznaczającego brak jakichkolwiek przekroczeń dla wskaźników planu naprawy.

Część ekspertów zwraca uwagę na trudność w ocenie prawdopodobieństwa realizacji danej akcji w scenariuszu stresowym, która ich zdaniem jest bardzo ocenna. W zakresie działań naprawczych z limited probability (punkt 29) sugerowane jest uwzględnienie ich skuteczności tylko z uwzględnieniem (niskiego) prawdopodobieństwa ich realizacji.

Wytyczne nie określają jednoznacznie, czy ocenę „zdolności naprawczych w zależności od scenariusza” należy przeprowadzić dla wszystkich (równocześnie) opcji dostępnych i właściwych do zastosowania w danym scenariuszu (nawet jeśli podzbiór tych opcji dałby lepszy efekt w rozumieniu wpływu na wskaźniki planu naprawy i może być również skuteczną strategią naprawy) oraz czy należy przeprowadzić ocenę „zdolności naprawczych w zależności od scenariusza” dla kilku wykluczających się wzajemnie ale dostępnych w danym scenariuszu i odpowiednich zestawów opcji (strategii naprawy). Może to prowadzić do różnej interpretacji wymogu przez instytucje, a w konsekwencji, brak możliwości porównania ORC między nimi. Celem zapewnienia spójnego podejścia wytyczne powinny nakładać obowiązek na właściwe organy doprecyzowania zasad przeprowadzenia oceny odpowiedniości opcji w scenariuszach, tak aby uzyskać spójność podejścia.

*Pytanie 5: Czy mają Państwo uwagi do definicji ORC jako przedziału pomiędzy najniższą a najwyższą "zdolnością naprawczą właściwą dla danego scenariusza" zarówno w odniesieniu do kapitału, jak i płynności?*

W naszej ocenie wprowadzenie wymogu przedziału dla ORC może być nadmiarowe – oznaczałoby to dalsze skomplikowanie planu naprawy, zwiększenie jego wariantowości, przez co przejrzystość (i w ślad za tym użyteczność) dokumentu może okazać się ograniczona.

Kwestia definicji ORC jako najniższą a najwyższą "zdolnością naprawczą właściwą dla danego scenariusza" budzi pewne kontrowersje. Proponowane podejście zakłada przygotowanie wielu różnych opcji i próbę oceny ich współzależności, w szczególności przy wykluczaniu i osłabianiu efektu jednej dla drugiej. Wydaje się, że będzie trudno określić miarodajny i porównywalny ORC bazując na różnicy pomiędzy najwyższą a najniższą „zdolnością naprawczą właściwą dla danego scenariusza”. Trudno uznać za miarodajne wyliczenie ORC na podstawie wielkości „zdolności naprawczych” z różnych scenariuszy, a zatem przy zupełnie różnych danych wejściowych (wynikających z różnorodnych warunków specyficznych dla konkretnego scenariusza), tym bardziej, że dla każdego scenariusza mogą być odmienne punkty wyjścia, a zatem ORC może dotyczyć różnych okresów<sup>3</sup>. Eksperci wskazali przy tym, że wskazana byłaby praca nad integracją nadzorczych testów warunków skrajnych z możliwymi w danych warunkach (scenariuszach) opcjami naprawy i większą standaryzacją możliwych opcji naprawy<sup>4</sup>.

Dobrym rozwiązaniem może być natomiast oszacowanie krańcowych kwot zapotrzebowania na kapitał, płynność i wynik w danym scenariuszu, tj. kwot niezbędnych do przywrócenia pożądanych poziomów wiodących wskaźników planu naprawy (TCR, LCR lub NSFR – w zależności od specyfiki profilu płynnościowego banku i charakterystyki scenariusza kryzysowego, oraz ROA) do: (1) minimalnego wymogu regulacyjnego (poziom czerwony planu naprawy) oraz (2) poziomu BAU zgodnego z apetytem na ryzyko i aspiracjami banku (np. z celami kapitałowymi, strategią banku).

Część Ekspertów wskazała, że ORC powinno być oszacowaną konserwatywnie minimalną kwotą w kontekście zdolności naprawczych w danym scenariuszu w celu odbudowy pozycji kapitałowej i płynnościowej.

Eksperci zwracają przy tym uwagę, że zapisy zawarte w proponowanym brzmieniu Wytycznych nie precyzują definicji ORC w przejrzysty sposób, tak jak jest to zaprezentowane w „Ramce wyjaśniającej dotyczącej określenia ORC”<sup>5</sup>. Konieczne wydaje się doprecyzowanie terminów najniższa i najwyższa "zdolność naprawcza".

W szczególności Wytyczne nie określają jednoznacznie:

- a) czy do określenia przedziału pomiędzy najniższą a najwyższą "zdolnością naprawczą właściwą dla danego scenariusza" należy uwzględnić wyniki z różnych scenariuszy (jeśli więcej niż jeden scenariusz odnosi się do obszaru kapitału lub analogicznie, więcej niż jeden scenariusz odnosi się do obszaru płynności), czy również wyniki przeliczeń dla różnych zestawów opcji w ramach jednego scenariusza;
- b) w jaki sposób obliczyć sumę wpływów wdrożenia zestawu opcji na odpowiednie wskaźniki planu naprawy tj. „zdolność naprawcza właściwa dla danego scenariusza” (np. jest to różnica między wartościami wskaźników planu naprawy w sytuacji braku wdrożenia opcji naprawy a tymi wartościami po wdrożeniu opcji),

co może prowadzić do różnej interpretacji wymogu przez instytucje, a w konsekwencji, brak możliwości porównania ORC między nimi.

W opinii jednego Eksperta określenie najwyższego i najniższego „scenario specific recovery capacity” jest właściwe, a dodatkowo powinno zostać uzupełnione o najdłuższe i

---

<sup>3</sup> Należy przy tym zwrócić uwagę, że w przypadku, gdy wyceny opcji naprawy w scenariuszach są takie same, ORC będzie jedną liczbą, a zatem ustalenie przedziału nie będzie możliwe.

<sup>4</sup> W szczególności sama miara LCR potrafi być bardzo wrażliwa na sposób lokowania nadwyżki płynności, w sytuacji gdy np. lokaty międzybankowe (zmniejszające wpływy czyli zmniejszające licznik) zostaną zamienione na środki utrzymywane w banku centralnym (wzrost mianownika) miara LCR ulegnie zmniejszeniu chociaż obiektywnie płynność uległa poprawie.

<sup>5</sup> “Explanatory box on the ORC determination”, Consultation Paper: Draft Guidelines on overall recovery capacity in recovery planning, pp. 12-18.



najkrótsze ramy czasowe (np. 12-18 miesięcy dla naprawczych opcji kapitałowych i 6-8 miesięcy dla naprawczych opcji płynnościowych). W ten sposób „moc obliczeniowa” dla danego scenariusza („recovery capacity”) byłaby dwuwymiarowa, co znacznie by wzbogaciło całą koncepcję ORC z ewidentnymi korzyściami dla nadzorców oraz instytucji bankowych. Wprowadzenie wymiaru czasowego i utworzenie takiego „suwaka” zwiększałoby efektywność opcji naprawczych oraz akcentowało bardzo ważny w działaniach naprawczych trade-off między czasem wprowadzania opcji naprawczych i ich skutecznością.

*Pytanie 6: Czy mają Państwo uwagi na temat zakresu oceny "zdolności naprawczych w zależności od scenariusza" przez właściwe organy?*

Punkt 37 c wytycznych odnosi się do konieczności oceny przez właściwe organy ilościowego wpływu opcji naprawy wyliczonego przez instytucje, oraz pozwala na dokonanie dostosowania lub korekty tego wyliczenia przez właściwe organy w przypadku gdy w ocenie właściwych organów wyliczenia przedłożone przez instytucje nie są oparte o realistyczne i wiarygodne założenia. Właściwe organy powinny być zatem zobowiązane do opracowania jasnych zasad, według jakich kryteriów i na podstawie jakich parametrów ta ocena będzie przeprowadzana i spójnego ich stosowania w stosunku do instytucji, tak aby zapewnić równe ich traktowanie. Winno to również uwzględniać określenie konsekwencji oceny dla banków (decyzji o przyjęciu lub odrzuceniu planu naprawy, ew. zalecenia do wdrożenia dla banku w odniesieniu do „skorygowanego ORC”), co pozwoliłoby na szybszą odpowiedź organu. Metodyka oceny winna być dostępna dla banków.

Aby możliwe było przeprowadzenie analiz porównawczych, zgodnie z punktem 38, uwzględniając różne rodzaje scenariuszy zakładane w planach naprawy i specyfikę podmiotów, właściwe organy powinny przedstawić założenia które należy przyjąć w analizie opcji naprawy i opracowaniu scenariuszy. Przykładowo, porównanie katalogu opcji naprawy różnych instytucji jest możliwe jedynie w przypadku gdy instytucje rozważają tożsame scenariusze, w których te opcje są stosowane. Należy zatem rozważyć zasadność opracowania przez nadzorcę uniwersalnego scenariusza dla wszystkich podmiotów rynku bankowego (lub danej grupy rówieśniczej banków).

Należy przy tym jednak zauważyć, że porównywanie wyników pomiędzy bankami, w szczególności w kontekście wykorzystywanych działań naprawczych, może nie być miarodajne. Każdy bank ma inny wyjściowy poziom wskaźników, co powoduje różnice w stopniu „dotkliwości” stosowanych scenariuszy odwrotnych, a zatem w ten sposób można raczej oceniać obecną pozycję płynnościową / kapitałową, aniżeli faktyczną zdolność danego banku do przywrócenia odpowiedniej pozycji kapitałowej / płynnościowej.

Eksperti zwracają nadto uwagę na fakt, że właściwe organy w szczególności powinny oceniać czy jednoczesne zastosowanie tych samych lub podobnych opcji naprawczych w kilku instytucjach będzie możliwe i czy nie spowoduje powstania (lub wzrostu poziomu) ryzyka systemowego.

Sformułowano przy tym sugestię, iżby nadzór publikował zagregowane lub zanonimizowane wyniki ocen<sup>6</sup>.

*Pytanie 7: Czy mają Państwo uwagi do proponowanej punktacji ORC?*

---

<sup>6</sup> Na wzór publikacji wyników ocen SREP przeprowadzanych przez ECB (np. ECB, *Aggregated results of SREP 2022*, [www.bankingsupervision.europa.eu/banking/srep/2023/html/ssm.srep202302\\_aggregateresults2023.en.html](http://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/srep/2023/html/ssm.srep202302_aggregateresults2023.en.html))

Idea oceny jest dobra, choć przyznawanie punktacji w odniesieniu do ORC ma większe znaczenie w tych jurysdykcjach, w których nie przewidziano zatwierdzenia planów naprawy przez właściwy organ.

Niemniej jednak należy zauważyć, że nie będzie spójnego podejścia w sektorze – poszczególne scenariusze są opracowywane przez banki, ale nawet scenariusze opracowywane odgórnie przez nadzór mogą w różny sposób wpływać na instytucje<sup>7</sup>. W związku z powyższym, elementem, który powinien podlegać ocenie jest poziom, z którego bank spada w szoku, jak również element poprawy miar w pewnych przedziałach czasowych (dlatego też termin 12 miesięcy dla kapitałów powinien zostać wydłużony).

Niezależnie od powyższego, Eksperti uważają, że skala powinna być rozszerzona do 4<sup>8</sup> lub nawet 5 ocen. Ocena w szerszej skali ORC (4-5 -stopniowej) ułatwi akceptację planów naprawy przez regulatora oraz da wskazówki bankom. Taki rating wskaże „odległość od perfekcji”<sup>9</sup>.

Ponowić należy przy tym postulat, by opracowana została spójna metodyka oceny i przyznawania punktacji, aby bazowała ona na czynnikach ilościowych i nie wprowadzała możliwości dodatkowej interpretacji (uznaniowości) ze strony organów nadzoru (obniżenia/podwyższenia oceny)<sup>10</sup>. Metodyka ta powinna także jednoznacznie określać konsekwencje oceny planu dla banku<sup>11</sup>. Trzeba mieć przy tym na względzie, że na ocenę ORC (a tym samym określanie przez właściwe organy obszarów wymagających poprawy) ma oczywiście wpływ ogólna sytuacja makroekonomiczna, która stanowi bazę do wyliczenia wpływu na współczynniki (z uwagi na wpływ na wyniki scenariuszy stresowych).

Należy przy tym podkreślić, że proponowana punktacja ORC nie dotyczy instytucji, która jest w trakcie realizacji planu naprawy i już uruchomiła wszystkie bądź większość opcji naprawczych. Dla takich przypadków powinno być wypracowane inne, specyficzne rozwiązanie.

Pewne niejasności budzi kwestia dokonywania oceny po „skorygowaniu”. Kryteria przydzielania oceny ‘adjusted ORC’ nie są w pełni zrozumiałe i winny być doprecyzowane<sup>12</sup>.

---

<sup>7</sup> Np. bank o słabej pozycji kapitałowej potrzebuje niskiego szoku do przekroczenia miar, a w konsekwencji łatwiej będzie podnieść miary przez działania nałożone na szok. Natomiast instytucje o bardzo dobrej pozycji kapitałowej mogą aplikować gigantyczne szoki w celu obniżenia miar do zakładanych poziomów, a tym samym potencjalne działania w tak szokowych warunkach nie muszą przynosić odpowiednich rezultatów jak przy mniejszym szoku.

<sup>8</sup> Podobnie jak w przypadku skali ocen SREP (vide EBA Guidelines on common procedures and methodologies for the supervisory review and evaluation process (SREP), EBA/GL/2014/13, <https://eba.europa.eu/documents/10180/935249/EBA-GL-2014-13+%28Guidelines+on+SREP+methodologies+and+processes%29.pdf/4b842c7e-3294-4947-94cd-ad7f94405d66>)

<sup>9</sup> Przykładowo, ocena „Weak” ma wymiar umiarkowanie pozytywny (możliwa jest sytuacja zatwierdzenia takiego planu). Warto zatem dodać ocenę „unsatisfactory”, w sytuacji np. gdy przedstawiony plan jest nierealny i nieakceptowalny.

<sup>10</sup> Warto przy tym zaznaczyć czy faktycznie w punktacji mają być uwzględnione jedynie wskaźniki kapitałowe i płynności. Czy inne podstawowe wskaźniki planu naprawy nie będą uwzględniane w procesie ustalenia oceny?

<sup>11</sup> Przykładowo, metodyka powinna wskazywać czy nadanie oceny „Weak” oznaczałoby automatycznie brak zgody na zatwierdzenie planu naprawy przez organ nadzoru, jak również to czy nadanie oceny ‘Adequate with potential room for improvement’ oznacza, że w ocenie organu nadzoru plan naprawy przyjęty przez instytucję jest wiarygodny i wykonalny, czy nie.

<sup>12</sup> Przykładowo ocena satysfakcjonująca pojawia się w przypadku, w którym zastosowanie działań uwzględnionych w ‘adjusted ORC’ umożliwia osiągnięcie przez odpowiednie wskaźniki naprawy Banku poziomów powyżej limitów określonych zgodnie z „Wytycznymi w sprawie wskaźników planu naprawy”. Czy wspomniany limit oznacza poziom Red, ustalony jako suma limitu regulacyjnego i

Nie jest też jasne czy 'adjusted ORC' zostanie wyliczone przez jednostkę nadzorującą i przekazane bankowi do uwzględnienia (i czy jest tu możliwość dialogu), czy też bank otrzyma wytyczne dotyczące korekty wyliczenia ORC, co umożliwi mu dokonanie skorygowanych obliczeń.

Wytyczne nie precyzują, jakie jest oczekiwanie wobec instytucji, które dokonały zwiększenia ORC i mają ograniczone możliwości dalszego działania w tym zakresie, a nie spełniają warunków nadania oceny „Satisfactory” w obecnym brzmieniu<sup>13</sup>. Może to oznaczać, że instytucje dojdą do różnych wniosków w zakresie potrzeby szukania bardziej radykalnych rozwiązań w zakresie poprawy 'adjusted ORC' (np. zmiana modelu biznesowego) celem uzyskania oceny „Satisfactory”. Właściwe organy na poziomie lokalnym powinny jasno określić ścieżkę postępowania w takim przypadku, w szczególności doprecyzowanie warunków, które pozwolą na długotrwałe utrzymywanie i akceptację przez właściwe organy oceny „Adequate with room for improvement” bez prowadzenia dalszych działań.

Ocena powinna być oczywiście komunikowana instytucji. Z pewnością jest to postulat, który zwiększy transparentność w komunikacji pomiędzy bankami a organami nadzoru w dyskusji o możliwości przeprowadzenia przez bank skutecznej autosanacji. Do rozważenia pozostaje sposób wykorzystania oceny ORC – nie jest jasne, czy będzie ona brana pod uwagę w definiowaniu przez organ nadzoru działań nadzorczych wobec banku, czy będzie mieć wpływ na intensywność takich działań, w tym np. wpływ na ocenę SREP, czy możliwość wypłaty dywidendy.

*Pytanie 8: Czy mają Państwo uwagi dotyczące możliwości określenia obszarów wymagających poprawy lub istotnych braków związanych z oceną ORC dokonywaną przez właściwe organy?*

Wśród obszarów związanych z oceną ORC dokonywaną przez właściwe organy, wymagających poprawy, należy w szczególności zwrócić uwagę na dwie kwestie:

- uwzględnienia zasady proporcjonalności – w odniesieniu do małych, mniej złożonych banków<sup>14</sup>,
- uwzględnienia specyfiki banków działających w ramach IPS - przygotowany przez EBA projekt wytycznych zdaje się abstrahować od tego, że zgodnie z art. 4 ust. 8 lit. b i ust. 9 lit. b BRRD, plany naprawy – za zgodą organu nadzoru – mogą być sporządzane na poziomie instytucjonalnych systemów ochrony (IPS)<sup>15</sup>.

---

dotodkowej przestrzeni? Kolejna wątpliwość związana jest z oceną 'Adequate with potential room for improvement'. Czy jest ona przyznawana w sytuacji, w której po zastosowaniu działań z 'adjusted ORC' wskaźniki naprawy Banku nie osiągnęłyby poziomów powyżej limitów zgodnie z „Wytycznymi w sprawie wskaźników naprawy” (czyli Red), ale powinny być one nadal wyższe lub równe wymogom regulacyjnym w zakresie kapitału instytucji, w tym dźwigni finansowej i płynności, o których mowa w paragrafie 21, dodając wszystkie obowiązujące w przepisach bufory? A zatem czy oznacza to sytuację, w której osiągnięty byłby poziom poniżej Red, ale powyżej limitu regulacyjnego? Czyli przykładowo byłaby to sytuacja, w której dla wskaźnika LCR, dla którego limit regulacyjny wynosi 100%, a limit Red Banku wynosi 105%, wskaźnik wynosiłby 102%? Czy dla przykładowo podanego wskaźnika LCR ocena 'Weak' miałaby miejsce gdy jego poziom byłby niższy niż minimum regulacyjne to jest 100%?

<sup>13</sup> Przykładowo, dotyczy to małych instytucji jak banki samochodowe o niezwykle ograniczonej zdolności do samonaprawy przy równoczesnej bezpiecznej pozycji kapitałowo – płynnościowej.

<sup>14</sup> Np. wskazane jest określenie maksymalnej liczby opcji rozpatrywanych przez mniejsze instytucje.

<sup>15</sup> Zdolność naprawcza banków w systemach IPS jest uzależniona od grupowego planu naprawy oraz zasobów pożyczek naprawczych danego systemu IPS możliwych do uruchomienia dla danego banku.

Na koniec pragniemy podkreślić, że – jakkolwiek doceniamy znaczenie i przydatność opracowania i oceny planów naprawy – proponowane procedury spowodują znaczne wydłużenie całego procesu. Już obecnie (zwłaszcza przy dynamicznych zmianach w otoczeniu makroekonomicznym i geopolitycznym) plany naprawy są zatwierdzane przez organ nadzoru relatywnie późno - de facto są już nieaktualne, a scenariusze bardzo mało prawdopodobne w momencie wdrożenia, co istotnie zmniejsza przydatność samego narzędzia „planu naprawy”. Proponowane wytyczne są kolejną regulacją skierowaną m.in. do banków, które już obecnie są przeregulowane. Ocena ogólnej zdolności naprawczej (ORC - overall recovery capacity) powinna stanowić element procesu nadzorczego, a nie być dodatkowym – wymaganym - elementem Planu naprawy.