

Tematsko izvješće

## Jedinstveni nadzorni mehanizam – dobar početak, ali potrebna su daljnja poboljšanja



EUROPSKI  
REVIZORSKI  
SUD

EUROPSKI REVIZORSKI SUD  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Upiti: [eca.europa.eu/hr/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/hr/Pages/ContactForm.aspx)

Internetske stranice: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)

Twitter: @EJAuditors

Više informacija o Europskoj uniji dostupno je na internetu (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije, 2016.

Print	ISBN 978-92-872-6210-3	ISSN 2315-0548	doi:10.2865/178554	QJ-AB-16-029-HR-C
PDF	ISBN 978-92-872-6222-6	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/68795	QJ-AB-16-029-HR-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6181-6	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/119480	QJ-AB-16-029-HR-E

© Europska unija, 2016.

Umnožavanje je dopušteno uz uvjet navođenja izvora.

Za svaku uporabu ili umnažanje slike 4. dopuštenje se mora zatražiti izravno od vlasnika autorskih prava.

U ovom izvješću prijevod teksta preuzetog iz dokumenata koje su sastavila druga tijela (npr. BIS, MMF) nije nužno službeni prijevod koji su osigurala ta tijela.

**Tematsko izvješće****Jedinstveni nadzorni  
mehanizam – dobar  
početak, ali potrebna  
su daljnja poboljšanja**

(u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom UFEU-a)

U tematskim izvješćima Suda iznose se rezultati revizija uspješnosti i usklađenosti koje su provedene za posebna proračunska područja ili teme povezane s upravljanjem. U odabiru i osmišljavanju takvih revizijskih zadataka Sud nastoji postići što veći učinak uzimajući u obzir rizike za uspješnost ili usklađenost, vrijednost predmetnih prihoda ili rashoda, predstojeće razvojne promjene te politički i javni interes.

Ovo izvješće izradilo je IV. revizijsko vijeće kojim predsjedava član Europskog revizorskog suda Baudilio Tomé Muguruza i koje je specijalizirano za područja reguliranja tržišta i konkurentnog gospodarstva. Reviziju je predvodio član Suda Neven Mates, a potporu su mu pružali voditelj njegova ureda George Karakatsanis, ataše u njegovu uredu Marko Mrkalj, ravnatelj Zacharias Kolas i voditelj radnog zadatka Mirko Gottman. Revizorski tim činili su Boyd Anderson (upućeni stručnjak) i revizori Paraskevi Demourtzidou, Helmut Kern i Giorgos Tsikkos. Jezičnu podršku pružio je Thomas Everett.



*Slijeva nadesno:* G. Karakatsanis, G. Tsikkos, M. Mrkalj, P. Demourtzidou, Z. Kolas, N. Mates, T. Everett, M. Gottmann, H. Kern.

## Odlomak

### **Pokrate**

#### I. - XV. **Sažetak**

#### 1. - 12. **Uvod**

#### 6. - 12. **Uspostava europske bankovne unije**

#### 13. - 19. **Revizijski pristup i metodologija**

#### 19. **Poteškoće u prikupljanju revizijskih dokaza**

#### 20. - 77. **Upravljačka struktura**

#### 21. - 27. **Uspostavljeni organizacijski ustroj je složen**

25. **ESB je, s obzirom na vremenska ograničenja, djelotvorno proveo postupke zapošljavanja za potrebe SSM-a**

26. - 27. **Međutim, ESB se uvelike oslanja na resurse nacionalnih nadležnih tijela**

28. - 39. **Institucionalna tijela osnovana su u skladu sa zahtjevima te su podržana složenim procesom donošenja odluka**

32. - 35. **Donošenje odluka složen je proces koji uključuje višeslojnu razmjenu informacija i znatan angažman tajništva nadzornog odbora**

36. - 37. **Nadzorni odbor mora donositi izrazito velik broj odluka**

38. - 39. **Te odluke posredno utječu na rad upravljačkog odbora**

40. - 52. **Načelo odvajanja monetarne politike od nadzora se primjenjuje, ali postoje rizici u pogledu percepcije njihove neovisnosti**

42. - 46. **Moglo bi se dodatno poraditi na procjeni rizika koji nastaju zbog zajedničke uporabe službi**

47. - 52. **Dodatni rizici u pogledu neovisnosti funkcije monetarne politike i nadzorne funkcije izravno su povezani s organizacijskim i financijskim ustrojem SSM-a**

53. - 57. **Etički postupci i kodeksi ponašanja primjenjuju se na rukovodstvo i osoblje SSM-a**
53. - 57. Donesen je etički okvir SSM-a, ali se na nacionalna nadležna tijela primjenjuje nacionalno zakonodavstvo te ona imaju znatnu slobodu u oblikovanju vlastitih pravila
58. - 77. **Unutarnja revizija: primjenjuje se inovativan pristup utemeljen na sveobuhvatnom planu revizije, ali provedbu otežavaju problemi u vezi s raspodjelom resursa i planiranjem**
62. - 65. Raspodjela resursa uprave Unutarnja revizija: iako je bilo jasno koliko je zaposlenika potrebno, njihov konačan broj bio je nedovoljan
66. - 69. Planiranje se temelji na sveobuhvatnom revizijskom okviru, no ne uzima se uvijek u obzir najbolja praksa
70. - 77. Metodologija procjene rizičnosti općenito je primjerena, no ne sadržava zaštitne mjere kojima bi se zajamčilo da se za područja visokog i srednjeg rizika pronađu cjelovita i pravodobna rješenja
78. - 103. **Mehanizmi odgovornosti**
82. - 84. **(1) Uloge i zadaće SSM-a kao cjeline jasno su utvrđene i dostupne javnosti u obliku relevantnih zakonskih akata**
85. - 87. **(2) Revizijske ovlasti Suda utvrđene su u Ugovoru o funkcioniranju EU-a**
88. - 97. **(3) Formalni okvir uspješnosti kojim bi se pružala jamstva u pogledu ostvarenja ciljeva SSM-a još uvijek nije izrađen**
98. - 99. **(4) Parlament obavlja demokratski nadzor nad nadzornim aktivnostima uz znatna ograničenja u pogledu povjerljivosti**
100. - 103. **(5) Iako mehanizmi za slanje povratnih informacija postoje, i dalje ne obuhvaćaju općenite ankete među financijskim institucijama**
104. - 149. **Zajednički nadzorni timovi – ustroj i raspodjela resursa**
106. - 125. **Planiranje i procjene ukupnih resursa potrebnih za nadzor, raspodjela resursa i osiguravanje potrebnog osoblja**
107. - 110. Početne procjene ukupnog broja potrebnih zaposlenika za SSM temeljile su se na jednostavnom pristupu
111. - 112. Tim se pristupom nije u potpunosti predvidjelo sve veće radno opterećenje u području nadzora
113. - 119. Metodologija grupiranja osmišljena je da se olakša početno raspoređivanje osoblja u zajedničke nadzorne timove, ali potrebno ju je ažurirati
120. - 121. ESB raspoređuje svoje resurse primjenom metodologije grupiranja
122. - 125. Politika imenovanja koordinatora osmišljena je da potakne usklađivanje, ali se u pojedinim slučajevima nije primjenjivala

126. - 137. **Suradnja ESB-a s nacionalnim nadležnim tijelima i oslanjanje na njihov rad**
126. - 128. Zajednički nadzorni timovi uvelike se oslanjaju na osoblje nacionalnih nadležnih tijela, no ESB ima vrlo malu kontrolu nad resursima tih tijela
129. Zajedničke nadzorne timove u velikoj mjeri i dalje čine državljani zemlje iz koje dolazi nacionalno nadležno tijelo i nadzirana banka
130. - 137. Ukupni broj izdvojenog osoblja određenih nacionalnih nadležnih tijela ne ispunjava očekivanja ESB-a u pogledu osiguravanja potrebnog osoblja za zajedničke nadzorne timove
138. - 149. **Ustroj, hijerarhija i osposobljavanje zajedničkih nadzornih timova**
138. - 139. Međunarodnim timovima olakšava se razmjena znanja i najbolje prakse...
140. Međutim, postoje dvostruke hijerarhijske strukture
141. Postoje nejasnoće u komunikacijskim kanalima i raspodjeli radnih zadataka
142. Postoje i razlike u uporabi i klasifikaciji horizontalnih funkcionalnih jedinica nacionalnih nadležnih tijela, te bi sve navedeno moglo dovesti do neučinkovite uporabe resursa
143. - 147. Nepostojanje obvezujućeg ocjenjivanja radne uspješnosti članova zajedničkih nadzornih timova iz nacionalnih nadležnih tijela moglo bi uzrokovati probleme u pogledu motiviranosti i uspješnosti
148. - 149. U okviru SSM-a ne postoji cjeloviti plan osposobljavanja ni program certificiranja za obavljanje nadzora
150. - 183. **Neposredni nadzor (nadzor na licu mjesta)**
150. - 152. **Mehanizmi obavljanja neposrednog nadzora dosljedni su i sveobuhvatni**
153. - 170. **Na vidjelo su izašli praktični nedostaci u vezi s planiranjem i obavljanjem neposrednog nadzora te osiguravanjem potrebnog osoblja**
153. - 158. Ograničena uključenost ESB-a u neposredni nadzor
159. - 164. Planiranje je detaljno i složeno
165. - 170. Potrebna su poboljšanja u području IT-a
171. - 175. **ESB planira konkretne mjere za poboljšanje kvalifikacija i vještina nadzornika i voditelja nadzornih posjeta**

176. - 183. **Jasna struktura podnošenja izvješća u kojoj se katkad naglasak ne stavlja na potrebne pojedinosti i čiju vrijednost može umanjiti dugotrajnost postupka**

176. - 177. **Postupak podnošenja izvješća u ESB-u dobro je strukturiran**

178. - 182. **Međutim, pravila za priopćavanje nalaza nisu potpuna**

183. **Rokovi za izdavanje izvješća su dugi**

184. - 197. **Zaključci i preporuke**

185. - 187. **Upravljačka struktura**

188. - 189. **Odgovornost**

190. - 194. **Zajednički nadzorni timovi**

195. - 197. **Neposredni nadzor (nadzor na licu mjesta)**

**Prilog I. — Sažeti prikaz revizijskog pristupa**

**Prilog II. — Ograničenja u vezi s pristupom informacijama**

**Prilog III. — Proces donošenja odluka**

**Prilog IV. — Proračunski postupak ESB-a**

**Prilog V. — Revizija nadzora banaka u odabranim zemljama**

**Prilog VI. — Preporuke MMF-a u vezi s transparentnošću i odgovornošću u okviru nadzornih zadaća ESB-a**

**Prilog VII. — Opseg preispitivanja koje Europska komisija obavlja temeljem članka 32. Uredbe o SSM-u**

**Prilog VIII. — Anketa provedena među nacionalnim nadležnim tijelima i nadziranim institucijama**

**Prilog IX. — Glavni elementi mehanizama odgovornosti ESB-a Europskom parlamentu**

**Prilog X. — Struktura procesa izvješćivanja o neposrednom nadzoru**

**Odgovor ESB-a**



- BCBS:** Bazelski odbor za nadzor banaka (engl. *Basel Committee on Banking Supervision*)
- BIS:** Banka za međunarodne namire (engl. *Bank for International Settlements*)
- BUCOM:** Odbor Europske središnje banke za proračun
- COI:** Odjel ESB-a za centralizirani neposredni nadzor (engl. *Centralised on-site inspection*)
- EBA:** Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo (engl. *European Banking Authority*)
- EMU:** ekonomska i monetarna unija
- ESB:** Europska središnja banka
- ESFS:** Europski sustav financijskog nadzora (engl. *European System of Financial Supervision*)
- ESSB:** Europski sustav središnjih banaka
- FDIC:** američka Savezna korporacija za osiguranje depozita (engl. *Federal Deposit Insurance Corporation*)
- GAO:** američki Državni ured za reviziju (engl. *Government Accountability Office*)
- GU MN:** Glavna uprava za mikrobonitetni nadzor
- IAC:** Odbor unutarnjih revizora (engl. *Internal Auditors Committee*)
- IMAS:** sustav za upravljanje informacijama (engl. *Information Management System*)
- MMF:** Međunarodni monetarni fond
- NSB:** nacionalna središnja banka

**SEP:** program nadzornog ispitivanja (engl. *Supervisory Examination Programme*)

**SQA:** osiguravanje kvalitete nadzora (engl. *Supervisory Quality Assurance*)

**SREP:** postupak nadzorne provjere i ocjene (engl. *Supervisory Review and Evaluation Process*)

**SSM:** jedinstveni nadzorni mehanizam (engl. *Single Supervisory Mechanism*)

**UFEU:** Ugovor o funkcioniranju Europske unije

**VRI:** vrhovna revizijska institucija

## Što je SSM?

### I

Globalna financijska kriza 2008. godine uzrokovala je ozbiljne poteškoće u mnogim europskim gospodarstvima. Također je posredno utjecala na bankarski sektor u kojem su se mnoge kreditne institucije, nakon višegodišnjeg razdoblja deregulacije i povećanog preuzimanja rizika, našle u situaciji prekomjerne izloženosti na posrnulim tržištima te su bile prisiljene obratiti se državi za financijsku potporu. Međutim, državne sanacije neizbježno su dovele do povećanja javnog duga, što je dovelo do slabljenja ulaganja i rasta te daljnjih pritisaka na solventnost banaka.

### II

Kako bi se izbjegle buduće krize i povećala razina povjerenja u bankarski sektor, bilo je potrebno prekinuti „začarani krug“ prekomjernog preuzimanja rizika i državnih sanacija. U potrazi za trajnim rješenjem u europodručju čelnici EU-a 2012. godine službeno su najavili zajedničko uređenje poslovanja banaka u obliku europske bankovne unije.

### III

Odlučeno je da će se bankovna unija temeljiti na centraliziranom nadzoru banaka u europodručju, mehanizmu kojim se jamči da će se likvidacija posrnulih banaka provesti uz minimalne troškove za porezne obveznike i gospodarstvo, te na usklađenom sustavu osiguranja depozita. Prvi korak, odnosno centralizirani nadzor, sastojao se od uspostave jedinstvenog nadzornog mehanizma (SSM, engl. *Single Supervisory Mechanism*) 2014. godine koji je osmišljen da preuzme veliki dio nadzornih aktivnosti koje su prethodno provodila nacionalna tijela. Europska središnja banka nadležno je tijelo za SSM, no u taj su mehanizam u velikoj mjeri uključene i države članice koje u njemu sudjeluju.

## O čemu je riječ u ovom izvješću?

### IV

Sud ima ovlasti za ispitivanje operativne učinkovitosti uprave ESB-a. Stoga smo se u okviru ove revizije usredotočili na način na koji je ESB uspostavio SSM i organizirao njegovo djelovanje. Pritom smo razmotrili upravljačku strukturu novog mehanizma (uključujući funkcioniranje unutarnje revizije), mehanizme odgovornosti (engl. *accountability*) (uključujući vanjsku reviziju), organizaciju timova za nadzor banaka i osiguravanje resursa za njihovo djelovanje (u obliku bonitetne analize ili nadzora u uredima banaka) te postupak neposrednog nadzora.

### V

Međutim, naišli smo na važnu prepreku u svim područjima revizije koju smo namjeravali provesti, naime, došlo je do razilaženja s ESB-om o poimanju naših ovlasti i pravu na pristup dokumentima. Tvrdeći da nije obuhvaćen našom nadležnošću, ESB nije pokazao spremnost da nam omogući pristup određenim dokumentima koji su nam bili potrebni za obavljanje potpune revizije. Stoga smo mogli tek djelomično procijeniti upravlja li ESB učinkovito SSM-om u pogledu upravljačke strukture, nadzora bonitetnom analizom i neposrednog nadzora.

**Što smo utvrdili?****VI**

Prikupili smo dovoljno informacija za izvođenje zaključka da je SSM uspostavljen u postavljenom roku. Zbog uključenosti nacionalnih nadzornih tijela nadzorna struktura prilično je složena i oslanja se na intenzivnu koordinaciju i komunikaciju između osoblja ESB-a i osoblja koje su imenovala nacionalna nadležna tijela država članica sudionica. Takva složena struktura izazov je u pogledu upravljanja jer takvi složeni postupci razmjene informacija mogu nepovoljno utjecati na učinkovitost i djelotvornost rukovodstva pri donošenju odluka.

**VII**

ESB je zakonski obavezan poštovati jasno odvajanje svoje funkcije monetarne politike od nadzorne funkcije. Nadzornu funkciju nadgleda nadzorni odbor koji predlaže odluke upravnom vijeću ESB-a. Međutim, nadzorni odbor SSM-a u okviru ESB-a nema kontrolu nad proračunom i ljudskim resursima za nadzor. Zbog toga se dovodi u pitanje neovisnost tih dvaju funkcija ESB-a, kao i zbog činjenice da pojedini odjeli ESB-a djeluju kao službe koje pružaju usluge za potrebe obaju tih funkcija, bez jasnih pravila i hijerarhije koji bi mogli sukob ciljeva sveli na najmanju moguću mjeru.

**VIII**

Jedna od takvih zajedničkih službi je i jedinica za unutarnju reviziju. Utvrdili smo da joj nedostaje resursa za rad na SSM-u, kojemu se posvećuje manje pozornosti nego drugim revizijskim zadacima. Iako je u svrhu odabira revizijskih predmeta obavljena zadovoljavajuća procjena rizičnosti, resursi koji su jedinici za unutarnju reviziju trenutačno na raspolaganju nedostatni su da zajamče da će se najrizičniji aspekti operacija SSM-a obraditi u razumnom roku.

**IX**

Napore koje ESB ulaže kako bi Europskom parlamentu i javnosti zajamčio transparentnost i odgovornost u pogledu SSM-a moglo bi umanjiti nepostojanje odgovarajućeg mehanizma za procjenu i podnošenje izvješća o djelotvornosti nadzora.

**X**

Broj članova nadzornog osoblja izvorno je određen vrlo jednostavnim pristupom koji se temeljio na procjenama broja zaposlenika potrebnih za obavljanje sličnih funkcija u nacionalnim nadležnim tijelima prije uspostave SSM-a. Nije provedena detaljna analiza potreba za osobljem za novi i znatno zahtjevniji okvir SSM-a te, slijedom toga, nije uspostavljena nikakva izravna poveznica između programa nadzornog ispitivanja (SEP) i raspodjele resursa. Postoje naznake da je trenutačni broj osoblja nedovoljan.

## XI

Djelovanje SSM-a u području nadzora važnijih banaka u europodručju, kako neposrednog nadzora tako i nadzora bonitetnom analizom, u velikoj mjeri ovisi o osoblju koje imenuju nacionalna tijela. Stoga ESB, unatoč tome što snosi krajnju odgovornost, nema dostatnu kontrolu nad sastavom i vještinama nadzornih i inspekcijskih timova, kao ni nad resursima kojima se može koristiti.

## XII

Raspoređivanje osoblja u zajedničke timove za nadzor bonitetnom analizom, posebno osoblja iz nacionalnih tijela, nije usklađeno s početnim procjenama potreba pa ograničenja u pogledu osoblja koja su time nastala u velikom broju slučajeva mogu utjecati na sposobnost timova za prikladno obavljanje nadzora banaka za koje su zaduženi.

## XIII

Za obavljanje neposrednog nadzora također je zadužen ESB, no problem je u tome što je u nadzornim timovima obično vrlo mali broj zaposlenika ESB-a. Nadalje, u većini slučajeva nadzor predvodi nadzorno tijelo iz matične države ili države domaćina banke.

## XIV

Utvdili smo još nekoliko problema koji utječu na provedbu neposrednog nadzora, uključujući nepostojanje smjernica za određivanje prioriteta zahtjeva za provedbu nadzora, nedostatke u području IT-a i potrebu za poboljšanjem kvalifikacija nadzornika iz nacionalnih nadležnih tijela koji obavljaju neposredni nadzor. Osim toga, zbog duljine procesa koji završava iznošenjem završnih preporuka, moguće je da su nalazi već zastarjeli u trenutku kada se službeno dostave banci.

## Kako bi se SSM mogao poboljšati?

## XV

Iznosimo sljedeće preporuke:

- (a) Kad je riječ o upravljačkoj strukturi, ESB bi trebao:
  - (i) nastojati povećati učinkovitost daljnjim pojednostavnjenjem procesa donošenja odluka
  - (ii) ispitati rizik koji sustav zajedničkih službi predstavlja za odvajanje funkcija, uspostaviti odvojene hijerarhije za slučajeve u kojima se upotrebljavaju posebni resursi za nadzor i razmotriti davanje veće uloge predsjedniku i potpredsjedniku nadzornog odbora u proračunskom postupku, te
  - (iii) rasporediti resurse i vještine u području unutarnje revizije na takav način da se rizici višeg stupnja obrađuju na dogovarajući način i u prikladno vrijeme.

- (b) Kad je riječ o odgovornosti, ESB bi trebao:
- (i) staviti na raspolaganje sve tražene dokumente kako bi Sud mogao provesti reviziju za koju je ovlašten te
  - (ii) izraditi i staviti javnosti na raspolaganje formalni okvir uspješnosti kako bi dokazao djelotvornost svojih nadzornih aktivnosti.
- (c) Kad je riječ o nadzoru bonitetnom analizom (tj. o radu zajedničkih nadzornih timova), ESB bi trebao:
- (i) poduzeti mjere da se zajamči da nacionalna tijela u cijelosti i razmjerno sudjeluju u radu zajedničkih nadzornih timova
  - (ii) s nacionalnim nadležnim tijelima razviti metode za procjenu prikladnosti kandidata za imenovanje u zajedničke nadzorne timove i njihovu naknadnoj radnoj uspješnosti
  - (iii) uspostaviti i održavati sveobuhvatne baze podataka s informacijama o vještinama, iskustvu i kvalifikacijama svih članova zajedničkih nadzornih timova
  - (iv) provoditi službeni, relevantni plan osposobljavanja za sve nadzorno osoblje i razmisliti o uspostavi programa certificiranja za obavljanje nadzora bonitetnom analizom
  - (v) razviti metodologiju kojom bi se na temelju rizičnosti određivala ciljna veličina i sastav svakog zajedničkog nadzornog tima, te
  - (vi) redovito preispitivati model grupiranja koji se primjenjuje pri planiranju nadzora te ga po potrebi ažurirati. Grupiranje bi se trebalo temeljiti na najnovijim informacijama o pojedinim bankama.
- (d) Kad je riječ o neposrednom nadzoru, ESB bi trebao:
- (i) osjetno pojačati prisutnost vlastitog osoblja u neposrednom nadzoru te zajamčiti da preglede u većoj mjeri predvode nadzornici koji nisu državljani predmetnih zemalja te
  - (ii) otkloniti nedostatke u IT sustavu i poboljšati opću razinu vještina i kvalifikacija nadzornika koji obavljaju neposredni nadzor.

## 01

Financijski sustav ima središnju ulogu u funkcioniranju gospodarstva. Stabilan financijski sustav od ključne je važnosti za učinkovitu raspodjelu resursa i tako doprinosi održivom gospodarskom rastu. Poremećaji u financijskoj stabilnosti mogu uzrokovati visoke troškove za državu i gospodarstvo u cjelini.

## 02

U razdoblju prije svjetske financijske krize europske banke uglavnom su pogrešno procjenjivale rizike (primjerice u vezi s izvedenicama, nekretninama, rizičnošću države), a njihove su se bilance brzo povećavale unatoč nedostatku kapitala i pričuva za održavanje likvidnosti. Takvo nezadovoljavajuće upravljanje rizicima, u spoju s niskim kamatnim stopama, dovelo je do prekomjernog preuzimanja rizika, naglog porasta kreditiranja i neodrživog učinka poluge te je istodobno doprinijelo stvaranju velike makroekonomske neravnoteže u nekoliko država članica EU-a. Nažalost, ti nedostatci nisu uočeni dovoljno rano da bi se mogli ukloniti na zadovoljavajući način. Zbog međusobne povezanosti suvremenih financijskih sustava problemi u jednoj zemlji brzo prelaze državne granice te uzrokuju financijske poteškoće i u ostalim zemljama EU-a.

## 03

Kada je ponestalo likvidnosti i kada je gospodarska recesija dodatno utjecala na kvalitetu kredita, pokazalo se da su mnoge banke izrazito ugrožene i da trebaju potporu javnog sektora. Izašlo je na vidjelo, i to posebice unutar europodručja, da u mehanizmima ekonomske i monetarne unije (EMU) postoje duboko ukorijenjeni strukturni nedostatci.

## 04

Jedan od važnih čimbenika bila je i činjenica da su za uređenje i nadzor kreditnih institucija bile odgovorne države članice. Zbog nepostojanja jedinstvenog europskog nadzornog tijela postojale su „znatne razlike u ovlastima nacionalnih nadzornih tijela u različitim državama članicama“<sup>1</sup>.

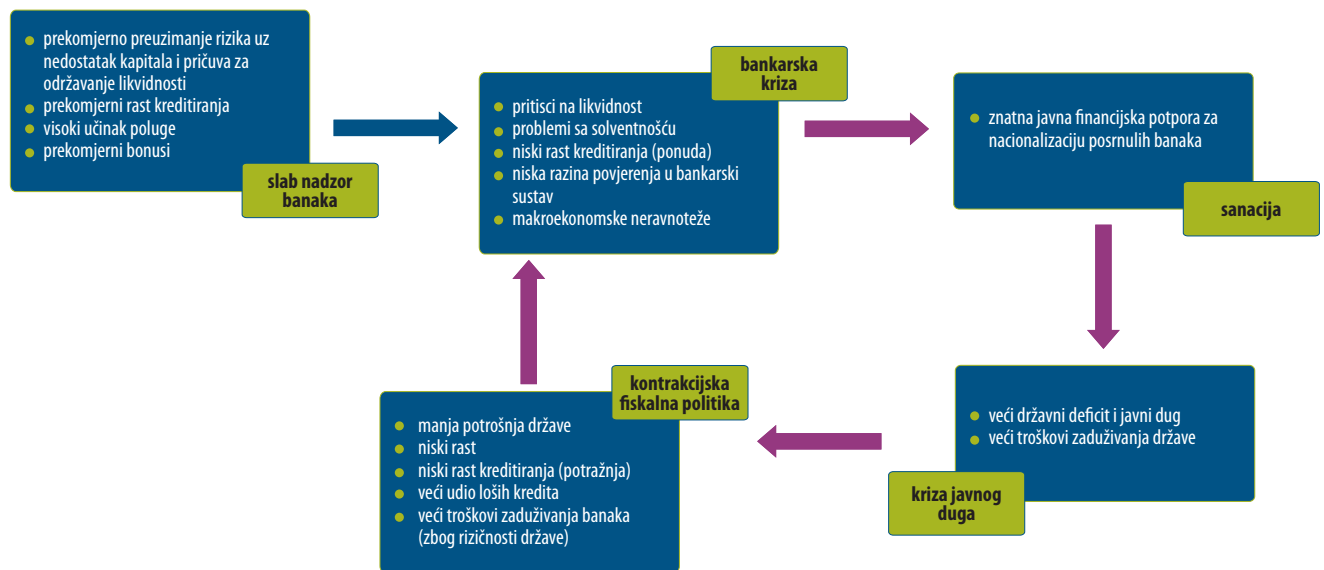
1 Europska komisija, „Report of the High-Level Group on Financial Supervision in the EU“ (Izvrješće skupine na visokoj razini o financijskom nadzoru u EU-u), Bruxelles, 2009.

05

Drugi je nedostatak bio taj što se institucionalni ustroj EMU-a 2012. nije smatrao dostatnim da spriječi „nepovoljno uzajamno djelovanje nestabilnosti država i ranjivosti bankarskog sektora“<sup>2</sup>. Kriza nacionalnog bankarskog sustava utjecala bi na državu i obratno. Međuovisnost banaka i država dovela je do nestabilnosti europodručja te učinila rješavanje krize još zahtjevnijom zadaćom (vidi **sliku 1.**).

2 Predsjednik Europskog vijeća Herman Van Rompuy u suradnji s predsjednikom Europske komisije Joséom Manuelom Barroso, predsjednikom Euroskupine Jean-Claudeom Junckerom i predsjednikom Europske središnje banke Mariom Draghijem, „Towards a Genuine Economic and Monetary Union“ (Prema istinskoj ekonomskoj i monetarnoj uniji), prosinac 2012.

Slika 1. Međuovisnost banaka i države: začarani krug?



Izvor: Sud.



## Uspostava europske bankovne unije

### 06

Europski čelnici odlučili su 2012. godine produbiti EMU stvaranjem europske bankovne unije radi „prekidanja začaranog kruga između banaka i država“<sup>3</sup> i pronalaska rješenja za nedostatke koji su utjecali na bankarski sektor u zemljama europodručja. Glavna je svrha bankovne unije povećati transparentnost, ujednačenost i sigurnost europskog bankarskog sustava u okviru stabilnog i funkcionalnog financijskog sustava (vidi **tablicu 1.**).

#### Tablica 1.

### Svrha bankovne unije

#### Na razini europskih banaka povećati:

<b>transparentnost</b>	dosljednom primjenom zajedničkih pravila i administrativnih standarda za nadzor, oporavak i sanaciju banaka
<b>ujednačenost</b>	jednakim pristupom nacionalnim i prekograničnim bankarskim aktivnostima i odvajanjem financijske stabilnosti banaka od financijske stabilnosti država u kojima se nalaze
<b>sigurnost</b>	pravodobnom intervencijom u slučaju da se banke nađu u poteškoćama kako bi im se pomoglo da izbjegnu propast te, ako je to potrebno, kako bi se zajamčila učinkovita sanacija (ili likvidacija) posrnutih banaka.

Izvor: Sud, na temelju informacija koje je pružio ESB (internetske stranice ESB-a posvećene nadzoru banaka).

### 07

Uspostava bankovne unije podrazumijeva osnivanje:

- jedinstvenog nadzornog mehanizma (SSM), čija je svrha zajamčiti dosljednu primjenu bonitetnih pravila<sup>4</sup> u svim zemljama europodručja
- jedinstvenog sanacijskog mehanizma (SRM), čija je svrha zajamčiti učinkovitu likvidaciju posrnutih banaka uz minimalan trošak za porezne obveznike i realno gospodarstvo, i to uključivanjem privatnih vjerovnika u restrukturiranje i sanaciju banaka te
- djelomično usklađenog sustava osiguranja depozita.

- Uspostava europske bankovne unije najavljena je na posebnom europskom sastanku na vrhu 29. lipnja 2012. Potom je predsjednik Europskog vijeća, u bliskoj suradnji s predsjednicima Europske komisije, Euroskupine i Europske središnje banke, 5. prosinca 2012. objavio izvješće pod naslovom „Towards a Genuine Economic and Monetary Union“ (Prema istinskoj ekonomskoj i monetarnoj uniji). Tri godine kasnije, 22. lipnja 2015., petorica predsjednika (četvorica navedenih i predsjednik Europskog parlamenta) predstavila su novo izvješće, kao nastavak na prethodno, pod naslovom „Completing Europe’s Economic and Monetary Union“ (Dovršetak europske ekonomske i monetarne unije).
- Bonitetna pravila odnose se na zakonodavstvo doneseno radi poboljšanja financijske stabilnosti kreditnih institucija.

## 08

Uspostava SSM-a u studenome 2014. nazvana je „najveći[m] korak[om] prema dubljoj ekonomskoj integraciji od stvaranja ekonomske i monetarne unije.“<sup>5</sup>. To je nužna osnova za ostale temelje bankovne unije: jedinstveni sanacijski mehanizam i, moguće, sustav osiguranja depozita na razini cijelog EU-a. Zakonodavci su ga također vidjeli kao ključan element za odvajanje države i banaka te smanjenje rizika od budućih kriza bankarskog sustava. Osim toga, regulatornim i nadzornim okvirom SSM-a želi se zadržati korak s neprekidnim razvojnim promjenama u svjetskom financijskom okruženju, u kojem su na snazi složeni međunarodni sporazumi i obveze (npr. sporazumi iz Basela)<sup>6</sup> koji bankama onemogućuju da rizičnije aktivnosti prenesu u zemlje s blažim propisima.

## 09

SSM obuhvaća Europsku središnju banku (ESB) i nacionalna tijela zadužena za nadzor banaka („nacionalna nadležna tijela“) u državama sudionicama. Uredbom o SSM-u<sup>7</sup> propisano je da su ta tijela odgovorna za mikrobonitetni nadzor svih kreditnih institucija u državama sudionicama<sup>8</sup>. Člankom 6. stavkom 1. propisuje se da je ESB odgovoran za učinkovito i dosljedno funkcioniranje SSM-a. U skladu s člankom 5. u okviru SSM-a također se provode makrobonitetne zadaće (vidi **okvir 1.**).

- 5 Predgovor Marija Draghija, Godišnje izvješće ESB-a o nadzornim aktivnostima, 2014.
- 6 Predsjednik Europskog vijeća Herman Van Rompuy, predsjednik Europske komisije José Manuel Barroso, predsjednik Euroskupine Jean-Claude Juncker i predsjednik Europske središnje banke Mario Draghi, „Towards a Genuine Economic and Monetary Union“ (Prema istinskoj ekonomskoj i monetarnoj uniji), prosinac 2012.
- 7 Uredba Vijeća (EU) br. 1024/2013 od 15. listopada 2013. o dodjeli određenih zadaća Europskoj središnjoj banci u vezi s politikama bonitetnog nadzora kreditnih institucija (SL L 287, 29.10.2013., str. 63.).
- 8 Sve zemlje europodručja (Belgija, Njemačka, Estonija, Irska, Grčka, Španjolska, Francuska, Italija, Cipar, Latvija, Litva, Luksemburg, Malta, Nizozemska, Austrija, Portugal, Slovenija, Slovačka i Finska) automatski sudjeluju u SSM-u. Države članice izvan europodručja mogu dobrovoljno sudjelovati u obliku „bliske suradnje“ s ESB-om.

## Okvir 1.

## Mikrobonitetni i makrobonitetni nadzor

Mikrobonitetni nadzor ima za svrhu zajamčiti financijsku stabilnost pojedinačnih banaka. Makrobonitetni nadzor ima za svrhu otkrivati rizike za stabilnost financijskog sustava u cjelini, koje u prvom redu uzrokuju makroekonomska kretanja. Iako su ciljevi tih dviju razina nadzora različiti, njihovi se instrumenti uglavnom podudaraju: makrobonitetni instrument može služiti za evaluaciju i intervenciju mikrobonitetnog nadzora i obrnuto. Ono u čemu se razlikuju su logika i područje primjene. Naime, isti instrument često će se smatrati mikrobonitetnim ako se primjenjuje selektivno na pojedinačne institucije, a makrobonitetnim ako se primjenjuje na grupacije banaka ili sve banke u određenoj zemlji.

## 10

Tri su glavna cilja SSM-a<sup>9</sup>:

- (a) zajamčiti sigurnost i stabilnost europskog bankarskog sustava
- (b) povećati financijsku integraciju i stabilnost te
- (c) zajamčiti dosljedan nadzor.

## 11

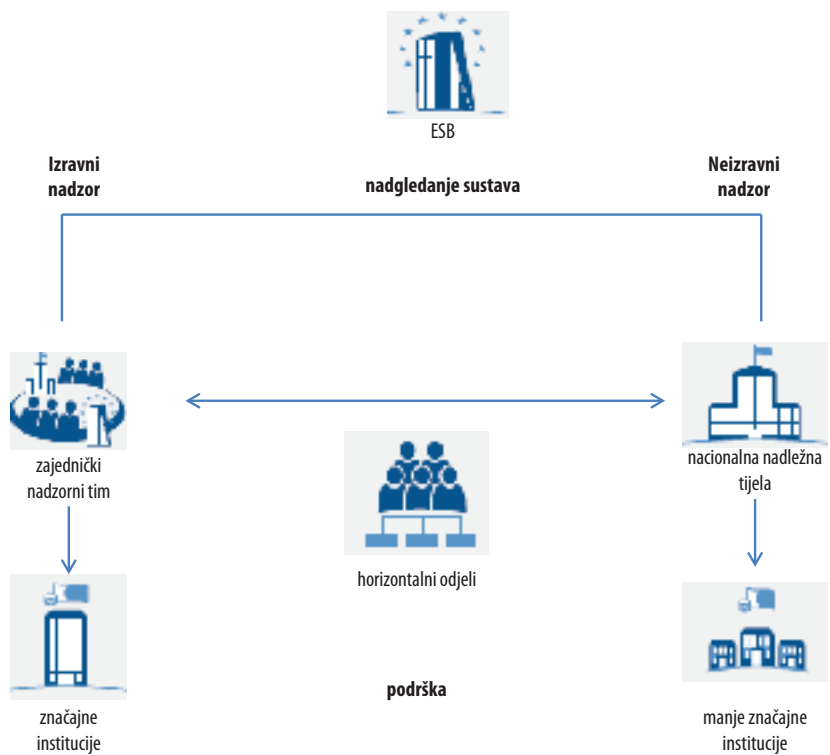
Odgovarajuće nadzorne uloge i zadaće ESB-a i nacionalnih nadležnih tijela raspoređene su na osnovi važnosti nadziranih subjekata. U okviru SSM-a ESB je zadužen za izravan nadzor značajnih institucija<sup>10</sup>. U tu svrhu ESB uspostavlja zajedničke nadzorne timove koje sačinjava osoblje ESB-a i nacionalnih nadležnih tijela. Svaki zajednički nadzorni tim zadužen je za mikrobonitetni nadzor jedne značajne banke, ali relevantne odluke donosi upravno vijeće ESB-a na prijedlog nadzornog odbora SSM-a.

## 12

ESB također nadgleda bonitetni nadzor „manje značajnih“ banaka. U tom je slučaju za izravan nadzor zaduženo odgovarajuće nacionalno nadležno tijelo koje je ovlašteno poduzimati sve potrebne nadzorne odluke. Međutim, ESB može u svakom trenutku preuzeti izravan nadzor manje značajne institucije ako to smatra potrebnim. Na **slici 2.** prikazana je podjela radnih zadataka unutar SSM-a.

- 9 Vodič ESB-a o nadzoru banaka.
- 10 Trenutačno postoji 129 bankarskih grupa (otprilike 1200 nadziranih subjekata) s imovinom u vrijednosti većoj od 21 bilijuna eura koje izravno nadzire ESB, dok je otprilike 3200 banaka klasificirano kao manje značajno. Kriteriji prema kojima se utvrđuje jesu li banke značajne i hoće li stoga biti pod izravnim nadzorom ESB-a utvrđeni su u članku 6. stavku 4. Uredbe o SSM-u. Ti su kriteriji: ukupna vrijednost imovine banke, njezina važnost za gospodarstvo države članice ili EU-a u cjelini, važnost njezinih prekograničnih aktivnosti i, konačno, jesu li zatražena ili dobivena sredstva iz Europskog stabilizacijskog mehanizma ili Europskog fonda za financijsku stabilnost. Mogu se primijeniti svi ti kriteriji ili svaki od njih pojedinačno. Banka se također može smatrati značajnom ako je jedna od tri najznačajnije banke s poslovnim nastanom u predmetnoj zemlji.

Slika 2. Podjela radnih zadataka unutar SSM-a



Izvor: Sud, na temelju informacija koje je dostavio ESB.

## 13

Ispitali smo jesu li zajednički nadzorni timovi i timovi za neposredni nadzor koji djeluju u okviru SSM-a uspostavljeni tako da djeluju učinkovito, uz primjerenu upravljačku strukturu, sustav revizije i odgovornosti<sup>11</sup>. Osobito smo analizirali:

- (a) operativno okruženje uspostavljeno upravljačkom strukturom za djelovanje zajedničkih nadzornih timova i timova za neposredni nadzor, uključujući ulogu funkcionalne jedinice ESB-a za unutarnju reviziju i planiranje njezina rada u području SSM-a
- (b) postupke i pravila kojima se uređuje odgovornost, uključujući vanjsku reviziju, te njihovu primjenu u praksi
- (c) planiranje i uspostavu zajedničkih nadzornih timova s naglaskom na ustroj i resurse te
- (d) uspostavu, planiranje i obavljanje neposrednog nadzora te podnošenje izvješća o njemu.

## 14

Revizijski kriteriji proizlaze iz sljedećih izvora:

- (a) pravne obveze i ciljevi iz Uredbe o SSM-u i Okvirne uredbe o SSM-u<sup>12</sup>
- (b) dopunjena inačica dokumenta „Core Principles for Effective Banking Supervision“ (Temeljna načela djelotvornog nadzora banaka) koji je izdao Bazelski odbor za nadzor banaka (BCBS) iz 2012.
- (c) standardi Instituta unutarnjih revizora (IIA) i minimalni zahtjevi za upravljanje rizicima koje je izdalo njemačko savezno tijelo za financijski nadzor (BaFIN)
- (d) interna pravila i postupci ESB-a.

## 15

Revizijske dokaze prikupili smo tijekom sastanaka i razgovora s ključnim nadzornim osobljem ESB-a te pregledom interne dokumentacije i javno dostupnih podataka. Te smo dokaze upotrijebili kako bismo ispitali primjerenost upravljačkih struktura i organizacijskog ustroja ESB-a nakon preuzimanja nadzornih zadaća te kako bismo procijenili poštuje li se pravni okvir, a osobito pravila koja se odnose na neovisnost. Razmotrili smo učinkovitost procesa donošenja odluka i procijenili etički okvir uspostavljen za nadzorno osoblje. Usporedili smo ustroj i planiranje jedinice SSM-a za unutarnju reviziju s prihvaćenom najboljom praksom.

11 Naše ovlasti proizlaze iz članka 27. stavka 2. Statuta ESSB-a i članka 20. stavka 7. Uredbe o SSM-u.

12 Uredba (EU) br. 468/2014 Europske središnje banke od 16. travnja 2014. o uspostavljanju okvira za suradnju unutar Jedinstvenog nadzornog mehanizma između Europske središnje banke i nacionalnih nadležnih tijela te s nacionalnim imenovanim tijelima (SL L 141, 14.5.2014., str. 1.).

## Revizijski pristup i metodologija

### 16

Kad je riječ o postupcima i pravilima koji se odnose na odgovornost, uključujući vanjsku reviziju, ispitali smo procese odabira podataka i informacija za ključne dionike te smo provjerili poštuju li se primjenjiva pravila. Također smo procijenili i usporedili mehanizme odgovornosti i vanjske revizije u okviru SSM-a s mehanizmima koji se primjenjuju u nekoliko drugih odabranih zemalja. U tu se svrhu koristimo informacijama koje smo prikupili od vrhovnih revizijskih institucija Australije, Kanade i SAD-a.

### 17

Kad je riječ o radu zajedničkih nadzornih timova, ispitali smo kako je ESB tijekom početne faze obavio preliminarno planiranje i dodjelu resursa za nadzor te njegovu suradnju s nacionalnim nadležnim tijelima i oslanjanje na njihov rad u pogledu resursa i obavljanja nadzora bonitetnom analizom. Također smo procijenili ustroj i hijerarhiju zajedničkih nadzornih timova te mjere poduzete kako bi se pružilo odgovarajuće osposobljavanje.

### 18

Povrh obavljene revizije na razini ESB-a poslali smo upitnik svim relevantnim nacionalnim nadležnim tijelima i značajnim bankama kako bismo prikupili povratne informacije o učinkovitosti novog nadzornog mehanizma. U **prilogu I.** detaljnije su prikazane konkretne aktivnosti obavljene u vezi sa svakim pojedinačnim predmetom revizije.

## Poteškoće u prikupljanju revizijskih dokaza

### 19

ESB nam je pružio vrlo malo informacija koje smo zatražili kako bismo procijenili operativnu učinkovitost upravljanja sveobuhvatnim procjenama ESB-a, operativnu učinkovitost zajedničkih nadzornih timova, operativnu učinkovitost planiranja i provedbe nadzornih aktivnosti, proces donošenja odluka i konkretne aktivnosti obavljene u kontekstu neposrednog nadzora. Sve pojedinosti navedene su u **prilogu II.** Međutim, ukratko rečeno, revizijski dokazi koje nismo bili u mogućnosti ispitati uključuju:

(i) u vezi s upravljačkom strukturom:

- o odluke i zapisnike nadzornog odbora (vidi odlomke 36. – 39.)

(ii) u vezi s odgovornošću:

- o dokumentaciju o *ad hoc* razmjeni mišljenja između Europskog parlamenta i predsjednice nadzornog odbora i dokumentaciju koju je zatražila Komisija u pogledu zakonske obveze podnošenja izvješća o SSM-u (vidi odlomak 92. i odlomke 98. – 99.).

(iii) u vezi sa zajedničkim nadzornim timovima:

- dijelove nadzornog priručnika relevantne za aktivnosti iz programa nadzornog ispitivanja (SEP) te dokumentaciju iz SEP-a za uzorak banaka sastavljen u okviru obavljene revizije
- relevantna poglavlja nadzornog priručnika, modele i metodologije te primjerke izvješća i odluka o postupku nadzorne provjere i ocjene (SREP)
- konkretne podatke o svakom značajnom subjektu te izračune primjenjivane u sklopu metodologije grupiranja i postupka kojim je ESB razvrstao banke u zasebne grupe (vidi odlomke 104. – 149.).

(iv) u vezi s neposrednim nadzorom:

- informacije o konkretnim zahtjevima za provedbu nadzora, uključujući pojedinosti o razlozima za podnošenje tih zahtjeva, načinu određivanja prioriteta zahtjeva i eventualnim razlozima za odbacivanje, ako je to bio slučaj
- informacije o resursima nacionalnih nadležnih tijela i njihovu planiranju nadzora za 2015. i 2016. godinu
- izvješća o nadzoru i priloge poglavlju 6. nadzornog priručnika s opisom metodologije neposrednog nadzora (vidi odlomke 150. – 183.).

## 20

Za potrebe ovog izvješća upravljačka struktura odnosi se na interne procese i postupke na kojima se temelji nadzorna funkcija i kojima se jamči dosljednost, učinkovitost, djelotvornost i transparentnost nadzornih aktivnosti i odluka. Dobra upravljačka struktura podrazumijeva jasnu raspodjelu uloga i zadaća, odgovarajuće delegiranje ovlasti i primjerenu operativnu neovisnost kako bi se nadzornim tijelima omogućilo obavljanje radnih zadataka u skladu s ovlastima i tehničkim znanjem. Još jedan aspekt dobre upravljačke strukture je unutarnja revizija, kojom se olakšava otkrivanje i sprječavanje prijevara, praćenje pridržavanja propisa i ublažavanje rizika. Odbor BCBS preporučio je da bi se „operativna neovisnost, odgovornost i upravljačka struktura nadzornog tijela trebali propisati zakonodavstvom i javno prikazati“ (načelo 2., osnovni kriterij 1.).

## Uspostavljeni organizacijski ustroj je složen

## 21

Ključno pravilo koje se primjenjuje na organizacijski ustroj SSM-a glasi da „osoblje koje je uključeno u provođenje zadaća koje se ESB-u dodjeljuju[u...] Uredbom [o SSM-u] odvojeno je u organizacijskom smislu od osoblja koje provodi druge zadaće dodijeljene ESB-u i podliježe posebnim linijama izvještavanja“<sup>13</sup>.

## 22

ESB je uspješno i brzo uspostavio nov organizacijski ustroj za izvršavanje nadzorne funkcije<sup>14</sup>. Novi ustroj obuhvaća nadzorni odbor koji je, uz pomoć tajništva, odgovoran za planiranje i obavljanje nadzornih zadaća ESB-a, i četiri glavne uprave (GU) za mikrobonitetni nadzor (I. – IV.), koje za funkcionalna pitanja odgovaraju predsjedniku i potpredsjedniku odbora<sup>15</sup> (vidi **sliku 3.**). U okviru upravljačke strukture ESB-a u GU-u za mikrobonitetni nadzor IV. uspostavljena je posebna jedinica koja je zadužena za osiguravanje kvalitete nadzora u pogledu nadzorne funkcije ESB-a. Osiguravanje kvalitete nadzora djeluje kao „druga linija obrane“ između operativnih jedinica i jedinice za unutarnju reviziju. Obavlja *ex post* provjere u području osiguranja kvalitete nad ostvarenim rezultatima, procesima i alatima ESB-a. Cilj joj je povećati kvalitetu bankovnog nadzora ESB-a i promicati najbolju praksu iznošenjem preporuka za upravu.

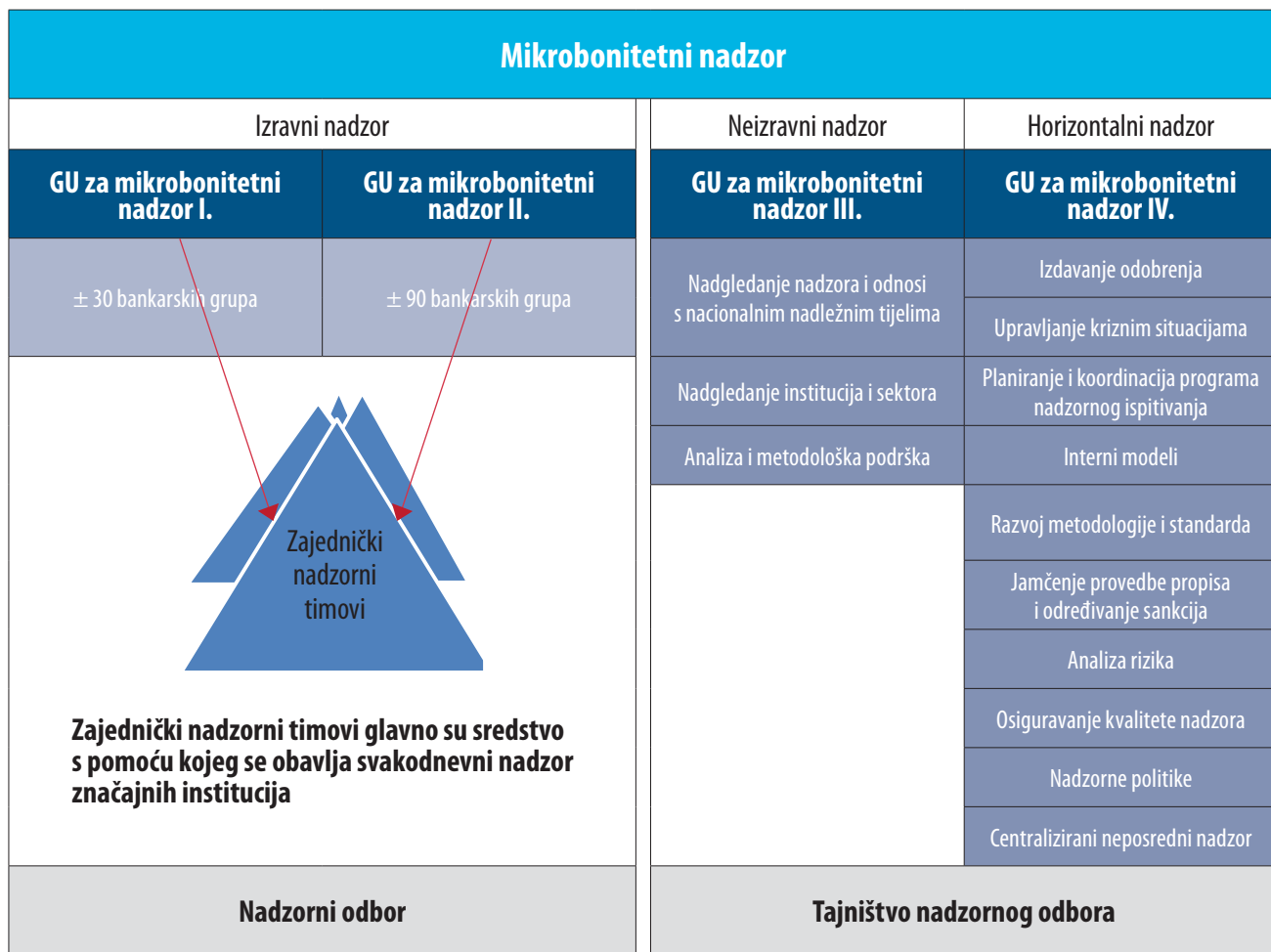
## 23

Odabranim modelom za osiguravanje resursa za nadzor nad značajnim institucijama obuhvaćeno je osoblje ESB i odgovarajućih nacionalnih nadležnih tijela<sup>16</sup>. GU za mikrobonitetni nadzor I. i GU za mikrobonitetni nadzor II. obavljaju zadaće izravnog nadzora za koje je zadužen ESB te u njima rade djelatnici ESB-a koji su imenovani članovima i koordinatorima zajedničkih nadzornih timova. Odgovarajući članovi zajedničkih nadzornih timova iz nacionalnih nadležnih tijela rade u uredima svojih matičnih institucija. Prema stanju u ožujku 2016. nacionalna nadležna tijela za rad zajedničkih nadzornih timova osigurala su 846 ekvivalenata punog radnog vremena, dok ih je ESB osigurao 455 (215 iz GU-a za mikrobonitetni nadzor I. i 240 iz GU-a za mikrobonitetni nadzor II.).

- 13 Članak 25. stavak 2. drugi podstavak Uredbe o SSM-u.
- 14 Upravljačka struktura ESB-a utvrđena je UFEU-om. Uredba o SSM-u nije utjecala na zadaću izvršnog odbora da upravlja unutarnjim ustrojem ESB-a, uključujući kadrovska i proračunska pitanja.
- 15 Uvodna izjava 66. Uredbe o SSM-u.
- 16 U skladu s člankom 6. stavkom 2. Uredbe o SSM-u ESB i nacionalna nadležna tijela zakonski su obvezni surađivati u dobroj vjeri i razmjenjivati informacije. U članku 6. stavku 2. navodi se da su „nacionalna nadležna tijela dužna [...] davati potporu ESB-u [...] u pripremi i provedbi svih akata koji se odnose na zadaće iz članka 4. u odnosu na sve kreditne institucije“.



Slika 3. Organizacijski ustroj SSM-a



Izvor: Sud, na temelju informacija koje je dostavio ESB.

## 24

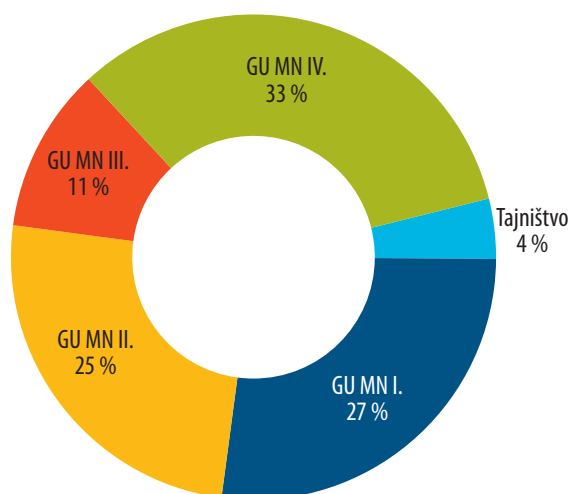
Na početku poslovanja SSM-a u studenome 2014. novi organizacijski ustroj mogao je postati potpuno operativan. Međutim, zbog dogovorene složene strukture pojavili su se brojni izazovi. Kako bi se postigao zajednički i učinkovit pristup obavljanju nadzora, ključnu je ulogu imao visok stupanj koordinacije i neometane komunikacije između djelatnika ESB-a i nacionalnih nadležnih tijela.

### ESB je, s obzirom na vremenska ograničenja, djelotvorno proveo postupke zapošljavanja za potrebe SSM-a

## 25

Uoči preuzimanja nadzornih zadaća ESB je poduzeo korake za osiguravanje resursa za novu funkciju, i to poprilično uspješno s obzirom na kratke rokove. Zapošljavanje je započelo 2013. te je u okviru 113 poziva na iskaz interesa osoblja podneseno 25 000 prijava. Do kraja 2014. godine popunjeno je približno 85 % od ukupno 1 073 radnih mjesta koja odgovaraju radu na puno radno vrijeme koja su odobrena za 2015. Zapošljavanje je nastavljeno i tijekom 2015. te je do kraja godine popunjeno približno 96 % svih odobrenih radnih mjesta. Na temelju uzorka usporedili smo životopise stvarno zaposlenog osoblja i potrebne vještine za odgovarajuća radna mjesta. Predmetno je osoblje imalo potrebne vještine i kvalifikacije za obavljanje radnih zadataka koje im je dodijelio ESB, unatoč činjenici da su se sustavne provjere preporuka (tj. kontaktiranje autora preporuka navedenih u životopisima) počele provoditi tek u prosincu 2015. Vidi **sliku 4.** za prikaz osoblja ESB-a koje je raspoređeno na poslove SSM-a u postotcima.

**Slika 4. Odobrena radna mjesta u ESB-u za nadzor banaka na dan 31. prosinca 2015. – detaljan prikaz prema ekvivalentima punog radnog vremena**



## Međutim, ESB se uvelike oslanja na resurse nacionalnih nadležnih tijela

### 26

Osiguravanje resursa za SSM uređeno je standardima u kojima stoji da je „ESB [...] odgovoran za određivanje potrebnih financijskih sredstava i ljudskih resursa za obavljanje zadaća koje mu [se] dodjeljuj[u]“<sup>17</sup> te da bi resurse trebalo osigurati „na način koji osigurava neovisnost ESB-a, bez neprimjerenog utjecaja nacionalnih nadležnih tijela i sudionika na tržištu [...]“<sup>18</sup>.

### 27

Ključni rizik koji proizlazi iz trenutačnog ustroja, odnosno sustava nadzornih timova koji se zajednički popunjavaju osobljem, u tome je što velik dio troškova za nadzor značajnih banaka u europodručju snose nacionalna nadležna tijela<sup>19</sup>. Stoga je objedinjeni proračun za nadzor zapravo spoj 27 zasebnih proračuna<sup>20</sup>, uključujući i proračun ESB-a. Znatno dio objedinjenih sredstava troši se na troškove za nacionalno osoblje (nacionalna nadležna tijela i središnje banke). Nacionalna tijela donose konačnu odluku o financijskim i drugim resursima koje izdvajaju za neposredni nadzor i o svojim članovima osoblja koji su imenovani u zajedničke nadzorne timove<sup>21</sup>, iako krajnju odgovornost za ta područja nadzora snosi ESB. Osim toga, iako je iznos naknade za nadzor koji ESB ubire od banaka javni podatak o kojem prije donošenja konačne odluke o primjeni te naknade obavještava nacionalna nadležna tijela, sadašnji pravni okvir ne sadržava nikakvu odredbu o objavljanju konsolidiranih podataka o ukupnom trošku SSM-a.

## Institucionalna tijela osnovana su u skladu sa zahtjevima te su podržana složenim procesom donošenja odluka

### 28

Pravni okvir SSM-a je uspostavljen. U skladu s propisima i temeljnim načelom 1. odbora BCBS<sup>22</sup> poduzeti su i objavljeni koraci za uspostavu tijela SSM-a koja imaju ulogu u procesu donošenja odluka i za donošenje njihovih poslovnika.

17 Članak 28. Uredbe o SSM-u.

18 Uvodna izjava 77. Uredbe o SSM-u.

19 Revizija koju smo obavili nije obuhvatila ispitivanje proračuna nacionalnih nadležnih tijela.

20 Ti proračuni obuhvaćaju proračune nacionalnih nadležnih tijela i, prema potrebi, drugih tijela koje odrede države sudionice.

21 U članku 6. Uredbe o SSM-u navode se pravila suradnje ESB-a i nacionalnih nadležnih tijela u okviru SSM-a. Međutim, dokumente i informacije o nacionalnim nadležnim tijelima dobili smo samo preko ESB-a i iz našeg upitnika. Nismo obavljali revizijske postupke nad predmetnim nacionalnim nadležnim tijelima.

22 <http://www.bis.org/publ/bcbs230.htm>

### 29

Nadzorni odbor zadužen je za planiranje i obavljanje nadzornih zadaća koje su dodijeljene ESB-u. U tom smislu taj odbor finalizira potpune nacрте odluka koje u većini slučajeva dolaze iz zajedničkih nadzornih timova te ih predlaže upravnom vijeću ESB-a. Ako upravno vijeće ne uloži prigovor na odluke u određenom razdoblju (što se naziva „neisticanjem prigovora“), odluke se smatraju donesenima. Sastav nadzornog odbora i povezani postupak imenovanja utvrđeni su Uredbom o SSM-u<sup>23</sup>. Nismo bili u mogućnosti obaviti reviziju postupaka imenovanja i opoziva predstavnika nacionalnih nadležnih tijela u nadzornom odboru<sup>24</sup>. Institucije EU-a ne savjetuju o imenovanju članova odbora iz nacionalnih nadležnih tijela niti su na bilo koji način uključene u taj postupak.

### 30

U skladu s Uredbom o SSM-u<sup>25</sup> ESB je također uspostavio administrativni odbor za preispitivanja u svrhu internog administrativnog preispitivanja odluka ESB-a. Do srpnja 2015. od tog je odbora zatraženo preispitivanje šest odluka te je odbor u svim slučajevima donio mišljenje u postavljenom roku od dva mjeseca. U jednom je slučaju podnošenje nove odluke nadzornog odbora upravnom vijeću nakon postupka administrativnog odbora za preispitivanja trajalo tri i pol mjeseca umjesto 20 radnih dana.

### 31

Odbor za posredovanje uspostavljen je<sup>26</sup> u svrhu prevladavanja različitih stajališta nacionalnih nadležnih tijela na koja se odnosi prigovor upravnog vijeća na neku odluku nadzornog odbora, no dosad se njihove usluge nisu koristile.

### **Donošenje odluka složen je proces koji uključuje višeslojnu razmjenu informacija i znatan angažman tajništva nadzornog odbora**

### 32

Djelotvorna interna upravljačka struktura i komunikacijski procesi trebali bi olakšati donošenje odluka na razini koja odgovara važnosti onoga o čemu se odlučuje i u odgovarajućem roku, ovisno o stupnju hitnosti<sup>27</sup>.

### 33

Proces donošenja odluka u okviru SSM-a, uključujući „neisticanje prigovora“, prikazan je na **slici 5**.

23 Članak 26. Uredbe o SSM-u.

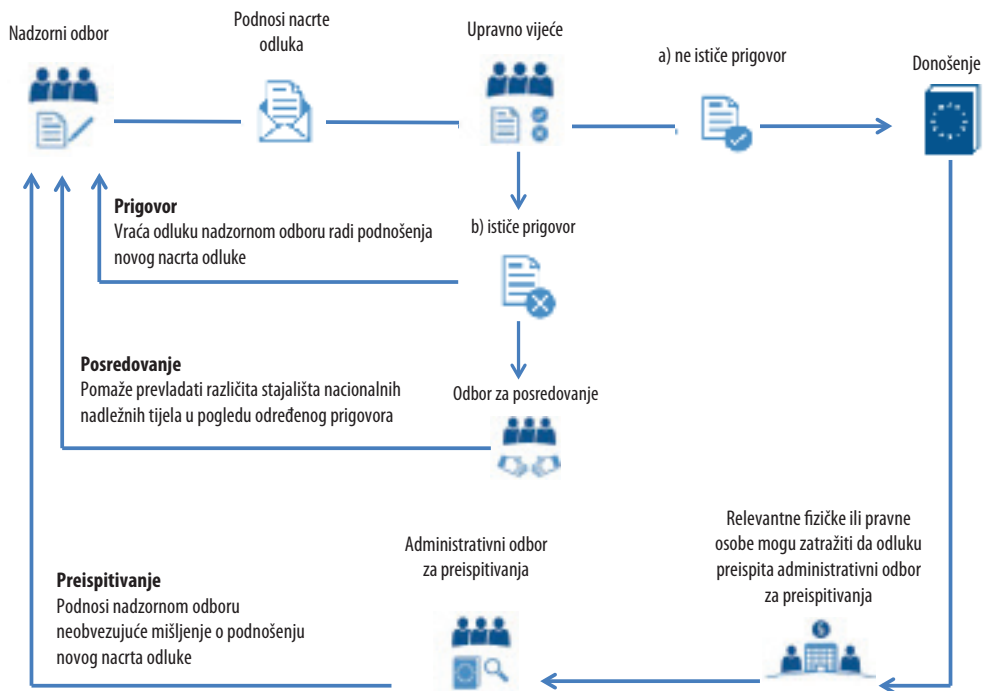
24 Vidi temeljno načelo 2., osnovni kriterij 2.

25 Članak 24. Uredbe o SSM-u.

26 Vidi Uredbu (EU) br. 673/2014 Europske središnje banke od 2. lipnja 2014. o osnivanju Odbora za posredovanje i o njegovom poslovniku (SL L 179, 19.6.2014., str. 72.).

27 Temeljno načelo 2., osnovni kriterij 4.

**Slika 5. Prikaz procesa donošenja odluka**



Izvor: Sud, na temelju informacija koje je dostavio ESB.

## 34

U **prilogu III.** prikazana je složena i zamršena razmjena informacija u okviru procesa donošenja odluka u koju je u velikoj mjeri uključeno tajništvo nadzornog odbora. Ako se primjenjuje standardni postupak (ne uzimajući u obzir pripremne radnje zajedničkih nadzornih timova), taj bi proces trebao trajati približno pet tjedana<sup>28</sup>.

## 35

Tajništvo nadzornog odbora zaduženo je za koordinaciju procesa donošenja odluka. U tu je svrhu razradilo internu praksu i procese. Međutim, pružilo je vrlo malo smjernica za zajedničke nadzorne timove i ostala poslovna područja u obliku popisa stavki za provjeru, predložaka i dijagrama toka.

28 To uključuje pet radnih dana tijekom kojih članovi nadzornog odbora trebaju razmotriti dokumentaciju prije odobranja nacrt odluke, dva tjedna tijekom kojih kreditne institucije imaju pravo na očitovanje i najviše deset radnih dana tijekom kojih upravno vijeće mora donijeti odluku bez prigovora, kako je utvrđeno Uredbom o SSM-u. Faze pripremnih radnji zajedničkih nadzornih timova opisane su u **prilogu III.** Uobičajeni rok od pet tjedana primjenjuje se u slučajevima kada je potrebno očitovanje. Ako odluka ne može imati nepovoljni učinak, nije se potrebno očitovati pa standardni postupak traje tri tjedna.

## Nadzorni odbor mora donositi izrazito velik broj odluka

## 36

Do studenoga 2015. nadzorni odbor donio je ukupno 1 450 nadzornih odluka (vidi **tablicu 2.**). Predsjednica nadzornog odbora izjavila je da upravno vijeće, zbog količine nadzornih odluka koje mu se prosljeđuju, mora imati povjerenja u zaključke tog odbora<sup>29</sup>. U siječnju 2016. otvorena je rasprava o pojednostavnjenju određenih aspekata procesa donošenja odluka<sup>30</sup>.

Tablica 2.

## Nadzorne odluke u razdoblju od studenoga 2014. do studenoga 2015.

Kategorija nadzornih odluka	Broj odluka
Odluke o primjerenosti za obavljanje dužnosti	661
Važnost i prilagodba razine važnosti	216
Odluke u vezi sa sveobuhvatnim procjenama	145
Odluke o postupku nadzorne provjere i ocjene (SREP)	119
Regulatorni kapital (izdavanje ili smanjenje redovnog osnovnog kapitala)	103
Stjecanje kvalificiranih udjela	80
Licenciranje	27
Izuzeća od bonitetnih zahtjeva	18
Razno	17
Nadzorni postupci u tijeku	13
Upute nacionalnim nadležnim tijelima u vezi sa značajnim institucijama	13
Druga odobrenja (prodaja)	9
Spajanja	8
Odluke i naknade u vezi s nalogima o troškovima	7
Odluke o financijskim konglomeratima	6
Interni modeli	5
Odluke o grupnim strukturama	2
Opće upute nacionalnim nadležnim tijelima	1
<b>UKUPNO</b>	<b>1 450</b>

Izvor: Sud, na temelju informacija koje je dostavio ESB.

29 „Ovdje govorimo o tisućama odluka koja se podnose upravnom vijeću. Među njima su i odluke koje nikada nisu došle do mog stola niti do stolova na hijerarhijskoj razini ispod moje jer Uredbom o SSM-u nije predviđeno delegiranje. Mislim da upravno vijeće ne može razmotriti baš svaki detalj. Mora imati povjerenja u nadzorni odbor.“ <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/interviews/date/2016/html/sn160125.en.html>

30 Potpredsjednica je u jednom govoru objasnila da nadzorni odbor razmišlja o uvođenju okvira za delegiranje „rutinskih“ odluka nižim razinama, čime bi se odboru omogućilo da se usredotoči na osjetljivija, značajnija i diskrecijska pitanja. <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2016/html/se160113.en.html>

### 37

Za 16 uzorkovanih slučajeva dobili smo na uvid tablice s proceduralnim koracima i datumima za različite vrste odluka. Međutim, nismo imali pristup dokumentaciji na kojima se te tablice temelje pa nismo u mogućnosti izraziti mišljenje o učinkovitosti tog procesa.

### Te odluke posredno utječu na rad upravljačkog odbora

### 38

ESB je 2015. godine obavio pregled kojim su otkriveni nedostaci u organizaciji i druge pojedinosti o postupcima i sastancima upravljačkog odbora. Najvažnijim se pokazalo saznanje da je tajništvo nailazilo na poteškoće kada je u istom danu pripremalo sastanke i za nadzorni i za upravljački odbor, zbog čega su se dokumenti često dostavljali kasno, a članovi odbora nisu bili dovoljno pripremljeni za raspravu o dnevnom redu.

### 39

Na kraju pregleda nalazi se bilješka u kojoj su istaknute prednosti i mane niza različitih mogućih rješenja. Nakon razmatranja upravljački odbor odlučio je da neće promijeniti način na koji je organiziran njegov rad, ali je standardizirao određene elemente postupka poduzimanja daljnjih koraka.

### Načelo odvajanja monetarne politike od nadzora se primjenjuje, ali postoje rizici u pogledu percepcije njihove neovisnosti

### 40

ESB provodi zadaće koje su mu dodijeljene Uredbom o SSM-u, ne dovodeći u pitanje svoje zadaće i odvojeno od svojih zadaća koje se odnose na monetarnu politiku i druge zadaće<sup>31</sup>. U uvodnoj izjavi 65. Uredbe o SSM-u navodi se da bi se monetarne i nadzorne zadaće ESB-a trebale provoditi potpuno odvojeno kako bi se izbjegli sukobi interesa i kako bi se zajamčilo da se obje funkcije izvršavaju u skladu s postavljenim ciljevima. Osoblje koje je uključeno u provođenje zadaća koje se ESB-u dodjeljuje Uredbom odvojeno je u organizacijskom i hijerarhijskom smislu od osoblja koje provodi druge zadaće dodijeljene ESB-u. ESB je bio dužan donijeti i objaviti sva potrebna interna pravila, uključujući pravila o poslovnoj tajni i razmjeni informacija između tih dvaju područja djelovanja te zajamčiti da upravno vijeće djeluje na način da su njegova monetarna i nadzorna funkcija potpuno odvojene<sup>32</sup>.

31 Članak 25. Uredbe o SSM-u.

32 Vidi osobito članak 25. Uredbe o SSM-u.

### 41

ESB je u tom pogledu donio odluku, kao i pravila o poslovnoj tajni i razmjeni informacija između tih dviju funkcija. Izmijenio je svoj poslovnik kako bi se novim tijelima koja donose odluke omogućilo djelovanje u okviru organizacijskog ustroja i kako bi se pojasnili njihovi kontakti u procesu donošenja odluka. Rečeno nam je da upravno vijeće, u skladu s Uredbom, djeluje u ta dva područja prema odvojenim dnevnim redovima i održava odvojene sastanke. To je propisano člankom 131.1 Poslovnika ESB-a.

### Moglo bi se dodatno poraditi na procjeni rizika koji nastaju zbog zajedničke uporabe službi

### 42

Odlukom ESB-a o provedbi odvajanja funkcija<sup>33</sup> utvrđeno je da ESB može odrediti određene odjele kao „zajedničke službe“ koje pružaju podršku kako organizacijskim jedinicama koje provode funkcije monetarne politike, tako i onima koja provode nadzorne funkcije. Zajedničke službe uspostavljene su u svrhu učinkovitog i djelotvornog pružanja usluga, kako bi se dvostruko obavljanje poslova svelo na najmanju moguću razinu. Ne dovodeći u pitanje pozitivna obilježja navedena u prethodnim dijelovima teksta, s takvim rješenjima povezani su određeni rizici (vidi **tablicu 3.**).

### 43

Rizici koji se mogu pojaviti ako se načelo odvajanja ne provodi u cijelosti mogu biti prisutni i u drugim područjima djelovanja ESB-a. U te se rizike, među ostalima, ubraja razmjena povjerljivih informacija. Zajedničke službe izuzimaju se iz odredbi o razmjeni informacija između organizacijskih jedinica koje provode odgovarajuće političke funkcije iz članka 6. odluke ESB-a o provedbi načela odvajanja funkcija (npr. za razmjenu povjerljivih informacija nije potrebno prethodno odobrenje izvršnog odbora)<sup>34</sup>, iako se primjenjuju opća načela o pristupu informacijama.

### 44

Na obradu povjerljivih informacija primjenjuju se opće odredbe (npr. pravne obveze iz članka 37. stavka 2. Statuta ESSB-a i ESB-a, članka 339. UFEU-a, etičkog okvira ESB-a te članaka 4. i 5. Odluke ESB/2014/39). Ključno načelo 2., kriterij 5. odbora BCBS naglašava potrebu za pravilima o tome kako postupati u slučaju sukoba interesa i primjerenom uporabi informacija. Međutim, ESB nije proveo posebnu analizu rizika za svaku zajedničku službu, niti je zajamčio odvajanje na razini jedinice ili odjela za većinu poslovnih područja.

33 Odluka ESB/2014/39 Europske središnje banke od 17. rujna 2014. o provedbi odvajanja funkcija monetarne politike od nadzornih funkcija Europske središnje banke (SL L 300, 18.10.2014., str. 57).

34 Članak 3. stavak 4. Odluke ESB/2014/39.



Tablica 3.

## Zajedničke službe ESB-a i rizici za odvajanje funkcija

Zajednička služba / poslovna područja	Zasebni odjeli unutar službe?	Mogući sukobi	Posebne zaštitne mjere osim odluke ESB-a i etičkih pravila?
Administracija	Ne	Raspodjela resursa, određivanje prioriternih zadaća	Ne
Informacijska tehnologija	Ne	Raspodjela resursa, određivanje prioriternih zadaća, različite potrebe u području IT-a	Ne
Komunikacija	Ne	U slučaju suprotnih stajališta o određenom pitanju odjel pruža podršku pri komunikaciji. To može dovesti do konsenzusa koji je nepoželjan objema stranama.	Ne
Ljudski resursi, proračun i organizacija	Ne	Funkcionalno je nadređen samo izvršni odbor, bez podjele odgovornosti povezanih sa zapošljavanjem, proračunom, promaknućima, otpuštanjima i stegovnim ovlastima, pri čemu nadzorno osoblje u praksi odgovara predsjedniku nadzornog odbora.	Ne
Unutarnja revizija	Vrlo ograničeni. Voditelj tima za unutarnju reviziju, kao član rukovoditeljskog tima uprave Unutarnje revizije, zadužen je za revizijske aktivnosti u oba područja, a tim također obavlja revizije statističkih podataka (nadzornih i monetarnih).	Budući da se procjena rizičnosti odnosi se na cjelokupnu organizaciju, moguće je da se na pronalaze-nju rješenja za ključne rizike u jednom području ne radi uopće, dok se u drugome ne radi pravodobno. Moguća je neodgovarajuća raspodjela resursa. Više pojedinosti o tom području donosimo u dijelu teksta koji se odnosi na unutarnju reviziju.	Ne
Pravna služba	Uspostavljen je zasebni odjel za nadzor te su funkcije odvojene sve do razine zamjenika glavnog ravnatelja. Glavni ravnatelj odgovoran je za oba područja. U području nadzora hijerarhijski nadređena osoba nije predsjednik nadzornog odbora, nego njegov potpredsjednik, koji je ujedno član upravnog vijeća i izvršnog odbora ESB-a.	Pravna mišljenja mogu se odnositi na obje funkcije <sup>1</sup> . Budući da na razini GU-a nema potpunog odvajanja funkcija, jedna od njih može biti u dominantnom položaju u odnosu na drugu, osobito zato što je u pogledu nadzora funkcionalno nadređen potpredsjednik, a ne predsjednik nadzornog odbora. To može otežati izražavanje različitih stajališta o pitanjima od zajedničkog interesa.	Ne

<sup>1</sup> Kad je riječ o pravnoj službi i pravnim savjetima u području nadzora, hijerarhijski nadređena osoba nije samo potpredsjednik nadzornog odbora, nego i član izvršnog odbora zadužen za pravnu službu.

### 45

Osim odluke ESB/2014/39, nismo dobili nikakvu dokumentaciju o provedbi načela odvajanja, uključujući eventualne „kineske zidove“<sup>35</sup> unutar zajedničkih službi ili dokaze o praćenju pridržavanja načela razdvajanja.

### 46

Uz iznimku pravne službe i uprave za statistiku, nema odvajanja nadzornih od ostalih zadaća ESB-a unutar zajedničkih službi na razini odjela, kao ni funkcionalne nadređenosti predsjednice Nadzornog odbora. Od 1. siječnja 2016. neke od zajedničkih službi (GU Informacijski sustavi, GU Opći poslovi, GU Ljudski potencijali i GU Financije) odgovaraju glavnom koordinatoru za zajedničke poslove kojem je nadređen izvršni odbor preko predsjednika ESB-a. ESB nije proveo analizu rizika u pogledu mogućih sukoba interesa, razmjene informacija unutar tih službi ili potreba za zaštitnim mjerama. Isto tako nije obavljao praćenje tog pitanja u pogledu pridržavanja propisa za svako poslovno područje, čime bi se ublažili rizici koji mogu proizaći iz postojanja zajedničkih službi.

### Dodatni rizici u pogledu neovisnosti funkcije monetarne politike i nadzorne funkcije izravno su povezani s organizacijskim i financijskim ustrojem SSM-a

### 47

U temeljnim načelima odbora BCBS navodi se da „nadzorno tijelo ima operativnu neovisnost, [...] proračunske postupke koji ne ugrožavaju autonomiju i odgovarajuće resurse te biti odgovorno za dužnosti koje obavlja i za uporabu resursa“<sup>36</sup>.

### 48

Izvršni odbor zadužen je za upravljanje unutarnjim ustrojem ESB-a, uključujući proračunske i kadrovske aspekte nadzorne funkcije ESB-a<sup>37</sup>. U **prilogu IV.** ukratko je prikazan proračunski postupak u ESB-u. Prije kraja svake financijske godine upravno vijeće ESB-a, na temelju prijedloga izvršnog odbora, donosi proračun te institucije za sljedeću financijsku godinu. Rashodi za nadzorne zadaće prikazani su zasebno unutar proračuna te se utvrđuju nakon savjetovanja s predsjednikom i potpredsjednikom nadzornog odbora<sup>38</sup>.

35 „Kineski zidovi“ interne su prepreke pristupu informacijama postavljene radi sprječavanja sukoba interesa.

36 Temeljno načelo 2. odbora BCBS.

37 Uredbom o SSM-u nije izmijenjena upravljačka struktura ESB-a (članak 10. stavak 1. poslovnika ESB-a). U skladu s člankom 11. stavkom 6. statuta ESSB-a i ESB-a, izvršni odbor zadužen je za tekuće poslovanje ESB-a. Međutim, time se ne isključuje primjena postupka „neisticanja prigovora“ ili sličnih postupaka kako bi se nadzornom odboru odobrio visok stupanj autonomije.

38 Članak 15. stavak 1. Poslovnika ESB-a.

### 49

Odbor ESB-a za proračun (BUCOM), koji čine stručnjaci iz nacionalnih središnjih banaka, pomaže tijelima koja donose odluke u njihovom radu<sup>39</sup>. U tom kontekstu savjetuje upravno vijeće o osiguravanju resursa za monetarnu i nadzornu funkciju, bez organizacijskih podjela između tih dvaju područja.

### 50

U sklopu proračunskog postupka ESB-a s predsjednikom i potpredsjednikom nadzornog odbora raspravlja se o rashodima ESB-a za nadzor banaka, no ni BUCOM ni GU Financije, unutar kojega djeluje odjel (za proračun, kontroling i organizaciju – vidi **prilog IV.**) suodgovoran za davanje savjeta o proračunu te njegovu procjenu i praćenje, ne odgovaraju ni predsjednici ni nadzornom odboru u cjelini. Svake godine prije zaključenja procesa donošenja odluke ESB dostavlja članovima nadzornog odbora sadržaj nacrtu odluke ESB-a o ukupnom iznosu naknade za nadzor koji se ubire od banaka.

### 51

To u praksi znači da nadzorni odbor, unatoč tome što je zadužen za planiranje i obavljanje nadzornih zadataka, nema kontrolu nad potrebnim ljudskim i financijskim resursima. To u konačnici može nepovoljno utjecati na sposobnost nadzornog odbora i njegove predsjednice da primjenjuju potrebnu odgovornost, i to zbog nesustavnog načina osiguravanja resursa za nadzor (vidi odlomke 26. i 27.).

### 52

U uvodnoj izjavi 66. Uredbe o SSM-u<sup>40</sup> stoji da bi osoblje uključeno u provođenje radnih zadataka dodijeljenih ESB-u trebalo biti odgovorno predsjedniku nadzornog odbora. U praksi, hijerarhijski nadređena osoba je potpredsjednik, koji je ujedno član upravnog vijeća i izvršnog odbora te koja pokreće završnu fazu donošenja odluka na razini upravnog vijeća. Isto vrijedi i za odjele za nadzor unutar zajedničkih službi za pravna pitanja i statistiku, kojima je hijerarhijski nadređena samo potpredsjednica nadzornog odbora (vidi odlomak 46.).

39 Članak 9. Poslovnika ESB-a.

40 Iako uvodne izjave uredbe nemaju izravne pravne učinke, one su izvor važnih smjernica za tumačenje članaka uredbe i nužnih organizacijskih mehanizama poput izrade povezanih okvirnih propisa ili poslovnika.

### Etički postupci i kodeksi ponašanja primjenjuju se na rukovodstvo i osoblje SSM-a

**Donesen je etički okvir SSM-a, ali se na nacionalna nadležna tijela primjenjuje nacionalno zakonodavstvo te ona imaju znatnu slobodu u oblikovanju vlastitih pravila**

#### 53

Etički standardi koji se primjenjuju na sve osoblje ESB-a utvrđeni su u tzv. „etičkom okviru“<sup>41</sup> te institucije, koji je sastavni dio pravila za osoblje ESB-a. Taj se okvir primjenjuje na sve zaposlenike ESB-a, no budući da ESB nije nadležan za uređivanje uvjeta za zapošljavanje osoblja iz nacionalnih nadležnih tijela, okvir se ne odnosi na nadzorno osoblje koje su nacionalna nadležna tijela imenovala za rad u zajedničkim nadzornim timovima.

#### 54

U ožujku 2015. ESB je donio smjernicu<sup>42</sup> o utvrđivanju načela zasebnog etičkog okvira SSM-a. Predviđeno je da se novi okvir sastoji od te smjernice, skupa najbolje prakse (praktičnih savjeta) za njezinu provedbu te internih pravila i praksi koje zasebno donose ESB i svako nacionalno nadležno tijelo. Rok za provedbu smjernica za nacionalna nadležna tijela je ožujak 2016. Zajednička „radna skupina za etički okvir“ redovno prati mjere usklađivanja u okviru etičkog okvira SSM-a.

#### 55

Smjernica sadržava manje pojedinosti od etičkog okvira koji se primjenjuje za osoblje ESB-a jer utvrđuje tek temeljna načela zajedničkog okvira koji nacionalna nadležna tijela trebaju usvojiti pri uvođenju vlastitih internih pravila, postupaka i mehanizama. Slijedom toga, postoji mogućnost da će se pojedinosti internih pravila različitih nacionalnih nadležnih tijela uvelike razlikovati. Razlike između nacionalnih etičkih okvira na razini cjelokupnog SSM-a mogle bi ugroziti propisani cilj konvergencije i usklađivanja u području nadzora te dovesti do pojave rizika za ugled ESB-a. Na primjer, iako se u smjernici otvara pitanje „razdoblja mirovanja“<sup>43</sup> za osoblje i članove tijela ESB-a i nacionalnih nadležnih tijela koji rade na nadzornim zadacima, umjesto da se utvrdi najmanje trajanje takvog razdoblja spominje se tek da bi ono trebalo postojati. Isto tako, nije razmotreno pitanje mandata nadzornih rukovoditelja<sup>44</sup> niti je određeno tijelo za praćenje pridržavanja etičkog okvira SSM-a, kao ni učestalost takvog praćenja.

41 [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2015.24.1.0003.01.HRV&toc=OJ:C:2015:204:FULL](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2015.24.1.0003.01.HRV&toc=OJ:C:2015:204:FULL)

42 Smjernica (EU) 2015/856 Europske središnje banke od 12. ožujka 2015. o utvrđivanju načela etičkog okvira jedinstvenog nadzornog mehanizma (ESB/2015/12) (SL L 135, 2.6.2015., str. 29).

43 Razdoblje tijekom kojeg se osoba koja odlazi iz ESB-a ne smije baviti djelatnostima koje bi mogle dovesti do sukoba interesa.

44 Ujedinjena Kraljevina, primjerice, odredila je najkraće i najduže trajanje mandata rukovoditelja u području nadzora.

### 56

Osim smjernice, ESB je objavio i praktične savjete za njezinu provedbu koji sadržavaju niz preporuka ESB-a<sup>45</sup> za nacionalne etičke okvire. Međutim, za razliku od smjernice, ti praktični savjeti nisu pravno obvezujući za nacionalna nadležna tijela.

### 57

Zamišljeno je da uključena nacionalna nadležna tijela primjenjuju odredbe etičkog okvira SSM-a (uključujući odredbe iz smjernica i praktičnih savjeta za njezinu provedbu) na svoje osoblje. Međutim, zbog općenite prirode smjernice i činjenice da praktični savjeti za njezinu provedbu nisu pravno obvezujući, svakom nacionalnom nadležnom tijelu implicitno je dana znatna sloboda pri utvrđivanju i primjeni vlastitoga etičkog okvira.

### Unutarnja revizija: primjenjuje se inovativan pristup utemeljen na sveobuhvatnom planu revizije, ali provedbu otežavaju problemi u vezi s raspodjelom resursa i planiranjem

### 58

Za unutarnju reviziju u ESB-u zadužena je uprava Unutarnja revizija, koja je uvođenjem SSM-a postala zajednička služba. Ta je uprava zadužena za reviziju svih operacija i aktivnosti ESB-a te osiguravanje resursa za rad odbora unutarnjih revizora, tijela koje čine viši rukovoditelji uprave Unutarnja revizija i njihovi kolege iz nacionalnih nadležnih tijela i nacionalnih središnjih banaka.

### 59

Odbor unutarnjih revizora sastaje se u tri zasebne „konfiguracije“ koje se bave pitanjima u vezi s revizijom Eurosustava, Euroskog sustava središnjih banaka (ESSB)<sup>46</sup> i SSM-a, kao što su planiranje, utvrđivanje zajedničkih revizijskih standarda, razmjena korisnoga znanja te obavljanje revizija i povezanih aktivnosti. Pravilnikom o reviziji tom je odboru dodijeljena uloga „glavnog revizora“ Eurosustava / ESSB-a / SSM-a, pod zajedničkom odgovornošću članova odbora. Svaki član odbora istodobno djeluje kao predstavnik zasebnog pravnog subjekta te preuzima pojedinačnu odgovornost za upravljanje dijelovima predmetnog revizijskog projekta u vezi s tim subjektom, njihovu uspješnost i podnošenje neovisnih izvješća o njima.

45 Na primjer, praktični savjet br. 11. o ograničenjima nakon prestanka dužnosti: „ESB-u i nacionalnim nadležnim tijelima preporučuje se da, u mjeri u kojoj to dopuštaju nacionalni propisi, odrede odgovarajuća razdoblja mirovanja nakon prestanka dužnosti za članove tijela i osoblje na razini rukovoditelja i stručnjaka koji namjeravaju raditi za kreditnu instituciju u čijem su nadzoru sudjelovali ili za izravne konkurente takve kreditne institucije. Za članove tijela i rukovodeće osoblje razdoblje mirovanja nakon prestanka dužnosti ne bi trebalo biti kraće od šest mjeseci ako namjeravaju raditi za kreditnu instituciju za čiji su nadzor bili zaduženi.“

46 ESSB se sastoji od ESB-a i nacionalnih središnjih banaka svih 28 država članica EU-a, dok se Eurosustav sastoji samo od ESB-a i središnjih banaka država članica u europodručju (čija je uloga primjena monetarne politike o kojoj odlučuje ESB).

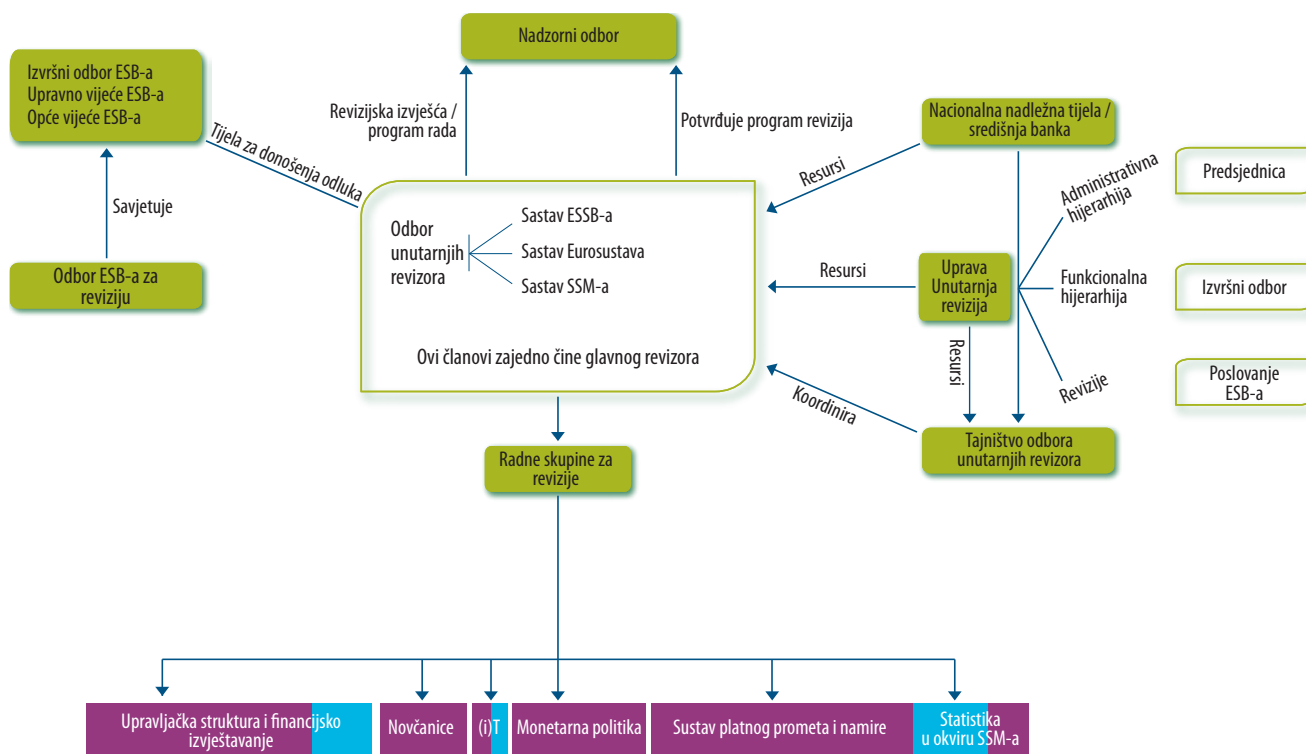
60

Ustroj odbora unutarnjih revizora prikazan je na **slici 6**. Šest radnih skupina za revizije zaduženo je za planiranje i obavljanje revizijskih zadataka povezanih s određenim temama. Radne skupine za revizije čini osoblje iz ESB-a te nacionalnih nadležnih tijela / nacionalnih središnjih banaka. Svaki nalaz zajedničkog revizijskog tima utvrđen u okviru revizija koje provodi odbor unutarnjih revizora na lokalnoj razini mora se procijeniti u pogledu njegova učinka na SSM u cjelini. Takav inovativan pristup uveden je kako bi se zajamčila dosljedna revizija među-sektorskih pitanja na razini cjelokupnog SSM-a. U okviru naše revizije usredotočili smo se u prvom redu na ulogu radne skupine za reviziju zaduženu za SSM i statistiku, koja je poznata pod pokratom ATF SSM-ST.

61

Ispitali smo dodjelu resursa odboru unutarnjih revizora, posebno iz uprave Unutarnja revizija, kao i planiranje revizija te procjenu rizičnosti (uključujući pokrivenost rizika).

Slika 6. Uloga uprave Unutarnja revizija u unutarnjim revizijama SSM-a i Eurosustava



[Provedba revizija na razini središnjih banaka (nacionalnih nadležnih tijela i ESB-a)]

- Teme povezane s Eurosustavom
- Teme povezane s SSM-om

## Raspodjela resursa uprave Unutarnja revizija: iako je bilo jasno koliko je zaposlenika potrebno, njihov konačan broj bio je nedovoljan

### 62

U ožujku 2013., nakon vanjske procjene kvalitete na temelju koje se zaključilo da je potrebno potaknuti pripremu uprave Unutarnja revizija za obavljanje revizija SSM-a, ta je uprava odredila da je za pružanje neovisnog i objektivnog jamstva u tom pogledu potrebno najmanje 16 ekvivalenata punog radnog vremena. Međutim, u kolovozu 2013. upravno vijeće ESB-a odobrilo je samo tri stalna zaposlenika te uprave za 2013. i dodatna četiri za 2014. za obavljanje radnih zadataka povezanih i s SSM-om i sa statistikom<sup>47</sup>. Jedinicama koje su zatražile osoblje nije pruženo nikakvo objašnjenje za odstupanje od početnog prijedloga (vidi **tablicu 4.**).

47 Statistika je radni zadatak povezan i s nadzorom banaka (podatci o nadzoru) i s monetarnom politikom (podatci o središnjim bankama).

Tablica 4.

### Utvrđeni broj potrebnih zaposlenika u usporedbi sa stvarnim zapošljavanjem

<b>Potrebe koje je Uprava za unutarnju reviziju utvrdila za SSM (ekvivalenti punog radnog vremena)</b>	<b>16</b>
Ukupan broj odobrenih radnih mjesta	7
(jedan zaposlenik za radne zadatke u jedinici za istrage, koji također može raditi na poslovima nepovezanim s SSM-om)	(1)
(jedan zaposlenik u području IT-a za rad na posebnim projektima osoblja iz drugih službi unutar uprave Unutarnja revizija)	(1)
<b>Radna mjesta odobrena za obavljanje radnih zadataka povezanih s SSM-om i statistikom bez zadataka u području IT-a i istraga kako slijedi:</b>	<b>5</b>
(jedan glavni revizor odabran među osobljem ESB-a nakon javno oglašene akcije zapošljavanja)	1
(osoblje zaposleno izvana s nedavnim posebnim iskustvom u području poslovnih banaka / nadzora banaka)	2
(osoblje zaposleno s nedavnim posebnim iskustvom u području nadzora banaka stečenim u okviru kratkoročnog upućivanja na rad)	1
(interni premještaj jednog člana osoblja unutar uprave Unutarnja revizija s naglaskom na područje IT-a/statistike)	1

Izvor: Sud.

### 63

Voditelj radne skupine ATF SSM-ST ima prijašnjeg iskustva u nadzoru banaka (1995. – 2000.) te je istodobno član rukovoditeljskog tima uprave Unutarnja revizija, koji je odgovoran za revizije radne skupine i revizije povezane sa središnjim bankama. Dvije osobe, s tri i četiri godine iskustva u nadzoru banaka, pridružile su se timu u ožujku 2015. Još jedan član, koji se timu pridružio u rujnu 2014., ima iskustvo rada u privatnom sektoru u područjima upravljanja rizicima i provedbe pravila Basel II.

### 64

Unatoč malom broju zaposlenika u upravi Unutarnja revizija, postojećom kombinacijom njihovih vještina obuhvaćen je niz važnih područja, kao i opća revizija, no kako bi tim postigao odgovarajuću veličinu za obavljanje temeljitih revizija metodoloških i konceptualnih pitanja, trebat će mu konkretnije vještine i praktično iskustvo (npr. makrobonitetni nadzor, službe podrške (engl. *back office*) za kreditiranje poduzeća).

### 65

Budući da se predmetna radna skupina za revizije oslanja na kolektivnu odgovornost članova, njezina uspješnost ovisi o suradnji s nacionalnim nadležnim tijelima i njihovu praktičnom doprinosu konkretnom radnom zadatku. U nekim područjima (npr. neposredni nadzor, doprinosi lokalnog osoblja nacionalnih nadležnih tijela) razina ovisnosti može biti veća nego u drugima (npr. pitanja u vezi s upravljačkom strukturom). Očito je da se pri reviziji tema povezanih s SSM-om zbog usklađivanja potreba povećava radno opterećenje uprave Unutarnja revizija.

**Planiranje se temelji na sveobuhvatnom revizijskom okviru, no ne uzima se uvijek u obzir najbolja praksa**

**Planiranje revizije temelji se na sveobuhvatnom planu**

### 66

Početna raspodjela resursa za unutarnju reviziju bila je slaba i zakašnjela. Slijedom toga, aktivnosti planiranja u početku su bile malobrojne.

### 67

Vrlo detaljan „okvir“<sup>48</sup> revizijskih tema dovršen je u svibnju 2015. Sastoji se od pet revizijskih grupa koje se dijele na 14 revizijskih predmeta, 31 područje i proces te, naposljetku, na više od 150 dodatnih podelemenata.

48 S našom pozitivnom ocjenom revizijskog okvira slažu se sva nacionalna nadležna tijela koja su odgovorila na naš upitnik. Međutim, tri nacionalna nadležna tijela od njih 11 izrazila su zabrinutost u pogledu točnog opsega revizijskih predmeta i njihove obrade u razumnom roku.



**Međutim, planiranjem se ne predviđa pričuva za *ad hoc* zahtjeve niti se uzima u obzir uporaba vanjskih ili kombiniranih resursa (engl. *outsourcing/co-sourcing*)**

### 68

Općenito govoreći, planiranje revizija otežava činjenica da, protivno najboljoj praksi<sup>49</sup>, nema pričuva za *ad hoc* revizije ili proširenja postojećih revizija (zbog politike 100 %-tne uporabe resursa).

### 69

Nepostojanje sustavnog postupka uprave Unutarnja revizija u pogledu vanjskih ili kombiniranih operacija (engl. *outsourced/co-sourced*) također nije u skladu s najboljom praksom<sup>50</sup>. Primjerice, ne postoji ugovorna obveza da jedinice za unutarnju reviziju pružatelja usluga izvješćuju ESB o aktivnostima koje su im povjerene kao vanjskim izvođačima (engl. *outsourced*) ili kao partnerima (engl. *co-sourced*). Isto tako, u relevantnim ugovorima ne postoji odredba kojom se funkcionalnoj jedinici ESB-a za unutarnju reviziju daju ovlasti za obavljanje revizije nad aktivnostima za koje su upotrijebljeni vanjski ili kombinirani resursi.

**Metodologija procjene rizičnosti općenito je primjerena, no ne sadržava zaštitne mjere kojima bi se zajamčilo da se za područja visokog i srednjeg rizika pronađu cjelovita i pravodobna rješenja**

**Sveobuhvatni predlošci za revizijske predmete izrađeni su i upotrebljavaju se u modelu rizika koji je, unatoč određenim nedostacima, konceptualno primjeren**

### 70

Procjena rizičnosti upotrebljava se kao pomoć pri donošenju odluka o prioritetnim revizijskim temama tijekom nadolazećeg razdoblja. Ta se procjena temelji na ključnim informacijama iz „predložaka o revizijskim predmetima“, u kojima se navode pojedinosti o glavnim temama iz revizijskog okvira, kao i iscrpan opis svake aktivnosti, povezanih procesa i najvažnijih ključnih kontrola. Način na koji se predlošci upotrebljavaju u sklopu procjene rizičnosti čini ih vrlo dobrim polazištem za planiranje.

49 Vidi, primjerice, odjeljak BT 2.3. stavak 3. „Minimalnih zahtjeva za upravljanje rizicima“ koje je izradilo njemačko nacionalno nadležno tijelo (BaFin) i stavak 20. revizijskih standarda PS 240 koje je izdao njemački institut javnih revizora (IDW).

50 BaFin, „Minimalni zahtjevi za upravljanje rizicima“, AT 9, stavak 6; BT 2.1, stavak 3.

### 71

Ispitali smo predloške za tri revizijska područja i utvrdili da su primjereni i da se dobro primjenjuju. Međutim, osim što bi trebalo jasnije definirati rizik za treće strane, općenito je potrebno dosljedno primjenjivati kriterije rizika povezanih s financijskim učinkom i sporovima te se, u jednom slučaju, usredotočiti na rizike povezane s odvajanjem monetarne i nadzorne politike.

### 72

Unatoč tim nedostacima, taj model rizika vrlo je prikladan instrument planiranja. Sva nacionalna nadležna tijela koja su odgovorila na naš upitnik smatraju proces procjene rizičnosti „primjerenim“ i „transparentnim“.

**Nisu utvrđene minimalne razine potrebnog nadzora kojima bi se zajamčilo da su područja visokog i srednjeg rizika te ključni podelementi obuhvaćeni u potpunosti, a za revizije povezane s SSM-om na raspolaganju su isti resursi kao i za revizije nepovezane s SSM-om**

### 73

Odbor unutarnjih revizora nije u mogućnosti obraditi sve rizike unutar određenog razdoblja planiranja (poput petogodišnjeg ciklusa), nego se oslanja isključivo na ciljeve srednjoročnog planiranja. I dalje postoji ključni pokazatelj uspješnosti u pogledu revizijske obrade visokorizičnih područja, prema kojem se nastoji obaviti revizija nad najmanje 30 % područja visokog rizika svake godine, odnosno najmanje 90 % tijekom trogodišnjeg razdoblja. Međutim, takva ciljna vrijednost nije uspostavljena za područja srednjeg rizika. U godišnjem revizijskom programu procjena rizičnosti za područja visokog i srednjeg rizika usklađuje se svakog tromjesečja kako bi se plan mogao redovito prilagođavati u skladu s pojavom novih rizika. Iako su srednjoročnim rasporedom za razdoblje 2015. – 2018. obuhvaćena sva područja visokog rizika, nije jasno hoće li se i kada obrađivati svi podelementi tih područja, dok formula koja se primjenjuje za planiranje revizija ne omogućuje sustavnu obradu elemenata koji nisu prethodno razmatrani. Revizije područja koja su kategorizirana kao srednjeg rizika, poput internih modela, makrobonitetnog nadzora i manje značajnih institucija, nisu uopće predviđene sve do 2019. te nije jasno u kojoj će mjeri ta područja biti obrađena.

### 74

Ako su resursi ograničeni, zbog pristupa opisanog u odlomku 73. može se dogoditi da izostanu revizije nad područjima visokog i srednjeg rizika jer nisu utvrđene minimalne razine potrebnog nadzora (određena ocjena rizičnosti zbog koje se nad predmetnim rizikom mora obaviti revizija)<sup>51</sup>.

51 U tom pogledu, „Minimalnim zahtjevima za upravljanje rizicima“ koje je izdalo njemačko nacionalno nadležno tijelo propisana je provedba godišnje revizije u slučaju „posebnih“ rizika, kao i trogodišnji revizijski ciklus za sve ostale procese i aktivnosti (BaFin, „Minimalni zahtjevi za upravljanje rizicima“, BT 2.3).

## 75

Budući da je unutarnja revizija zajednička služba i da postoji manjak resursa, nastala je situacija u kojoj se revizijski predmeti u vezi sa središnjim bankama i oni povezani s SSM-om međusobno „natječu“ za resurse (vidi **tablicu 5.**). Tijekom 2015. godine na radnim zadacima u vezi s SSM-om radilo se tek 15 % stvarno predviđenog vremena. Od 30 radnih mjesta u upravi Unutarnja revizija, samo njih sedam (uključujući istrage i IT) posvećeno je obavljanju radnih zadataka povezanih s SSM-om i statistikom.

Tablica 5.

### Usporedba planiranih revizija u vezi s SSM-om i ostalih revizijskih zadataka u suradnji s nacionalnim nadležnim tijelima

Područje revizije	Područja visoke razine preostalog rizika, stanje u rujnu 2015.	Revizije obavljene ili započete 2015.	Revizije predložene za 2016.	Revizije predložene za 2017./2018.
SSM/statistika <sup>1</sup>	6	1	2	3
Eurosustav/ESSB <sup>2</sup>	9	11	9	14
Upravljačka struktura, rizik, računovodstvo i IT	3	0	2	6
<b>Ukupno nepovezano s SSM-om</b>	<b>12</b>	<b>11</b>	<b>11</b>	<b>20</b>

<sup>1</sup> Nema jasnog razgraničenja između statističkih podataka o središnjim bankama i onih o nadzoru.

<sup>2</sup> Osobito uključuje monetarnu politiku i njezinu provedbu, statističke podatke, sustave plaćanja i namire, novčanice, računovodstvo u konsolidiranoj bilanci Eurosustava i financijsko izvještavanje.

Izvor: Sud, prema podacima ESB-a.

### Područja najvišeg rizika u praksi se nisu odmah smatrala revizijskim prioritetima

## 76

Postupak kalibracije, kojim se želi postići dosljednost revizijskih predmeta koje predlože različite radne skupine za revizije, može dovesti do promjena u ocjenama rizičnosti. Osim toga, prilikom predlaganja revizija odboru unutarnjih revizora, radna skupina za upravljanje kvalitetom može odabrati i one revizijske predmete koji nemaju najvišu ocjenu rizičnosti, no odbor unutarnjih revizora u svakom slučaju nije dužan pridržavati se prijedloga radne skupine.

### 77

Unatoč tome što su teme „Stalni nadzor banaka važnih za sustav – SREP“ i „Upravljanje bankarskim krizama“ dobile dvije najviše ocjene u procjeni preostalih rizika od svih revizijskih predmeta radne skupine ATF-SSM, revizija nad njima nije obavljena u prvoj godini, nego su uključene u plan revizija za 2017./2018. Revizijski predmeti u vezi s SSM-om odabrani za 2015. i 2016. godinu bili su: „Stalni nadzor – planiranje i praćenje“ (šesto mjesto po rizičnosti) i „Upravljanje statističkim podacima i informacijama o nadzoru“ (dijeli drugo mjesto po rizičnosti). Revizija pojedinih aspekata planiranja stalnog nadzora bez temeljitog ispitivanja postupka SREP, koji je ključni proces stalnog nadzora, nije isto što i sveobuhvatna obrada tog pitanja.

## 78

Pouzdan okvir za odgovornost ključan je za kvalitetu nadzora banaka jer se odnosi na načela dobrog upravljanja kao što su transparentnost i djelotvornost<sup>52</sup>. Okvir odgovornosti obvezuje nadzorno tijelo na pružanje relevantnih, pravodobnih i točnih informacija čitavom nizu dionika radi omogućavanja i poticanja boljeg razumijevanja njegovih aktivnosti i uspješnosti te dobivanja potrebnih povratnih informacija.

## 79

Procjena cjelokupnog okvira odgovornosti SSM-a obavljena je usporedbom s okvirom o kojem je riječ u panoramskom pregledu Europskog revizorskog suda o mehanizmima EU-a za odgovornost i javnu reviziju (vidi odlomak 80.)<sup>53</sup>, mehanizmima iz članka 20. Uredbe o SSM-u, dokumentom odbora BCBS „Core Principles for Effective Banking Supervision“ (Temeljna načela djelotvornog nadzora banaka), i to njegovom dopunjenom inačicom iz 2012. (vidi **okvir 2.**) te s pravnim okvirima i praksama u zemljama s usporedivim propisima.

52 Empirijska analiza pokazala je pozitivan i snažan suodnos transparentnosti nadzornog tijela i djelotvornosti nadzora banaka. Vidi primjerice Arnone M., Darbar S. M. i Gambini A., „Banking Supervision: Quality and Governance“ (Nadzor banaka: kvaliteta i upravljanje), 2007., radni dokument 07/82, MMF.

53 „Nedostaci, preklapanja i izazovi: panoramski pregled mehanizama odgovornosti i javne revizije EU-a“, Sud, 2014. (<http://eca.europa.eu>).

### Okvir 2.

#### Bazelski odbor za nadzor banaka (BCBS)

Bazelski odbor za nadzor banaka (BCBS) svjetski je predvodnik donošenja standarda za bonitetnu regulativu banaka te pruža forum za suradnju u području nadzora banaka. Dopunjeni skup njegovih 29 temeljnih načela sa zasebnim osnovnim i dodatnim kriterijima obuhvaća:

- o nadzorne ovlasti, zadaće i funkcije, s naglaskom na djelotvorni nadzor na temelju rizičnosti te potrebu za ranom intervencijom i pravodobnim nadzornim radnjama (načela 1. – 13.) te
- o očekivanja banaka u pogledu nadzora, s naglaskom na važnost dobre upravljačke strukture i upravljanja rizicima, kao i na pridržavanje nadzornih standarda (načela 14. – 29.).

Iako ta načela nisu pravno obvezujuća, često ih se upotrebljava kao međunarodno prihvaćene polazišne točke za procjenu kvalitete nadzornih sustava i praksi u različitim zemljama. Kao član Bazelskog odbora, ESB je potvrdio<sup>54</sup> predanost izvaji iz „Temeljnih načela djelotvornog nadzora banaka“ odbora BCBS (2012.) da ona čine „dobar temelj za regulativu, nadzor, upravljačke strukture i upravljanje rizicima u bankarskom sektoru“<sup>55</sup>.

54 „ECB’s Guide to Banking Supervision“ (Vodič ESB-a o nadzoru banaka) (studen 2014.), str. 6. – 7.

55 „BCBS Core Principles for Effective Banking Supervision“ (Temeljna načela djelotvornog nadzora banaka, odbor BCBS) (2012.).

Izvor: Banka za međunarodne namire.

## Mehanizmi odgovornosti

### 80

U našem panoramskom pregledu odgovornosti EU-a utvrdili smo da pouzdani okvir odgovornosti čine sljedeće glavne sastavnice:

- (i) jasna podjela uloga i zadaća
- (ii) utemeljene ovlasti neovisnog vanjskog revizora u pogledu provjere financija, usklađenosti i uspješnosti
- (iii) jamstva uprave o ostvarenju ciljeva politike
- (iv) cjelovit demokratski nadzor, te
- (v) sustav povratnih informacija koji omogućuje korektivne mjere/poboljšanja.<sup>56</sup>

### 81

U nastavku je riječ o tome u kojoj mjeri okvir SSM-a za odgovornosti zadovoljava svaki od tih pet zahtjeva.

### (1) Uloge i zadaće SSM-a kao cjeline jasno su utvrđene i dostupne javnosti u obliku relevantnih zakonskih akata

### 82

Kad je riječ o jasnoći nadležnosti, nadzorne zadaće SSM-a propisima su dodijeljene ESB-u. Utvrđena su posebna pravila kojima se ESB obvezuje na neovisno obavljanje monetarne i nadzorne funkcije uz istodobno odgovaranje Europskom parlamentu, Vijeću i Euroskupini u pogledu aktivnosti SSM-a. Za planiranje i obavljanje nadzorne funkcije zadužen je nadzorni odbor, dok upravno vijeće i dalje ima ulogu donositelja konačnih odluka te je zaduženo za cjelokupno upravljanje ESB-om, što obuhvaća i monetarnu i nadzornu funkciju. Pojedinih procesa donošenja odluka nalaze se u **prilogu III**.

### 83

U smislu jasnoće ciljeva, u Uredbi o SSM-u jasno se opisuje da je cilj SSM-a u vezi s nadzornim zadaćama doprinijeti „sigurnosti i pouzdanosti kreditnih institucija i stabilnosti financijskog sustava unutar Unije i u svakoj državi članici“<sup>57</sup>.

56 Svi ti zahtjevi sastavni su dio kriterija iz Basela, uz iznimku sustava povratnih informacija: taj se sustav uglavnom primjenjuje u drugim zemljama u svrhu razumijevanja utjecaja bonitetnog okvira i djelotvornosti nadzora. Sustav povratnih informacija mehanizam je kojim se jamči da se povratne informacije dionika (npr. iz savjetovanja ili anketa provedenih među nadziranima subjektima) uzmu u obzir u zakonodavnom postupku. Primjerice, ankete se mogu upotrebljavati kao pokazatelj uspješnosti kako bi se otkrila problematična područja i mogućnost uvođenja poboljšanja.

57 Članak 1. Uredbe (EU) br. 1024/2013.

## 84

Utvdili smo određene probleme u vezi s nadležnostima i usklađivanjem različitih sastavnica SSM-a (vidi dio o zajedničkim nadzornim timovima i neposrednom nadzoru).

## (2) Revizijske ovlasti Suda utvrđene su u Ugovoru o funkcioniranju EU-a

## 85

U mnogim zemljama propisano je da javna revizija nadzornih tijela za bankarstvo i njihovih aktivnosti mora obuhvatiti slučajeve u kojima nadzor obavljaju središnje banke. Kad bi se vrhovnim revizijskim institucijama (VRI-jevima) dale ovlasti za reviziju nadzornih tijela za bankarstvo, to bi doprinijelo boljoj odgovornosti i većoj transparentnosti.

## 86

Sud je određen za revizora ESB-a. Njegove su ovlasti utvrđene u članku 27. stavku 2. Statuta ESSB-a i ESB-a<sup>58</sup>, prema kojem se primjenjuju odredbe članka 287. UFEU-a, i prema kojem je Sud nadležan za ispitivanje operativne učinkovitosti uprave ESB-a, također i u pogledu nadzornih zadaća te institucije.

## 87

U okviru ove, prve revizije nije bilo moguće obuhvatiti neka važna područja aktivnosti SSM-a (pojednosti o opsegu revizije vidi u odlomku 19. i **prilogu I.**). U jednom izvješću Kontaktnog odbora vrhovnih revizijskih institucija EU-a obavljena je usporedba revizijskih ovlasti 27 od 28 nacionalnih vrhovnih revizijskih institucija u cijelom EU-u<sup>59</sup> nad nadzornim tijelima za bankarstvo. U izjavi<sup>60</sup> koju su nakon toga te institucije dale istaknuto je da su se pojavila područja koja nisu obuhvaćena revizijom u zemljama u kojima prethodne ovlasti nacionalnih vrhovnih revizijskih institucija u pogledu obavljanja revizija nad nadzornim tijelima za bankarstvo nisu zamijenjene sličnim oblikom revizije koju bi Sud obavljao nad nadzornim aktivnostima ESB-a. U **tablici 6.** prikazan je usporedni pregled revizijskih ovlasti u pogledu mikrobonitetnog nadzora u određenim zemljama izvan EU-a, a **prilog V.** donosi sažeti prikaz mehanizama tih zemalja za reviziju nadzora banaka.

58 Članak 27. stavak 2. odražava se u članku 20. stavku 7. Uredbe o SSM-u.

59 Jedna zemlja nije odgovorila na anketu.

60 Izjava „Jamčenje djelotvornog nadzora nad bankama koji se u cijelosti može obuhvatiti revizijom i za koji se može preuzeti potpuna odgovornost nakon uvođenja jedinstvenog nadzornog mehanizma“ Kontaktnog odbora čelnika vrhovnih revizijskih institucija država članica EU-a i Europskog revizorskog suda.

Tablica 6.

## Ovlašteni za obavljanje revizija nad tijelima za mikrobonitetni nadzor (zakonska prava) i opseg ovlasti

Nadzorno tijelo	Ovlašteni za obavljanje revizija uspješnosti nad nadzornim aktivnostima	Ovlašteni za obavljanje revizija uspješnosti nad nenadzornim aktivnostima	Ovlašteni za obavljanje revizija usklađenosti nad nadzornim aktivnostima	Ovlašteni za obavljanje revizija usklađenosti nad nenadzornim aktivnostima
<b>SAD</b>	DA – sveobuhvatne revizijske ovlasti	DA – sveobuhvatne revizijske ovlasti	DA – sveobuhvatne revizijske ovlasti	DA – sveobuhvatne revizijske ovlasti
<b>Kanada</b>	DA – sveobuhvatne revizijske ovlasti	DA – sveobuhvatne revizijske ovlasti	DA – sveobuhvatne revizijske ovlasti	DA – sveobuhvatne revizijske ovlasti
<b>Australija</b>	DA – ovlaštenje za obavljanje provjere ili preispitivanja bilo kojeg aspekta poslovanja subjekta	DA – ovlaštenje za obavljanje provjere ili preispitivanja bilo kojeg aspekta poslovanja subjekta	Ovlaštenje za pružanje dodatnih usluga (boljih praktičnih smjernica te izvješća o jamstvima i provjerama)	Ovlaštenje za pružanje dodatnih usluga. (boljih praktičnih smjernica te izvješća o jamstvima i provjerama)

Izvor: Sud.

### (3) Formalni okvir uspješnosti kojim bi se pružala jamstva u pogledu ostvarenja ciljeva SSM-a još uvijek nije izrađen

#### 88

Odgovornost pretpostavlja da će se radnje nadzornog tijela procjenjivati s obzirom na određene standarde i u odnosu na utvrđene ciljeve. Okvir uspješnosti, u kojem se upotrebljava niz pokazatelja uspješnosti i parametara na različitim razinama nadzora, pruža dosljedan i usklađen pregled djelotvornosti nadzora te pokazuje dionicima kako nadzorne prakse doprinose ostvarenju ciljeva.

#### 89

U dosadašnjem raspoloživom vremenu ESB još nije izradio formalni okvir uspješnosti za SSM. Međutim, izradio je alat pod nazivom *SSM Supervisory Dashboard Pilot*, koji mu omogućuje praćenje i procjenu najvažnijih aspekata njegovih nadzornih aktivnosti, kao i praćenje djelotvornosti provedbe prioriteta u vezi s nadzorom u djelo. Međutim, taj je alat dostupan samo nadzornom odboru i višem rukovodstvu pa drugim dionicima ne pruža jamstva u pogledu ostvarenja ciljeva SSM-a.



## 90

Formalni pokazatelji uspješnosti uobičajen su dio nadzorne funkcije u drugim zemljama. Nekoliko oglednih primjera prikazano je na **slici 7**.

Slika 7.

### Primjeri pokazatelja uspješnosti

	Primjeri parametara
<b>Pokazatelji povezani sa slučajevima bankrota ili razine gubitaka zbog neispunjavanja obveza</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ocjena rizičnosti za nadzor prije bankrota, broj slučajeva bankrota</li> <li>● gubitci od stečaja (omjer zaštite novčanih sredstava<sup>1</sup>, omjer uspješnosti subjekta<sup>2</sup>)</li> <li>● redovni i neredovni stečajni postupak</li> </ul>
<b>Pokazatelji povezani s razinom povjerenja (javnosti) u bankarski sektor ili nadzorno tijelo za bankarstvo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ankete poslovnog sektora i javnosti</li> <li>● trendovi u pogledu depozita klijenata</li> </ul>
<b>Pokazatelji kretanja među različitim nadzornim sustavima ili ocjenama rizičnosti</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● praćeni i zabilježeni dugoročni trendovi u ocjenama rizičnosti banaka u pogledu nadzora</li> </ul>
<b>Pokazatelji koji se temelje na anketama među dionicima</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● upitnik koji su ispunile institucije nakon neposrednog nadzora, stajališta promatrača razvojnih promjena u sektoru, ankete među istorazinskim nadležnim tijelima</li> </ul>

<sup>1</sup> Udio sigurnih obveza u ukupnim obvezama

<sup>2</sup> Udio institucija koje ispunjavaju svoje obveze u ukupnom broju institucija

Izvor: izvješće Banke za međunarodne namire o učinku nadzora banaka i povezanoj odgovornosti, srpanj 2015., Australско tijelo za bonitetne propise (engl. *Australian Prudential Regulation Authority*).

## 91

Prije uspostave SSM-a u jednoj tehničkoj napomeni MMF-a predložen je niz mjera koje se odnose na transparentnost i odgovornost u svrhu promicanja vjerodostojnosti nadzorne politike<sup>61</sup>. Među ostalim, u tom se dokumentu nadzornom odboru predlaže da objavi zapisnike sa sastanaka o predmetnoj politici i uspostavi vanjsku stručnu skupinu za neovisno nadgledanje SSM-a. Za više detalja vidi **prilog VI**.

61 MMF, „European Union: Publication of Financial Sector Assessment Program Documentation, Technical Note on Issues in Transparency and Accountability“ (Europska unija: objava dokumentacije o programu procjene financijskog sektora, tehnička napomena o problemima u vezi s transparentnošću i odgovornošću), izvješće za zemlju br. 13/65, ožujak 2013. Stajališta iznesena u dokumentu nužno ne odražavaju stajališta predstavnika Europske unije u MMF-u ili izvršnog odbora MMF-a.

### Pitanja o slanju dokumentacije Komisiji

#### 92

Člankom 32. Uredbe o SSM-u Europska komisija izričito se obvezuje da svake tri godine u svrhu preispitivanja podnese iscrpno izvješće o primjeni, primjerenosti i djelotvornosti mehanizama SSM-a za upravljanje, odgovornost i financije, djelotvornosti ESB-a u pogledu nadzornih ovlasti i ovlasti izricanja sankcija te potencijalnom učinku SSM-a na funkcioniranje unutarnjeg tržišta (vidi **prilog VII.**). Prvo izvješće u svrhu preispitivanja trebalo je biti podneseno do 31. prosinca 2015., no to nije učinjeno na vrijeme. Od ESB-a su se informacije prvi put zatražile u srpnju 2015. Te su dvije institucije memorandum o razumijevanju u pogledu razmjene nejavnih informacija sklopile tek u studenome 2015., nakon čega je ESB odgovorio na zahtjev Komisije dostavivši informacije 16. prosinca 2015. Nakon detaljnijeg zahtjeva poslanog u veljači 2016. ESB je 19. travnja 2016. dostavio dodatne informacije. Komisija nije zaprimila zatražene informacije o pojedinim bankama (skupovi podataka o bankama za procjenu naknada za nadzor) jer je ESB izrazio zabrinutost u pogledu tajnosti informacija.

### Odgovarajuće informiranje opće javnosti

#### 93

Transparentno javno djelovanje ključno je obilježje odgovornosti. Primjenom najbolje prakse nadzornih tijela u pogledu transparentnosti i pojašnjavanja njihovih pravila i aktivnosti<sup>62</sup>, na internetskim stranicama ESB-a posvećenima nadzoru banaka<sup>63</sup> objavljuju se opsežne informacije za opću javnost, uključujući pravni okvir i regulatorno okruženje, odgovore na česta pitanja, Vodič o nadzoru banaka, brošura o metodologiji za postupak SREP, tjedni i mjesečni kalendari sastanaka (s odmakom od otprilike tri mjeseca) predsjednice i potpredsjednice nadzornog odbora, i ostala dokumentacija u kojoj se prikazuju nadzorna stajališta i prakse ESB-a. Na tim stranicama također se objavljuju primjedbe na nacрте propisa iznesene tijekom javnih rasprava, kao i odgovori ESB-a.

62 Vidi izvješće Bazelskog odbora o učinku nadzora banaka i povezanoj odgovornosti, srpanj 2015.

63 <https://www.bankingsupervision.europa.eu/home/html/index.hr.html>

## Ograničena transparentnost informiranja nadziranih subjekata

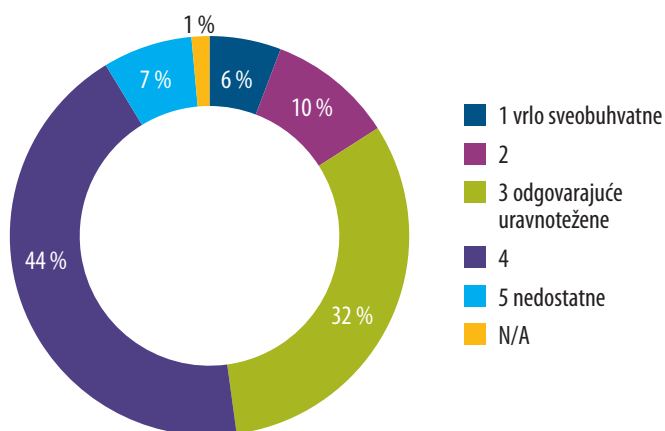
### 94

Informacije koje se pružaju nadziranim subjektima nisu u svim pogledima dostatne za pravilno razumijevanje metodologije SSM-a. ESB primjenjuje selektivan pristup pružanju informacija (samo u obliku kratkih isječaka) iz nadzornog priručnika SSM-a, u kojem su utvrđeni procesi i metodologija na kojoj se temelji postupak SREP za nadzor kreditnih institucija te postupci za suradnju unutar SSM-a i s drugim tijelima. U drugim zemljama primjenjuju se različiti pristupi pružanju takvih informacija. Na primjer, nadzorni priručnici u Sjedinjenim Američkim Državama objavljeni su na službenim internetskim stranicama nadzornih tijela, dok Tijelo za bonitetne propise (engl. *Prudential Regulation Authority*) koje djeluje u okviru središnje banke Ujedinjene Kraljevine (*Bank of England*) nije objavilo svoj interni priručnik.

### 95

Zbog takvog pristupa ESB-a objavi informacija nadzirani subjekti nisu u mogućnosti u cijelosti razumjeti ishod postupka SREP. Približno polovica banaka koje su odgovorile na naš upitnik (vidi **prilog VIII.**) izrazila je zabrinutost zbog manjka transparentnosti i mogućnosti da se zbog toga poveća, kako je navedeno u jednom odgovoru, „rizik od proizvoljnog nadzora“. S tim u vezi vidi **sliku 8.** o pružanju informacija o postupku SREP.

## Slika 8. Mišljenje banaka o pružanju informacija o postupku SREP



*Napomena:* broj ispitanika: upitnik je zaprimilo 129 banaka od kojih je 69 na njega i odgovorilo.

*Izvor:* upitnik koji je Sud poslao značajnim nadziranim institucijama.

## 96

U odgovoru na pitanje o kvaliteti dobivenih informacija o postupcima iz nadzornog priručnika koji su relevantni za svakodnevnu suradnju banaka s nadzornim tijelom, 29 % banaka dalo je lošiju ocjenu od 3 (1 = odlično, 5 = loše) jer „važna pitanja o svakodnevnoj suradnji s nadzornicima nisu dostatno opisana“ (vidi **sliku 9.**).

## 97

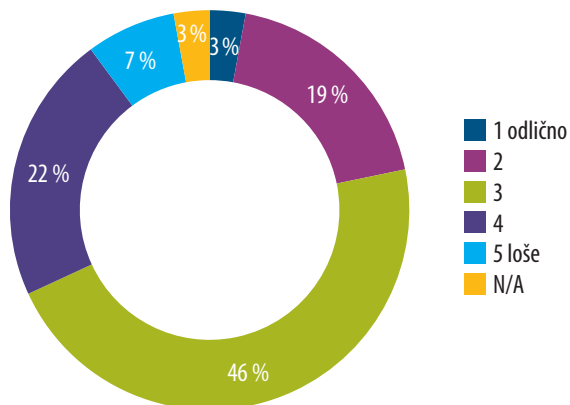
U svojem godišnjem izvješću o bankovnoj uniji za 2015. godinu Europski parlament izrazio je sličnu zabrinutost i pozvao na povećanje transparentnosti u pogledu odluka i obrazloženja povezanih s drugim stupom postupka SREP<sup>64</sup>.

64 EP, Odbor za ekonomsku i monetarnu politiku, „Godišnje izvješće o bankovnoj uniji za 2015. godinu“, 19.2.2016., odlomak 37.

Slika 9:

### Podijeljena mišljenja o kvaliteti informacija o nadzornim postupcima

Kako biste ocijenili kvalitetu dobivenih informacija o postupcima iz nadzornog priručnika koji su relevantni za vašu svakodnevnu suradnju s nadzornim tijelom?



*Napomena:* broj ispitanika: upitnik je zaprimilo 129 banaka od kojih je 69 na njega i odgovorilo.

*Izvor:* upitnik koji je Sud poslao značajnim institucijama pod nadzorom.

### (4) Parlament obavlja demokratski nadzor nad nadzornim aktivnostima uz znatna ograničenja u pogledu povjerljivosti

#### 98

Uredbom o SSM-u utvrđeni su opći mehanizmi odgovornosti Europskom parlamentu i Vijeću. Dodatne pojedinosti o odgovornosti u vezi s SSM-om utvrđene su u međuinstitucijskom sporazumu s Europskim parlamentom<sup>65</sup> i memorandumu o razumijevanju zaključenim s Vijećem<sup>66</sup>. U svojem godišnjem izvješću o bankovnoj uniji za 2015. godinu Parlament je pozdravio „učinkovitost i otvorenost s kojima je Europska središnja banka dosad ispunjavala svoje obveze odgovornosti prema Parlamentu“<sup>67</sup>. Odgovornost Europskom parlamentu provodi se preko različitih kanala (vidi **prilog IX.**), što uključuje i dostavljanje zapisnika sa sastanaka nadzornog odbora.

#### 99

Sve informacije pružene Europskom parlamentu podliježu obvezi čuvanja poslovne tajne, kako se navodi u međuinstitucijskom sporazumu, te bi se ta obveza nastavila primjenjivati čak i kada bi se memorandum raskinuo. U svojem izvješću Parlament je pozvao ESB da dodatno doprinese povećanju sposobnosti Parlamenta da ocjenjuje politike i aktivnosti jedinstvenog nadzornog mehanizma<sup>68</sup> te mu je preporučio da se razmotri jačanje revizijskih ovlasti Europskog revizorskog suda<sup>69</sup>.

### (5) Iako mehanizmi za slanje povratnih informacija postoje, i dalje ne obuhvaćaju općenite ankete među financijskim institucijama

#### 100

Obveze ESB-a u pogledu odgovornosti ne bi trebalo tumačiti kao ograničavanje njegovih prava da potpuno neovisno obavlja nadzorne zadaće koje su mu dodijeljene, osobito bez neprimjerenog utjecaja politike i sektorskog uplitanja (uvodna izjava 75. Uredbe o SSM-u). To je u skladu s temeljnim načelima iz Basela, u kojima stoji da: „ne smije biti uplitanja države ili sektora kojim bi se dovela u pitanje operativna neovisnost nadzornog tijela. Nadzorno tijelo ima punu slobodu poduzimati nadzorne aktivnosti ili donositi nadzorne odluke u vezi s bankama i bankarskim grupama pod njegovim nadzorom“<sup>70</sup>.

65 Međuinstitucionalni sporazum Europskog parlamenta i Europske središnje banke o praktičnim modalitetima provedbe demokratske odgovornosti i nadzora nad izvršavanjem zadaća dodijeljenih ESB-u u okviru jedinstvenog nadzornog mehanizma (SSM).

66 Memorandum o razumijevanju između Vijeća Europske unije i Europske središnje banke o suradnji na postupcima u vezi s Jedinstvenim nadzornim mehanizmom (SSM).

67 EP, Odbor za ekonomsku i monetarnu politiku, „Godišnje izvješće o bankovnoj uniji za 2015. godinu“, 19.2.2016., odlomak 39.

68 Ibid.

69 Ibid. odlomak 40.

70 Temeljna načela djelotvornog nadzora banaka, odbor BCBS (2012.), „načelo 2, osnovni kriterij 1.

## Mehanizmi odgovornosti

### 101

Slijedom toga, Europski parlament i Vijeće ne smiju slati povratne informacije s uputama ili zahtijevati korektivne mjere kao što to čine s ostalim institucijama ili tijelima EU-a nad kojima se provodi izravnija razina kontrole. Na ESB-u je veća odgovornost da ozbiljno razmotri sve povratne informacije Parlamenta, Vijeća ili vanjskih revizora. Od ESB-a se također očekuje da provodi djelotvorne samoprocjene, što uključuje i traženje povratnih informacija od izravnih dionika.

### 102

ESB je uspostavio jasne i primjerene mehanizme kojima financijske institucije mogu slati povratne informacije o njegovim nadzornim aktivnostima, i to: (1) u okviru stalnog dijaloga sa zajedničkim nadzornim timovima i rukovodstvom ESB-a, (2) u obliku službenih primjedbi tijekom očitovanja o odlukama, (3) u okviru javnih rasprava i (4) u okviru nacionalnih ili europskih udruga banaka koje redovito podnose pismena opažanja ili se redovito sastaju se s ESB-om. 61 % banaka koje su odgovorile na naš upitnik smatra da mehanizmi za slanje povratnih informacije koje je uspostavio ESB zadovoljavaju njihove potrebe.

### 103

Malo više od godine dana nakon uspostave SSM još nije proveo anketu među nadziranima subjektima kako bi doznao njihova stajališta o tome koliko je uspješan u ostvarivanju svojih ciljeva. Postoje dobri modeli za provedbu takve ankete. Primjerice, Komisija se poslužila anketom kako bi prikupila empirijske dokaze i konkretne povratne informacije o, među ostalim, nepotrebnoj regulatornom opterećenju koje propisi EU-a stvaraju za financijske usluge<sup>71</sup>. I nadzorna tijela u drugim zemljama (npr. Kanadi i Australiji) provodila su ankete u svrhu mjerenja razine djelotvornosti prema ocjenama dionika (vidi **okvir 3.**). Sektorske ankete ne bi trebalo tumačiti kao uplitanje kojim bi se dovela u pitanje operativna neovisnost nadzornog tijela.

71 Vidi primjerice [http://ec.europa.eu/finance/consultations/2015/financial-regulatory-framework-review/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/finance/consultations/2015/financial-regulatory-framework-review/index_en.htm)

#### Okvir 3.

#### Izdvojeni primjeri primjedbi banaka na mehanizme za slanje povratnih informacija

- Četiri banke predložile su preispitivanje mehanizama savjetovanja (npr. dulje trajanje rasprava i bolju usklađenost zbog ograničenih resursa).
- Šest banaka preporučilo je ESB-u da nastavi sudjelovati u raspravama o tehničkim pitanjima, poput metodologije za postupak SREP i definicija kapitala.
- 15 banaka zatražilo je strukturiranije i sveobuhvatnije mehanizme za slanje povratnih informacija. Primjerice, njih jedanaest navelo je provedbu redovitih anketa kojima bi se mjerila razina zadovoljstva u pogledu učinkovitosti i djelotvornosti nadzornih aktivnosti.

Izvor: upitnik koji je Sud poslao značajnim nadziranima subjektima.

# Zajednički nadzorni timovi – ustroj i raspodjela resursa

## 104

Izravni stalni nadzor SSM-a nad bankama povjeren je zajedničkim nadzornim timovima<sup>72</sup> sastavljenima od nadzornog osoblja iz ESB-a i nacionalnih nadležnih tijela u državama sudionicama. Postoji 129 zajedničkih nadzornih timova, po jedan za svaki značajni nadzirani subjekt čije je registrirano sjedište u nekoj od država sudionica<sup>73</sup>.

## 105

U okviru revizije uspostave i funkcioniranja zajedničkih nadzornih timova ispitali smo sljedeće:

- (a) Kako je ESB obavio preliminarnu procjenu i planiranje ukupnih resursa potrebnih za nadzor tijekom početne faze poslovanja SSM-a te početnu raspodjelu resursa za nadzor pri osiguravanju osoblja za zajedničke nadzorne timove?
- (b) Kako ESB surađuje s nacionalnim nadležnim tijelima na koja se oslanja pri osiguravanju osoblja za zajedničke nadzorne timove i obavljanju stalnog nadzora?
- (c) Kakvi su ustroj, hijerarhija i program osposobljavanja zajedničkih nadzornih timova?

## Planiranje i procjene ukupnih resursa potrebnih za nadzor, raspodjela resursa i osiguravanje potrebnog osoblja

## 106

Zajednički nadzorni timovi novost su u svijetu nadzora banaka. Riječ je o međunarodnim timovima bankarskih nadzornika iz svih država članica EU-a i kultura nadzora koji s nadziranim subjektima komuniciraju na različitim jezicima (a engleskim se služe kao radnim jezikom na razini SSM-a). Ti timovi primjenjuju jedinstveni mehanizam za nadzor banaka iz 19 država članica europodručja čiji pravni okviri još nisu u potpunosti usklađeni.

## Početne procjene ukupnog broja potrebnih zaposlenika za SSM temeljile su se na jednostavnom pristupu

## 107

Kako bi se dobila početna procjena broja potrebnih zaposlenika za zajedničke nadzorne timove za SSM, primijenjen je jednostavan pristup. Početne procjene za zaposlenike ESB-a i nacionalnih nadležnih tijela za rad u zajedničkim nadzornim timovima obavljene su na temelju dva zasebna, ali međusobno povezana procesa koja su se odvijala usporedno.

72 Člankom 3. stavkom 1. Okvirne uredbe o SSM-u izričito je propisano osnivanje zajedničkih nadzornih timova.

73 Kad je riječ o bankarskim grupama čije je registrirano sjedište izvan država sudionica, ESB neće biti jedino tijelo koje će provoditi nadzor banaka u toj grupi. Tada se osniva zaseban zajednički nadzorni tim za svaku podružnicu banke sa sjedištem u nekoj od država sudionica u SSM-u, pod uvjetom da se ta podružnica smatra značajnim subjektom. Ako institucija sa sjedištem u državi sudionici ima „konsolidirajuće“ matično društvo, nadzor se obavlja na konsolidiranoj osnovi.

### 108

Početna procjena potrebnih resursa ESB-a i njihova raspodjela u zajedničke nadzorne timove obavljani su tako što je svaka pojedinačna banka, na temelju niza čimbenika, svrstana u jednu od šest grupa (za pojedinosti o metodologiji grupiranja vidi odlomke 113. – 120.). Na taj način svaki zajednički nadzorni tim ima određeni minimalni broj zaposlenika ESB-a po svakoj grupi, uz određeni broj dodatnih zaposlenika u pričuvu koji se raspoređuju gdje je najpotrebnije. ESB je primijenio taj vrlo jednostavan pristup kako bi zajedničkim nadzornim timovima omogućio da brzo započnu s radom. Danom preuzimanja izravne odgovornosti za nadzor ESB je u Glavnoj upravi za mikrobonitetni nadzor I. i Glavnoj upravi za mikrobonitetni nadzor II. zaposlio 330 ekvivalenata punog radnog vremena od ukupno 403 koliko ih je bilo predviđeno proračunom.

### 109

Početna procjena potrebnih resursa nacionalnih nadležnih tijela obavljena je na temelju niza anketa ili „pregleda stanja“ koje je proveo ESB i u sklopu kojih su nacionalna nadležna tijela iznijela pojedinosti o broju zaposlenika koje će osigurati za svaki zajednički tim za značajne subjekte za čiji je izravni nadzor nakon uspostave SSM-a zadužen ESB. Prije nego što je ESB preuzeo izravni nadzor, obavljena su tri takva pregleda: u listopadu 2013., lipnju 2014. i rujnu 2014. Na temelju rezultata pregleda iz listopada 2013. dogovoreno je da će nacionalna nadležna tijela preuzeti „obvezu“ da za zajedničke nadzorne timove osiguraju 1005 ekvivalenata punog radnog vremena. Nakon drugog pregleda u vezi s osiguravanjem potrebnog osoblja, koji je proveden u lipnju 2014., „obveza“ nacionalnih nadležnih tijela smanjena je na 834 ekvivalenta punog radnog vremena. ESB je pojasnio da taj prilagođeni broj točnije odražava broj osoblja koje su nacionalna nadležna tijela rasporedila za rad u zajedničkim nadzornim timovima jer je početnim brojem, na primjer, bilo obuhvaćeno i osoblje zaduženo za neposredni nadzor i validaciju modela, koje je trebalo biti raspoređeno na poslove horizontalnih funkcionalnih jedinica za podršku, a ne u zajedničke nadzorne timove. Nakon pregleda iz rujna 2014. broj osoblja dodatno je smanjen na 803,5 ekvivalenta punog radnog vremena. Međutim, ESB je kao referentnu vrijednost za ukupnu obvezu nacionalnih nadležnih tijela u pogledu osoblja za zajedničke nadzorne timove, koju treba ispuniti kada ESB preuzme nadzorne zadaće, uzeo rezultate pregleda iz lipnja 2014. (834 ekvivalenata punog radnog vremena).

### 110

Drugim riječima, prilikom početne procjene ESB-a u pogledu broja potrebnih zaposlenika vodilo se računa o aspektu kontinuiteta, u smislu oslanjanja na količinu resursa nacionalnih nadležnih tijela posvećenih nadzoru značajnih banaka neposredno prije nego što je ESB preuzeo nadzorne zadaće, no istodobno se uvidjela potreba za dodatnim resursima, odnosno osobljem ESB-a. Nadalje, u okviru početnog procesa osiguravanja osoblja, cilj je bio osigurati omjer od 25 % osoblja ESB-a i 75 % osoblja nacionalnih nadležnih tijela (iako razlog za takav omjer nikad nije objašnjen). S obzirom na početni proračun ESB-a kojim je za osoblje zajedničkih nadzornih timova predviđeno 403 ekvivalenata punog radnog vremena, to bi značilo da nacionalna nadležna tijela trebaju osigurati 1209 ekvivalenata punog radnog vremena. U praksi se raspoređivanje osoblja nacionalnih nadležnih timova za rad u zajedničkim nadzornim timovima temeljilo na obvezama nacionalnih nadležnih tijela koje se redovno prate pregledima i o kojima se raspravlja na bilateralnoj i multilateralnoj razini.



## Tim se pristupom nije u potpunosti predvidjelo sve veće radno opterećenje u području nadzora

### 111

Iz početnih procjena broja potrebnih zaposlenika nije jasno je li ESB u cijelosti predvidio razmjer ukupnog povećanja radnog opterećenja u području nadzora nakon uspostave SSM-a. Glavne uprave za mikrobonitetni nadzor I. i II. zatražile su u bilješki o osoblju od 16. ožujka 2015., samo četiri mjeseca nakon što je ESB preuzeo izravni nadzor, 29 novih ekvivalenata punog radnog vremena za GU MN I. i 88 novih ekvivalenata punog radnog vremena za GU MN II. (stalno osoblje), što pokazuje da je budući opseg posla u najmanju ruku bio podcijenjen. U bilješki je naveden čitav niz razloga za taj zahtjev, između ostalog i taj da je „[...] opseg posla za određene nadzorne zadaće veći od očekivanoga [...]“. Nismo dobili uvid ni u kakve studije, izvješća ili drugu dokumentaciju iz razdoblja prije nego što je ESB preuzeo nadzorne zadaće u studenome 2014. u kojima su kvantificirani resursi nužni za rad novog, znatno složenijeg nadzornog sustava. Isto tako, ESB nije obavio nikakve *ex ante* procjene potrebnih resursa, od nižih razina prema višima.

### 112

Međutim, moglo se očekivati da će spoj nekoliko lako predvidivih čimbenika znatno povećati radno opterećenje u području nadzora, a to su: (1) potreba za usklađivanjem uvelike različitih bankarskih pravila i nadzornih postupaka u europodručju, (2) zahtjevnije nadzorne zadaće koje proizlaze iz provedbe novih direktiva<sup>74</sup> i (3) nadzorni pristup SSM-a, koji je zamišljen kao „intruzivan“<sup>75</sup>.

## Metodologija grupiranja osmišljena je da se olakša početno raspoređivanje osoblja u zajedničke nadzorne timove, ali potrebno ju je ažurirati

### 113

Zajednički nadzorni timovi uspostavljeni su na temelju načela proporcionalnosti i nadzora na temelju rizičnosti. Kako bi u skladu s tim načelima procijenio potrebne resurse za svaki zajednički nadzorni tim, ESB je razradio sustav razvrstavanja značajnih subjekata u „grupe“ prema njihovoj rizičnosti. Metodologijom grupiranja uzeli su se u obzir čimbenici poput vanjske ocjene rizičnosti banaka, njihove složenosti, veličine, zemljopisne rasprostranjenosti, međupovezanosti i složenosti nadzora. Dobiven je sustav klasifikacije prema ljestvici od 1 do 5, pri čemu bi za banke u 1. grupi trebalo osigurati najviše resursa za nadzor, a za banke u 5. grupi najmanje. Naposljetku, postoji i „grupa domaćin“ za subjekte koji posluju u državi sudionici, no čija se sjedišta nalaze izvan područja SSM-a<sup>76</sup>.

74 Npr. Direktiva o kapitalnim zahtjevima od 26. lipnja 2013. i Direktiva o oporavku i sanaciji banaka od 15. svibnja 2014.

75 Izjava o glavnoj zadaći SSM-a: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/mission-statement/mission-statement-of-the-ssm/html/index.hr.html>

76 Institucije u grupi domaćinu značajni su subjekti za koje ESB nije konsolidirajuće nadzorno tijelo.

### 114

Metodologija grupiranja ponešto se razlikuje od one koju preporuča EBA i koja se sastoji od četiri kategorije<sup>77</sup> te bi se većina značajnih institucija iz šest skupina ESB-a svrstalo u 1. kategoriju EBA-e.

### 115

Odbor BCBS preporučuje metodologiju<sup>78</sup> u kojoj se primjenjuje pet jednako ponderiranih kategorija koje se odnose na veličinu banaka, njihovu međupovezanost, nedostatak lako dostupne zamjene ili infrastrukture financijskih institucija za usluge koje te institucije pružaju, njihove globalne (prekogrančne) aktivnosti i njihovu složenost. ESB uzima u obzir slične kvalitativne čimbenike, uz dodatni čimbenik rizičnosti **pojedinačne banke**. Tim dodatnim čimbenikom postiže se i više od onoga što je preporučila EBA, a to je da kategorizacija „treba odražavati procjenu **sistemskog** rizika koje institucije predstavljaju za financijski sustav [...], a ne služiti kao sredstvo za označavanje kvalitete pojedinačnih institucija.“<sup>79</sup>

### 116

Međutim, internim preispitivanjem koje je ESB proveo u prosincu 2015. u vezi sa sastavom, osiguravanjem potrebnog osoblja i potrebnim vještinama osoblja zajedničkih nadzornih timova utvrđeno je da taj model ima niz nedostataka kada ga se primjenjuje kao temelj za osiguravanje potrebnog osoblja. Naime, u okviru čimbenika složenosti nadzora zanemaruje se nekoliko kriterija koji mogu imati znatan utjecaj na radno opterećenje, među kojima su broj procjena primjerenosti za obavljanje dužnosti, ovlaštenja, sekuritizacije itd. Osim toga, veće radno opterećenje povezano s bankama koje je zahvatila kriza nije se izravno uzelo kao čimbenik u modelu.

### 117

Nadalje, tom se metodologijom itekako može podcijeniti pozornost koju je tijekom nadzora potrebno obratiti na institucije koje, unatoč tome što su male i manje složene ako se promatraju u općem kontekstu SSM-a, imaju vrlo važnu ulogu u bankarskom sustavu predmetnih lokalnih gospodarstava. Kao što se vidjelo tijekom posljednjih financijskih kriza, problemi s domaćim bankama važnima za sustav mogu brzo eskalirati unutar i izvan granica svake države članice, uključujući one relativno male veličine. Stoga bi moglo biti razborito banke koje su važne za sustav u vlastitim nacionalnim gospodarstvima svrstati u višu grupu od one u koju bi se svrstale prema ocjeni u cjelokupnoj klasifikaciji SSM-a. Trenutačna metodologija ESB-a dopušta tu mogućnost te se ona iskoristila u nekoliko slučajeva.

77 Odjeljak 2.1.1. stavak 10. smjernica o zajedničkim postupcima i metodologijama za postupak SREP (EBA/GL/2014/13).

78 BCBS 255: „Global systemically important banks: updated assessment methodology and the higher loss absorbency requirement“ (Globalne banke važne za sustav: dopunjena metodologija procjene i zahtjev veće sposobnosti apsorpcije gubitka), Banka za međunarodne namire, srpanj 2013. Napomena: ta metodologija procjene za globalne banke važne za sustav primjenjuje se samo na osam od 129 banaka pod nadzorom SSM-a. Međutim, u okviru slične metodologije za domaće banke važne za sustav (BCBS 233) preporučuje se sličan pristup i primjena istih kategorija, s tim što prekogranične aktivnosti ne moraju biti izravno relevantne. Osim toga, BCBS 233 omogućuje veću slobodu odlučivanja na nacionalnoj razini.

79 Odjeljak 2.1.1. stavak 11. smjernica o zajedničkim postupcima i metodologijama za postupak SREP (EBA/GL/2014/13).

## 118

U vrijeme obavljanja revizije ESB nije imao uspostavljene postupke za redovito preispitivanje svrstavanja banaka u grupe<sup>80</sup>. Nadalje, internim preispitivanjem iz prosinca 2015. (vidi odlomak 116.) utvrđeno je da podatci koji se upotrebljavaju za izračun ocjene za grupiranje nisu ažurirani od 2013. Budući da grupiranje igra važnu ulogu u određivanju najmanje učestalosti nadzornih aktivnosti koje u određenom razdoblju treba provesti nad svakim značajnim subjektom, trebalo bi ga redovito preispitivati i ažurirati.

## 119

Broj osoblja u svakom zajedničkom nadzornom timu uglavnom se utvrđivao prema grupi u koju je svrstana predmetna banka, pri čemu se razina rizičnosti uzima u obzir tek u vrlo maloj mjeri. Međutim, minimalnom razinom potrebnog nadzora<sup>81</sup> nad određenom bankom uzimaju se obzir i grupa u koju je banka svrstana i rezultat procjene rizičnosti banke. Stoga će program nadzornog ispitivanja za instituciju koja se smatra rizičnijom sadržavati veći broj neophodnih nadzornih zadataka, iako nadležni zajednički nadzorni tim neće nužno imati dovoljno osoblja da primjereno obavi sve te zadatke (budući da se pri raspoređivanju osoblja po grupama tek manjim dijelom uzima u obzir razina rizičnosti). Taj problem posebno utječe na zajedničke nadzorne timove u 3., 4. i 5. grupi te u grupi domaćinu, jer u većini njih postoje ograničenja u pogledu osoblja.

## ESB raspoređuje svoje resurse primjenom metodologije grupiranja

## 120

Zajednički nadzorni timovi za banke u 1. i 2. grupi djeluju u sklopu GU-a MN I., zajednički nadzorni timovi za banke u 4. i 5. grupi u sklopu GU-a MN II., dok zajednički nadzorni timovi za banke u 3. grupi mogu djelovati u sklopu bilo koje od tih dviju uprava. U okviru GU-a MN I. približno 215 ekvivalenata punog radnog vremena radi na nadzoru nad otprilike 30 institucija, a u GU-u MN II. njih 240 radi na nadzoru nad otprilike 90 banaka. Iz toga proizlazi da je količina resursa koje je ESB, u skladu sa svojom metodologijom, rasporedio za nadzor nad svakom bankom znatno viša u 1. i 2. grupi nego u 3., 4. i 5. grupi. Na **slici 10.** prikazan je prosječni broj zaposlenika ESB-a u svakom zajedničkom nadzornom timu po grupama.

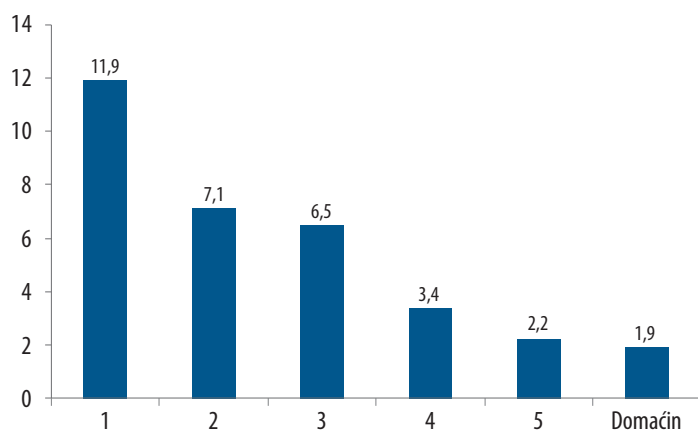
## 121

ESB je u svojim smjernicama za raspoređivanje osoblja u zajedničke nadzorne timove za svaku grupu odredio najmanji broj zaposlenika ESB-a u svakom timu. Očekivano, najviše ih je u 1. grupi (7 ekvivalenata punog radnog vremena i koordinator), a najmanje u 5. grupi (0,5 ekvivalenata punog radnog vremena i koordinator). Prema posljednjim podacima ESB-a stvarna raspodjela osoblja uglavnom je u skladu s tim smjernicama.

80 U smjernicama EBA-e poziva se na godišnje preispitivanje kategorizacije banaka za potrebe SEP-a; vidi odjeljak 2.1.1, stavak 12. smjernica o zajedničkim postupcima i metodologijama za postupak SREP (EBA/GL/2014/13).

81 ESB je utvrdio četiri minimalne razine potrebnog nadzora kojima se određuje minimalni „intenzitet“ nadzora nad određenom institucijom. Na svakoj razini postoji neophodni skup osnovnih zadataka i aktivnosti u okviru programa nadzornog ispitivanja kao i obveza koliko ih se često mora provoditi. Poredane od najblaže do najstrože, četiri minimalne razine potrebnog nadzora su: osnovna, standardna, pojačana i intenzivna. ESB je izradio matricu kojom se za svaku od banaka određuje minimalna razina potrebnog nadzora, i to na temelju ocjene rizičnosti banke i grupe u koju je banka svrstana. Što je banka složenija i važnija za sustav te što je ESB smatra rizičnijom, to je veća minimalna razina intenziteta nadzora.

**Slika 10.** Prosječni broj zaposlenika ESB-a (ekvivalenata punog radnog vremena) u svakom zajedničkom nadzornom timu po grupama



Izvor: Sud, na temelju podataka koje je dostavio ESB.

## Politika imenovanja koordinatora osmišljena je da potakne usklađivanje, ali se u pojedinim slučajevima nije primjenjivala

### 122

ESB imenuje koordinatora za svaki zajednički nadzorni tim. Imenovanje koordinatora u početku je odobravao nadzorni odbor SSM-a<sup>82</sup> u cjelini, ali postupak je izmijenjen tako da imenovanja sada odobrava samo predsjednica odbora, osim u slučaju promjena u hijerarhiji (tj. ako imenovani koordinador ujedno bude promaknut u voditelja odjela, takvo imenovanje mora odobriti izvršni odbor). To smanjuje utjecaj nadzornog odbora na imenovanja koordinatora.

### 123

Prema vodiču ESB-a o nadzoru banaka koordinador općenito ne bi trebao biti državljanin matične zemlje banke. Međutim, 18 koordinatora od njih trenutčno 123 dolazi iz zemlje u kojoj predmetna banka ima sjedište<sup>83</sup>.

82 Koordinatore imenuju ravnatelji GU-a za mikrobotnetni nadzor I. ili II. Nadzorni odbor o tome se obavještava te može raspravljati o imenovanjima ili ih dovesti u pitanje.

83 Tih 18 slučajeva odnosi se na zajedničke nadzorne timove za belgijske, njemačke, španjolske i talijanske banke, uglavnom u 4. i 5. grupi, četiri tima za 3. skupinu i jednim za grupu domaćina.

### 124

Iako je ESB istaknuo da ne smatra odredbe iz vodiča pravno obvezujućima, postupno namjerava pronaći rješenje za navedene slučajeve, i to u tri kruga<sup>84</sup>: prvom u lipnju 2016., drugom u prosincu 2016. i trećem oko lipnja 2017.

### 125

Kako bi se zajamčila dodatna raznolikost nadzora i olakšala razmjena znanja u području nadzora, ESB namjerava rotirati koordinate i sve osoblje zajedničkih nadzornih timova iz ESB-a svakih tri do pet godina. Međutim, taj postupak vjerojatno neće biti formaliziran do kraja 2017. godine.

### Suradnja ESB-a s nacionalnim nadležnim tijelima i oslanjanje na njihov rad

#### Zajednički nadzorni timovi uvelike se oslanjaju na osoblje nacionalnih nadležnih tijela, no ESB ima vrlo malu kontrolu nad resursima tih tijela

### 126

Kako bi osigurao potrebno osoblje zajedničkih nadzornih timova, ESB se uvelike oslanja na uključena nacionalna nadležna tijela. Međutim, ne postoji službeni postupak kojim ESB može od tih tijela zatražiti dodatne resurse. Proces raspoređivanja osoblja nacionalnih nadležnih tijela u zajedničke nadzorne timove ovisi o bilateralnim *ad hoc* dogovorima i dobroj volji nacionalnih nadležnih tijela. Iako su nacionalna nadležna tijela dužna surađivati u dobroj vjeri<sup>85</sup>, broj njihovih zaposlenika koji se treba staviti na raspolaganje ESB-u nije utvrđen na pravno obvezujući način. Osim toga, nacionalna nadležna tijela mogu premještati ili na drugi način raspoređivati svoje nadzorno osoblje prema vlastitom nahođenju.

### 127

Okvirnom uredbom o SSM-u određeno je da je ESB zadužen za osnivanje i sastav zajedničkih nadzornih timova, dok su nacionalna nadležna tijela zadužena samo za imenovanje svojih članova osoblja. Zaposlenici nacionalnih nadležnih tijela istodobno mogu biti imenovani u više zajedničkih nadzornih timova<sup>86</sup>.

84 Uprava GU-a za mikrobonitetni nadzor II. predložila je 28. prosinca 2015. da se koordinatori koji imaju državljanstvo zemlje u kojoj je sjedište banke pod nadzorom prerasporede u druge zajedničke nadzorne timove. Nadzorni odbor odobrio je taj prijedlog 30. prosinca 2015.

85 Članak 20. Okvirne uredbe o SSM-u, članak 6. stavak 2. Uredbe o SSM-u.

86 Članak 4. stavci 1. i 2. Okvirne uredbe o SSM-u.

### 128

Jedina sloboda odlučivanja koju ESB ima u pogledu osoblja nacionalnih nadležnih tijela pravo je da odbije imenovanje koje neko od tih tijela predloži. Svih 12 nacionalnih nadležnih tijela koja su odgovorila na naš upitnik navelo je da ESB dosad nije odbio nijednog od njihovih kandidata. Naime, ESB trenutačno nema na raspolaganju nikakav postupak ili smjernice za prihvaćanje ili odbijanje imenovanja koja predlože nacionalna nadležna tijela, kao ni postupke za ocjenjivanje kvalifikacija, iskustva, znanja ili prikladnosti kandidata iz tih tijela. Osim toga, zbog obveze zaštite podataka na koju se pozivaju nacionalna nadležna tijela ESB tvrdi da ima ograničenu mogućnost traženja osobnih podataka (npr. o kvalifikacijama i iskustvu) o članovima osoblja tih tijela koji su kandidati za zajedničke nadzorne timove.

### Zajedničke nadzorne timove u velikoj mjeri i dalje čine državljani zemlje iz koje dolazi nacionalno nadležno tijelo i nadzirana banka

### 129

Među ciljeve zajedničkih nadzornih timova ubraja se i uspostava zajedničke kulture nadzora u vidu raznolikosti nadzornika s obzirom na zemlje iz kojih dolaze<sup>87</sup>. Međutim, sastav zajedničkih nadzornih timova pokazuje da ih, u većini slučajeva, uglavnom čine državljani matične zemlje banke pod nadzorom. Većina zajedničkih nadzornih timova za 1. grupu ima barem 70 % zaposlenika iz iste zemlje iz koje je i nadzirani subjekt, a slično vrijedi i za 2. grupu. U mnogim zajedničkim nadzornim timovima za 3., 4. i 5. grupu zabilježen je još veći udio članova osoblja iz zemlje iz koje je i banka pod nadzorom.

### Ukupni broj izdvojenog osoblja određenih nacionalnih nadležnih tijela ne ispunjava očekivanja ESB-a u pogledu osiguravanja potrebnog osoblja za zajedničke nadzorne timove

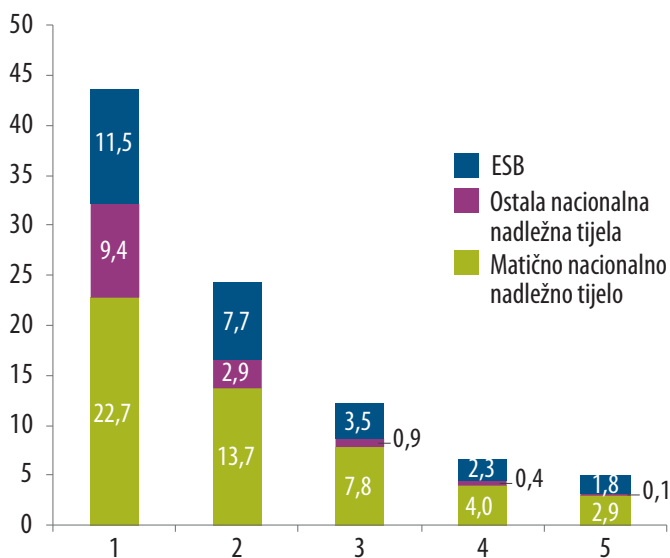
### 130

Broj zaposlenika ESB-a raspoređenih u pojedini zajednički nadzorni tim ovisit će o tome u koju je grupu banka pod nadzorom svrstana i specifičnostima te banke, jednako kao što će se i ukupna veličina te točan sastav tog tima znatno mijenjati ovisno o posebnim značajkama banke pod nadzorom. Prosječna veličina zajedničkog nadzornog tima (osoblje ESB-a i nacionalnih nadležnih tijela zajedno) kreće se od 43,6 ekvivalenata punog radnog vremena za 1. grupu do 4,8 ekvivalenata punog radnog vremena za 5. grupu. Kao što je vidljivo iz **sluke 11.** u nastavku, resursi nacionalnih nadležnih tijela raspoređeni su u zajedničke nadzorne timove za 1. grupu u skladu s omjerom 25 % / 75 %. Stanje za 2. i 3. grupu je raznoliko jer postoji određen broj zajedničkih nadzornih timova za te grupe u kojima je broj zaposlenika iz nacionalnih nadležnih tijela relativno nedovoljan.

87 Uvodna izjava 79. Uredbe o SSM-u.

Slika 11.

## Prosječni broj i sastav osoblja u zajedničkim nadzornim timovima, po grupama



Izvor: Sud, na temelju podataka koje je dostavio ESB.

## 131

U 4. i 5. grupi te grupi domaćinu zabilježen je manji udio osoblja iz nacionalnih nadležnih tijela. Nameće se zaključak da su resursi koje nacionalna nadležna tijela raspoređuju za potrebe tih grupa nedostatni. Pojedini zajednički nadzorni timovi za 4. i 5. grupu te grupu domaćina imaju manje od dva radna mjesta na puno vrijeme za osoblje iz nacionalnih nadležnih tijela, a sličan je i broj zaposlenika ESB-a. Iako su banke u 4. i 5. skupini općenito govoreći manje važne za sustav iz perspektive cjelokupnog SSM-a, mnoge od njih i dalje su bitne institucije izrazito važne za sustav u nacionalnom kontekstu. Budući da se teško može tvrditi da je manje od 1,5 zaposlenika na puno radno vrijeme iz nacionalnih nadležnih tijela dostatno da se zajamči djelotvoran nadzor, to pokazuje ili da u velikom broju nacionalnih nadležnih tijela postoji ozbiljan nedostatak osoblja za nadzor banaka ili da resursi koje nacionalna nadležna tijela izdvajaju za zajedničke nadzorne timove nisu dostatni. Naime, ESB je u sklopu internog preispitivanja utvrdio da su „resursi trenutačno vrlo ograničeni, osobito za najmanje zajedničke nadzorne timove, kako u ESB-u tako i u nacionalnim nadležnim tijelima, da bi se postigla potrebna kvaliteta nadzora [...]“<sup>88</sup>.

88 Izvješće o sastavu zajedničkih nadzornih timova te osiguravanju potrebnog osoblja i njihovih vještina, izvješće ESB-a br. 02/2015, 10. prosinca 2015., str. 9.

### 132

Nakon preuzimanja svojih nadzornih dužnosti ESB je u siječnju 2015. proveo četvrti pregled u vezi s osiguravanjem potrebnog osoblja iz nacionalnih nadležnih tijela. Taj je pregled pokazao da je doprinos nacionalnih nadležnih tijela i dalje iznosio 801 ekvivalent punog radnog vremena, što je 33 ekvivalenta punog radnog vremena manje od 834 koliko ih je godinu dana ranije zatražio ESB i koliko su se ta tijela „obvezala“ osigurati. U rujnu 2015., nakon rasprave na sastanku nadzornog odbora 8. lipnja 2015., predsjednica odbora poslala je službene dopise o problemu osiguravanja potrebnog osoblja iz nacionalnih nadležnih tijela za zajedničke nadzorne timove na adrese 21 nadzornog tijela u svih 19 država sudionica<sup>89</sup>:

- (a) ESB je smatrao da je devet nadzornih tijela osiguralo dovoljno osoblja te se od njih nije zatražilo dodatno osoblje.
- (b) ESB je zatražio dodatne resurse za zajedničke nadzorne timove od 12 nadzornih tijela čiji se doprinos timovima u pogledu osoblja nije smatrao dostatnim. Šest nadležnih tijela obećalo je u potpunosti ispuniti zahtjev ESB-a. Dodatnih pet pristalo je djelomično ga ispuniti. Jedno je tijelo izvorno odbilo zahtjev, no nakon šest mjeseci ESB je zaprimio dokumentaciju u kojoj se navodi da tijelo pristaje djelomično ispuniti zahtjev.

### 133

Iz toga proizlazi da postoji sedam nacionalnih nadležnih tijela čiji ukupni broj izdvojenog osoblja ne ispunjava najnovija očekivanja ESB-a u pogledu osiguravanja osoblja za zajedničke nadzorne timove<sup>90</sup>. Takav manjak upozorava na temeljni nedostatak u mehanizmu ESB-a za nadzor koji obavljaju zajednički nadzorni timovi, koji u velikoj mjeri ovisi o suradnji i dobroj volji nacionalnih nadležnih tijela.

### 134

Nadalje, čini se da se pojedina nacionalna nadležna tijela ne slažu s ESB-om oko točnog značenja njihove „obveze“ da osiguraju osoblje za zajedničke nadzorne timove. Nadzorni odbor raspravljao je u travnju 2015. o rezultatima pregleda u vezi s osiguravanjem potrebnog osoblja iz siječnja 2015. Tijekom rasprave „neki članovi odbora naveli su da nisu u mogućnosti preuzeti nikakve obveze u pogledu broja osoblja niti su to ikada učinili, nego su odgovorili na anketu i točno naveli broj zaposlenika koji rade u zajedničkim nadzornim timovima, što im nije bila obveza.“<sup>91</sup>

89 U dvjema državama sustav je takav da postoje dva nadzorna tijela.

90 Jedno nacionalno nadležno tijelo osiguralo je više ekvivalenata punog radnog vremena nego što je ESB zatražio.

91 Izvješće o sastavu zajedničkih nadzornih timova te osiguravanju potrebnog osoblja i njihovih vještina, izvješće ESB-a br. 02/2015, 10. prosinca 2015., str. 16.



### 135

Od svibnja 2015. nadležna nacionalna tijela preuzela su „obvezu“ osiguravanja 830,5 ekvivalenata punog radnog vremena. Početni ciljni omjer od 25 % / 75 % podrazumijevao je da nacionalna nadležna tijela izvorno moraju dati doprinos od 1209 ekvivalenata punog radnog vremena. Prema podacima koje je dostavio ESB, GU MN I. i GU MN II. u ožujku 2016. imali su 455 ekvivalenata punog radnog vremena u svim zajedničkim nadzornim timovima. Povećanjem doprinosa ESB-a u obliku 52 ekvivalenta punog radnog vremena od studenoga 2014. nije se u potpunosti premostila razlika između početne ciljne vrijednosti za nacionalna nadležna tijela i stvarne „obveze“ koju su preuzela nacionalna nadležna tijela.

### 136

U dopisima koje je predsjednica nadzornog odbora poslala nacionalnim nadležnim tijelima u rujnu 2015. ESB je upozorio na relativni nedostatak nadzornog osoblja u odnosu na kolege u SAD-u, napisavši da: „u usporedbi s nadzornim tijelima za bankarstvo u toj zemlji (*Federal Reserve* i *Office of the Comptroller of the Currency*), u okviru SSM-a u prosjeku radi samo oko 60 % kapaciteta posvećenih stalnom nadzoru po svakoj banci.“

### 137

Problem s manjkom osoblja iz nacionalnih nadležnih tijela može dodatno pogoršati činjenica da ESB dopušta koordinatorima za 3., 4. i 5. grupu i za grupu domaćina da istodobno vode više od jednog zajedničkog nadzornog tima. U praksi, većina koordinatora za 4. i 5. grupu te grupu domaćina zadužena je za dva do četiri zajednička nadzorna tima, a jedna je osoba zadužena za čak pet timova.

## Ustroj, hijerarhija i osposobljavanje zajedničkih nadzornih timova

### Međunarodnim timovima olakšava se razmjena znanja i najbolje prakse...

### 138

Međunarodnim sastavom zajedničkih nadzornih timova želi se, između ostaloga, promicati razmjena znanja i najboljih praksi iz svih zemalja sudionica SSM-a te doprinijeti stvaranju usklađene kulture nadzora i ravnopravnih uvjeta za sve.

## 139

Koordinatori su zaduženi za upravljanje radom svih članova pripadajućih zajedničkih nadzornih timova, uključujući osoblje iz nacionalnih nadležnih tijela sa sjedištem u drugim zemljama. Pritom im pomažu „potkoordinatori iz nacionalnih nadležnih tijela“, koji koordiniraju stalni nadzor na nacionalnoj razini. Potkoordinatori su također dužni brinuti se o tome da se nadzor provodi na stručan i promišljen način, u skladu s načelima SSM-a i pod vodstvom koordinatora. Zajednički nadzorni timovi često se sastaju u ESB-u, uredima nacionalnih nadležnih tijela ili na licu mjesta u bankama pod nadzorom te isto redovito komuniciraju telefonom/e-poštom. Članovi zajedničkih nadzornih timova također sudjeluju u aktivnostima jačanja zajedništva i tečajevima osposobljavanja.

## Međutim, postoje dvostruke hijerarhijske strukture

## 140

S obzirom na ustroj zajedničkih nadzornih timova pojavile su se brojne prepreke njihovom učinkovitom djelovanju, posebno u pogledu raspodjele zadataka i komunikacijskih kanala unutar tima, za koje je zadužen koordinator. Službeno, sve osoblje u zajedničkom nadzornom timu (iz ESB-a i nacionalnih nadležnih tijela) odgovara koordinatoru (ali i istodobno redovito šalje informacije nacionalnim nadležnim tijelima). Međutim, na članove zajedničkih nadzornih timova iz nacionalnih nadležnih tijela primjenjuje se dvostruka funkcionalna hijerarhija: za rad u zajedničkom nadzornom timu, koji čini većinu njihovih profesionalnih aktivnosti<sup>92</sup>, odgovaraju koordinatoru, dok za sve ostale poslove odgovaraju nadređenim rukovoditeljima iz nacionalnih nadležnih tijela. Povrh toga, za sva pitanja u vezi s hijerarhijom i ljudskim resursima odgovaraju isključivo rukovodstvu nacionalnih nadležnih tijela.

## Postoje nejasnoće u komunikacijskim kanalima i raspodjeli radnih zadataka

## 141

Dobar radni odnos koordinatora zajedničkih nadzornih timova i potkoordinatora iz nacionalnih nadležnih tijela, koji podrazumijeva visoku razinu suradnje i brojne kontakte, ključan je za učinkovito djelovanje zajedničkih nadzornih timova. ESB je internim preispitivanjem (vidi odlomak 116.) utvrdio da je suradnja među članovima zajedničkih nadzornih timova iz ESB-a i iz nacionalnih nadležnih tijela općenito kvalitetna, ali i da se razlikuje od tima do tima:

- (a) Pojedini koordinatori upozorili su na probleme s raspodjelom radnih zadataka na razini nacionalnih nadležnih tijela. Osim toga, radne zadatke u najvećim timovima uglavnom raspodjeljuju potkoordinatori te su koordinatori u pojedinom slučajevima bili slabo upoznati s učinkovitošću raspodjele.

92 Omjer radnih zadataka povezanih sa zajedničkim nadzornim timom i onih povezanih s nacionalnim nadležnim tijelima koje trebaju obavljati članovi timova iz tih tijela utvrđuje se bilateralnim dogovorom ESB-a i nacionalnih nadležnih tijela. Tim se dogovorom u postotku određuju „gornje granice“ vremena provedenog na radnim zadacima povezanim sa zajedničkim nadzornim timom, i to u rasponu od 75 % do 100 %. Jedno nacionalno nadležno tijelo primjenjuje gornju granicu od 75 %, za njih 14 gornja granica je 80 %, za tri 90 %, za jedno 95 %, dok dva tijela ne primjenjuju gornju granicu (100 %). (Ukupan broj tijela veći je od 19 jer u dvije države postoji više nadzornih tijela koja mogu primjenjivati različite gornje granice.)

- (b) U pojedinim zajedničkim nadzornim timovima pojavili su se problemi u vezi s razmjenom informacija i komunikacijom. Nekoliko potkoordinatora iz nacionalnih nadležnih tijela potužilo se da se članovima timova iz tih tijela pružaju nedostatne informacije o zahtjevima koordinatora i da ne dobivaju povratne informacije nakon što se zahtjevi ispune.
- (c) Nijedan član zajedničkih nadzornih timova iz nacionalnih nadležnih tijela ne može pristupiti zajedničkim pretincima e-pošte zajedničkih nadzornih timova, koji služe kao „jedinствeno sučelje“ za razmjenu informacija s institucijama pod nadzorom. Pojedini zajednički nadzorni timovi dopuštaju bankama pod nadzorom istodobnu komunikaciju s ESB-om i nacionalnim nadležnim tijelima.

### **Postoje i razlike u uporabi i klasifikaciji horizontalnih funkcionalnih jedinica nacionalnih nadležnih tijela, te bi sve navedeno moglo dovesti do neučinkovite uporabe resursa**

#### **142**

Na razini nacionalnih nadležnih tijela u horizontalnim funkcionalnim jedinicama za nadzor<sup>93</sup> radi približno 1 300 ekvivalenata punog radnog vremena<sup>94</sup>. Vrlo je malo konkretnih smjernica za izravan međusoban kontakt zajedničkih nadzornih timova i horizontalnih funkcionalnih jedinica nacionalnih nadležnih tijela. ESB je internim preispitivanjem (vidi odlomak 116.) utvrdio nekoliko slučajeva u kojima su članovi predmetnog zajedničkog nadzornog tima za određeno pitanje kontaktirali svoje lokalne horizontalne timove, dok su članovi iz ESB-a u istu svrhu kontaktirali horizontalne odjele ESB-a. Zbog toga su isti postupci obavljani dvaput te se kasnilo s donošenjem odluka.

### **Nepostojanje obvezujućeg ocjenjivanja radne uspješnosti članova zajedničkih nadzornih timova iz nacionalnih nadležnih tijela moglo bi uzrokovati probleme u pogledu motiviranosti i uspješnosti**

#### **143**

U trenutku uspostave SSM-a nisu postojali formalni postupci kojima bi ESB podnosio službena izvješća rukovodstvu nacionalnih nadležnih tijela o radnoj uspješnosti njihova osoblja u zajedničkim nadzornim timovima. Iako su neke povratne informacije poslane, to je bilo neslužbeno te ih nacionalna nadležna tijela nisu bila obvezna prihvatiti ili primijeniti.

93 Horizontalne funkcionalne jedinice u različitim se nacionalnim nadležnim tijelima mogu razlikovati po nazivu i sastavu, ali općenito uključuju specijalizirana područja ili jedinice poput onih za izdavanje odobrenja za rad banaka, upravljanje kriznim situacijama, jamčenje provedbe propisa i određivanje sankcija, nadzorne politike, unutarnje modele rizika, planiranje i koordinaciju itd.

94 Ta je brojka dobivena anketom koju je proveo odbor ESB-a za organizacijski razvoj (listopad 2014.).

### 144

ESB je otad uspostavio pilot proces slanja službenih povratnih informacija koordinatora zajedničkih nadzornih timova potkoordinatorima iz nadležnih nacionalnih tijela, ali ne i drugom osoblju iz nacionalnih nadležnih tijela. Proces se počeo primjenjivati 18. studenoga 2015<sup>95</sup>. „Na osnovi [stečenog] iskustva [...] razmotrit će se sveobuhvatnije provođenje mehanizma povratnih informacija o uspješnosti SSM-a.“<sup>96</sup> Riječ je o koraku naprijed koji bi mogao dovesti do znatnog poboljšanja u odnosu na ranije stanje.

### 145

Međutim, nacionalno nadležno tijelo i dalje ima potpunu slobodu odlučiti hoće li ili ne upotrijebiti povratne informacije koje pošalje koordinator zajedničkog nadzornog tima i hoće li ih uključiti u vlastita izvješća o radu osoblja. Ne samo da nacionalna nadležna tijela zadržavaju punu odgovornost za ocjenjivanje radne uspješnosti svojih zaposlenika nego nekima od njih čak ni nacionalno zakonodavstvo ne dopušta služiti se povratnim informacijama ESB-a o uspješnosti.

### 146

80 % nacionalnih nadležnih tijela koja su odgovorila na naš upitnik navelo je da od ESB-a dobivaju povratne informacije o radnoj uspješnosti članova zajedničkih nadzornih timova iz nacionalnih nadležnih tijela. Međutim, samo 33 % navelo je da uzimaju te povratne informacije u obzir u okviru vlastitih provjera uspješnosti.

### 147

Dvostruke hijerarhijske strukture te nepostojanje obvezujućih povratnih informacija ESB-a o radnoj uspješnosti mogli bi imati nepovoljan učinak. Postoji rizik da zaposlenici nacionalnih nadležnih tijela daju prednost radu na aktivnostima u vezi s tim tijelom nad zadaćama u zajedničkim nadzornim timovima.

95 Odluka ESB/2015/36 (objavljena na stranici: [https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en\\_ecb\\_2015\\_36\\_f\\_sign.pdf](https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_ecb_2015_36_f_sign.pdf))

96 Uvodna izjava 3. Odluke ESB/2015/36 od 18. studenoga 2015.

### U okviru SSM-a ne postoji cjeloviti plan osposobljavanja ni program certificiranja za obavljanje nadzora

#### 148

ESB provodi opsežno osposobljavanje u pogledu općih poslovnih vještina i tzv. „mekih“ vještina (engl. *soft skills*) poput pisanja izvješća, kao i tečajevne za rukovoditelje te osposobljavanje povezano s procesima i alatima u području IT-a. Tehničko znanje osoblja za nadzor banaka ispituje se tijekom postupka zapošljavanja, a ESB omogućuje svojem osoblju pristup mrežnim tečajevima o nadzoru banaka koje organizira Institut za financijsku stabilnost. Osoblje također može pohađati osposobljavanja koja organiziraju nacionalna nadležna tijela ili druga tijela za nadzor banaka, kao i specijalizirano osposobljavanje koje uglavnom provodi GU za makrobonitetni nadzor IV. Međutim, ne postoji strukturirani obvezni plan osposobljavanja, posebno u tehničkim područjima koja su osobito važna za radne zadatke zaposlenika SSM-a u području nadzora banaka. Uspostavljena je upravljačka skupina koja će izraditi i održavati plan osposobljavanja za sve relevantno osoblje SSM-a na razini čitavog sustava. Skupina radi na razvoju i nadopuni već postojećih sastavnica takvog plana kako bi se zajamčilo da je uspostavljen djelotvoran program osposobljavanja za cijeli SSM. Prioritetna osposobljavanja za 2016. godinu provest će se ove godine na jesen, dok će se sveobuhvatniji program početi primjenjivati 2017. godine.

#### 149

Iako je nepostojanje cjelovitog plana osposobljavanja ili programa certificiranja znanja razumljivo na samom početku poslovanja, to može otežati djelotvoran nadzor jer zaposlenici SSM-a možda nemaju najnovije tehničke spoznaje za djelotvoran nadzor bankarskog sektora u EU-u. To je posebice istina ako se uzme u obzir da su u posljednjih nekoliko godina uvedene brojne nove smjernice o bonitetnom nadzoru i novi zahtjevi u pogledu nadzora. Osim toga, novo osoblje koje dolazi u ESB potječe iz različitih nacionalnih regulatornih i pravnih sustava u kojima i dalje postoje brojne razlike unatoč pokušajima usklađivanja praksi na razini SSM-a u cjelini. U takvom se okruženju iscrpni i cjeloviti program osposobljavanja za obavljanje nadzora s jasnim postupkom certifikacije čini kao nužan uvjet za uspostavu uistinu integriranog nadzornog mehanizma, kako je predviđeno Uredbom o SSM-u<sup>97</sup>.

97 Vidi uvodnu izjavu 79. Uredbe o SSM-u.

# Neposredni nadzor (nadzor na licu mjesta)

## Mehanizmi obavljanja neposrednog nadzora dosljedni su i sveobuhvatni

### 150

Naša revizija neposrednih nadzornih aktivnosti temeljila se na temeljnim načelima odbora BCBS, koji obvezuju nadzorna tijela da se koriste odgovarajućom kombinacijom neposrednog nadzora i nadzora bonitetnom analizom<sup>98</sup>. Nadzorna tijela trebaju primjenjivati dosljedan postupak planiranja i provedbe aktivnosti neposrednog nadzora i nadzora bonitetnom analizom, koristeći se pritom politikama i procesima kojima se jamči da se te aktivnosti provode temeljito i dosljedno, s jasnim odgovornostima, ciljevima i ostvarenjima, te da postoji djelotvorna koordinacija i razmjena informacija između funkcionalnih jedinica za dvije navedene vrste nadzora<sup>99</sup>.

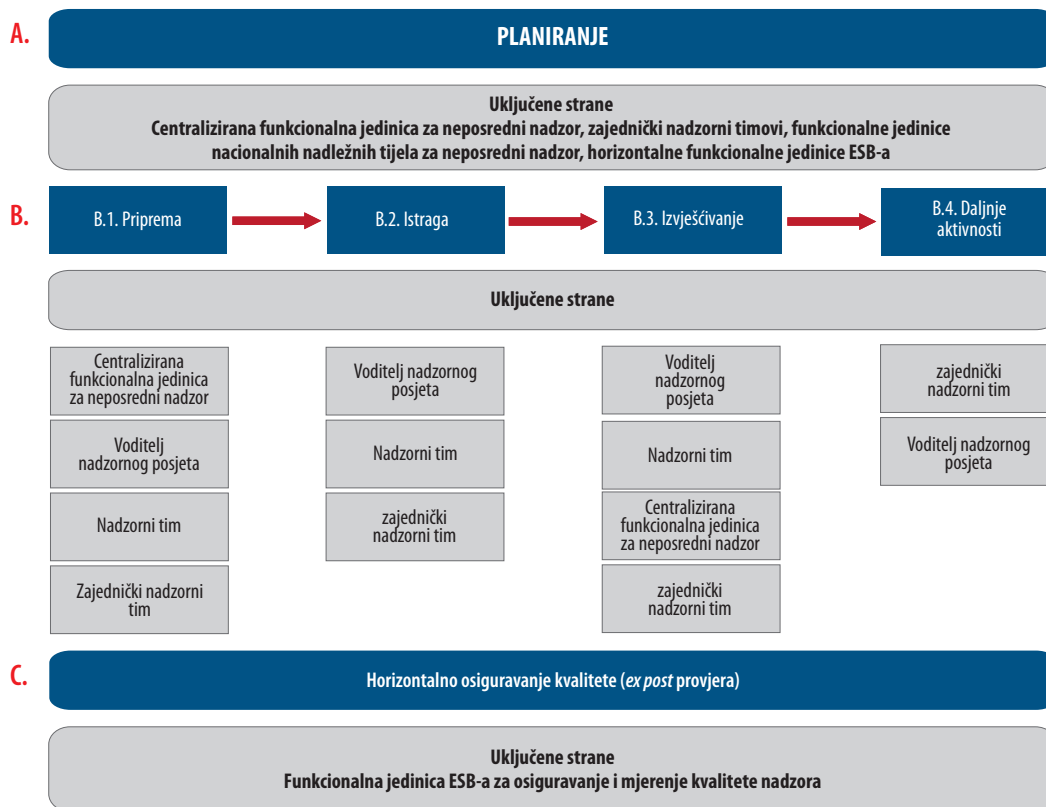
### 151

Neposredni nadzor proces je koji se dijeli na jasno definirane faze (vidi **sliku 12.**).

98 Temeljna načela djelotvornog nadzora banaka, odbor BCBS (2012.), načelo 9, osnovni kriterij 1. U njima se neposredni nadzor definira kao „sredstvo neovisne potvrde primjenjivanja primjerenih politika, postupaka i kontrola u bankama, sredstvo provjere pouzdanosti informacija koje banke iznose te sredstvo prikupljanja dodatnih informacija o predmetnoj banci i povezanim društvima koje su potrebne za procjenu stanja banke, praćenje mjera koje banka poduzima u pogledu pitanja koja su tijekom nadzora otvorena itd.“

99 Temeljna načela djelotvornog nadzora banaka, odbor BCBS (2012.), načelo 9, osnovni kriterij 2.

Slika 12. Faze neposrednog nadzora



Izvor: Sud, na temelju informacija koje je dostavio ESB.

## Neposredni nadzor (nadzor na licu mjesta)

### 152

Tijekom **pripremne** faze od svih se sudionika očekuje da dogovore zajedničko razumijevanje opsega planiranog nadzora. Koordinator zajedničkog nadzornog tima i voditelj nadzornog posjeta koji je na čelu tima za neposredni nadzor sastavljaju prednadzorni dokument u kojem određuju ciljeve, opseg i detaljnost nadzora. Tijekom **istražne** faze pod vodstvom voditelja nadzornog posjeta provode se svi potrebni istražni postupci, u najvećoj mjeri u uredima kreditne institucije. Voditelj nadzornog posjeta sastavlja prednacrt izvješća i banka se poziva da se na njega očituje tijekom sastanka koji prethodi završnom sastanku. Zatim se izrađuje nacrt izvješća koje matično nacionalno nadležno tijelo voditelja nadzornog posjeta i odjel za centralizirane neposredne nadzore u ESB-u (COI) provjeravaju u pogledu dosljednosti. Voditelj nadzornog posjeta zatim dovršava izvješće te se pod vodstvom koordinатора zajedničkog nadzornog tima održava završni sastanak s kreditnom institucijom. U fazi **daljnjih aktivnosti**, koordinator zajedničkog nadzornog tima sastavlja preporuke na temelju nalaza iz izvješća o nadzoru. Te se preporuke šalju predmetnoj banci u pismu o daljnjim aktivnostima.

### Na vidjelo su izašli praktični nedostaci u vezi s planiranjem i obavljanjem neposrednog nadzora te osiguravanjem potrebnog osoblja

#### Ograničena uključenost ESB-a u neposredni nadzor

### 153

U odjelu za centralizirane neposredne nadzore (COI) na kraju studenoga 2015. radilo je 46 zaposlenika od kojih je njih 35 ili predvodilo nadzor ili sudjelovalo u njemu. Odjel COI procjenjuje da osoblje provodi dvije trećine radnog vremena na terenskom radu i jednu trećinu na planiranju, koordinaciji i provjerama dosljednosti.

### 154

Od početka 2015. do listopada te godine ukupno je provedeno 235 neposrednih nadzora. Njih 29 obavljeno je pod vodstvom odjela COI (12 % ukupnog broja), dok je većinu predvodilo neko od nacionalnih nadležnih tijela. Tijekom 2015. ESB je osigurao 8 % osoblja za sve neposredne nadzore, a 92 % ih je bilo iz nacionalnih nadležnih tijela.

## 155

Uredbom o SSM-u određeno je da je ESB nadležan i odgovoran za izravan nadzor svih banaka u europodručju važnih za sustav. Neposredni nadzor ključan je element toga ovlaštenja. Ključna uloga ESB-a u neposrednom nadzoru jasno je naznačena u uvodnoj izjavi 47.<sup>100</sup> i članku 12. stavku 1.<sup>101</sup> Uredbe o SSM-u. Iako to ne znači da bi svaki nadzor trebalo predvoditi ili u njemu sudjelovati isključivo osoblje ESB-a, trenutačna razina uključenosti ESB-a iznenađujuće je niska i nije u skladu s duhom Uredbe. Osim toga, u nadzornom priručniku navodi se da „timove za neposredni nadzor u pravilu vodi osoblje nacionalnog nadležnog tijela“, što nije u skladu s tekstom Uredbe. Za sve pojedinosti o tom pitanju vidi **tablicu 7.** u nastavku.

### Tablica 7.

### Odredbe za voditelje nadzornih posjeta

Uredba o SSM-u	Okvirna uredba	Nadzorni priručnik
<p><b>Članak 12.</b> U svrhu provođenja zadaća dodijeljenih mu ovom Uredbom, i pod drugim uvjetima predviđenim relevantnim pravom Unije, ESB može u skladu s člankom 13. i uz prethodno priopćenje dotičnom nacionalnom nadležnom tijelu provoditi sve nužne nadzore na licu mjesta u poslovnim prostorijama pravnih osoba iz članka 10. stavka 1. i svakog drugog poduzeća uključenog u nadzor na konsolidiranoj osnovi za koje je ESB konsolidacijsko nadzorno tijelo u skladu s člankom 4. stavkom 1. točkom (g).</p> <p><b>Uvodna izjava 47.</b> Kako bi svoje zadaće izvršavao učinkovito, ESB bi trebao biti u mogućnosti zahtijevati sve potrebne informacije, provoditi istrage i nadzore na licu mjesta u slučaju potrebe i u suradnji s nacionalnim nadležnim tijelima.</p>	<p><b>Članak 143. stavak 1.</b> 1. Sukladno članku 12. Uredbe o SSM-u, kako bi izvršio zadaće koje su mu dodijeljene Uredbom o SSM-u, ESB imenuje tim za nadzor na licu mjesta kako je utvrđeno člankom 144. radi provođenja potrebnih nadzora na licu mjesta u prostorijama pravnih osoba kako je navedeno u članku 10. stavku 1. Uredbe o SSM-u.</p> <p><b>Članak 144.</b> 1. ESB je nadležan za osnivanje i sastav timova za nadzor na licu mjesta uz sudjelovanje nacionalnih nadležnih tijela, sukladno članku 12. Uredbe o SSM-u. 2. ESB određuje voditelja tima za nadzor na licu mjesta između zaposlenika ESB-a i nacionalnog nadležnog tijela.</p>	<p><b>Odlomak 45.</b> Timove za neposredni nadzor u pravilu vodi osoblje nacionalnog nadležnog tijela.</p>

Izvor: Sud.

100 Kako bi svoje zadaće izvršavao učinkovito, ESB bi trebao biti u mogućnosti zahtijevati sve potrebne informacije, provoditi istrage i neposredne nadzore u slučaju potrebe i u suradnji s nacionalnim nadležnim tijelima. ESB i nacionalna nadležna tijela trebali bi imati pristup istim informacijama, tako da se kreditnim institucijama ne nalažu dvostruke obveze izvješćivanja.

101 U svrhu provođenja zadaća dodijeljenih mu ovom Uredbom, i pod drugim uvjetima predviđenim relevantnim pravom Unije, ESB može u skladu s člankom 13. i uz prethodno priopćenje dotičnom nacionalnom nadležnom tijelu provoditi sve nužne nadzore na licu mjesta u poslovnim prostorijama pravnih osoba iz članka 10. stavka 1. i svakog drugog poduzeća uključenog u nadzor na konsolidiranoj osnovi za koje je ESB konsolidacijsko nadzorno tijelo u skladu s člankom 4. stavkom 1. točkom (g). ESB može provesti nadzor na licu mjesta bez prethodne najave tim pravnim osobama kada je to potrebno za pravilnu provedbu i učinkovitost pregleda.



## Neposredni nadzor (nadzor na licu mjesta)

### 156

Članove nadzornog tima, uključujući i voditelje nadzornih posjeta, imenuje ESB. Ni Okvirna uredba ni nadzorni priručnik ne dopuštaju mogućnost da se na mjesto voditelja nadzornog posjeta imenuju vanjski pojedinci poput zaposlenika revizorskih društava, navodeći da oni mogu biti isključivo članovi nadzornog tima. Okvirna uredba stoga je restriktivnija od Uredbe o SSM-u. U nedavnoj studiji Europskog parlamenta tvrdi se da bi se fleksibilnijim pristupom uključenosti vanjskih revizora u nadzor pod određenim uvjetima poboljšala kvaliteta<sup>102</sup>. Imenovanjem vanjskih stručnjaka uz odgovarajuće zaštitne mjere i obvezno izbjegavanje mogućih sukoba interesa zapravo bi se mogla olakšati situacija u trenucima kada su resursi samoga ESB-a u pogledu osoblja ograničeni.

### 157

U sklopu našeg upitnika pitali smo nacionalna nadležna tijela je li bilo moguće da vanjski suradnici obavljaju dužnost voditelja nadzornih posjeta u okviru neposrednog nadzora manje značajnih kreditnih institucija. Dva su tijela odgovorila potvrdno. U jednom od njih dužnost voditelja nadzornih posjeta dugo su godina obavljali vanjski suradnici.

### 158

Analizu koju je ESB obavio u kontekstu internog izvješća o osiguravanju kvalitete nadzora u pogledu programa nadzornog ispitivanja pokazala je da je 2015. zabilježen negativan trend u pogledu raspoređivanja osoblja iz nacionalnih nadležnih tijela na rad na prekograničnom nadzoru. Jedan od razloga bila je politika nadoknade putnih troškova i plaća koje su snosila nacionalna nadležna tijela. U rujnu 2015. nadzorni odbor odlučio je pokrivati i nadoknađivati sve putne troškove, ali ne i troškove za plaće. U sklopu našeg upitnika upitali smo nacionalna nadležna bi li im se troškovi za plaće trebali nadoknađivati. Pet od sedam tijela koja su odgovorila iznijelo je stajalište da bi se plaće trebale se nadoknađivati, dok su preostala dva smatrala da postojeći sustav ne treba mijenjati. U istom izvješću o osiguravanju kvalitete nadzora stoji da su ostali razlozi za zabilježeni trend u raspoređivanju osoblja iz nacionalnih nadležnih tijela manjak resursa tih tijela i dugotrajnost prekograničnih nadzornih posjeta.

## Planiranje je detaljno i složeno

### 159

Proces nadzora započinje donošenjem programa nadzornog ispitivanja (SEP) za svaku značajnu kreditnu instituciju u kojem se utvrđuju nadzorne radnje i prioritete za sljedeću godinu. U tu se svrhu u SEP-u izrađuje popis svih zahtjeva za obavljanje neposrednog nadzora te ih se po prioritetima kategorizira kao „neophodne“, „važne“ ili „poželjne“<sup>103</sup>. Smjernice o toj kategorizaciji ne postoje.

102 „Banking Supervision and External Auditors in the European Union“ (Nadzor banaka i vanjski revizori u Europskoj uniji), str. 6., [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/542\\_673/IPOLE\\_STU\(2015\)542\\_673\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/542_673/IPOLE_STU(2015)542_673_EN.pdf).

103 Poglavlje 6., odlomak 75. nadzornog priručnika.

## Neposredni nadzor (nadzor na licu mjesta)

### 160

U **tablici 8.** prikazan je broj zatraženih nadzora po zajedničkim nadzornim timovima i broj obavljenih nadzora prema prioritetima, 2015. Objedinjeni podatci pokazuju da su zajednički nadzorni timovi 2015. podnijeli 576 zahtjeva za obavljanje neposrednog nadzora, od čega je odobreno njih 250 (43 %). ESB je objasnio da se dio nadzora nije smatrao opravdanima, ali i da se ostatak nije mogao obaviti zbog nedostatka osoblja iz ESB-a i/ili nacionalnih nadležnih tijela. Tri nacionalna nadležna tijela od njih jedanaest koja su odgovorila na pitanje o osiguravanju odgovarajućeg osoblja navela su da su suočena s manjkom osoblja. Odjel za osiguravanje kvalitete nadzora zaključio je u svojem izvješću da su resursi nacionalnih nadležnih tijela bili izrazito nedostatni tijekom druge polovice 2015.

Tablica 8.

### Broj zatraženih, odobrenih i obavljenih neposrednih nadzora 2015. (stanje na dan 31. 10. 2015.)

Razina prioriteta	Broj zahtjeva za obavljanje nadzora	Broj odobrenih nadzora	Broj obavljenih nadzora
Neophodno	Nije objavljeno	148	143
Važno	Nije objavljeno	86	80
Poželjno	Nije objavljeno	16	12
<b>Ukupno</b>	<b>576</b>	<b>250</b>	<b>235</b>

Izvor: prilagođeni podatci ESB-a, vrijednosti nisu provjerene revizijom.

### 161

U nadzornom priručniku ne navodi se niti objašnjava postupak za odgodu neposrednog nadzora. Međutim, taj je postupak opisan u mjesečnim ažuriranim informacijama o neposrednom nadzoru, koje u okviru postupka „neisticanja prigovora“ moraju odobriti nadzorni odbor i upravno vijeće.

### 162

Do studenoga 2015. nacionalna nadležna tijela osigurala su za neposredni nadzor 249 voditelja nadzornih posjeta (134 ekvivalenta punog radnog vremena) i 906 nadzornika (421 ekvivalent punog radnog vremena) Razlika između broja zaposlenika i ekvivalenata punog radnog vremena uglavnom je posljedica količine vremena koje su nadzornici mogli posvetiti nadzornim posjetima, ali i, kako navodi odjel COI, nepouzdanosti podataka nacionalnih nadležnih tijela. Zbog nedostatka resursa odjel COI morao je nanovo utvrđivati prioritete u pogledu ostalih nadzora 2015. godine kako bi se ispunili *ad hoc* zahtjevi za obavljanje nadzora.

## Neposredni nadzor (nadzor na licu mjesta)

### 163

Nadzornim priručnikom nije propisan najmanji broj nadzora u određenom razdoblju iako se to smatra jednim vidom najboljih nadzornih praksi<sup>104</sup>. U siječnju 2016. nadzorni odbor zatražio je jasnu strategiju u pogledu zahtjeva za obavljanje neposrednog nadzora i određivanja prioritetnih neposrednih nadzora. Odluka za predloženu strategiju za planiranje neposrednih nadzora, uključujući i „ciljne razine potrebnog nadzora“, donesena je u svibnju 2016. Ciljne razine potrebnog nadzora okvirni su broj neposrednih nadzora koji bi se, u idealnim uvjetima, proveli tijekom ciklusa planiranja. Još uvijek nije predviđeno da same kreditne institucije mogu zatražiti neposredni nadzor, što je praksa u drugim nadzornim sustavima<sup>105</sup>.

### 164

Od 2016. godine nadalje koordinatori zajedničkih nadzornih timova moraju dati kratko pisano obrazloženje za svaki zahtjev za obavljanje neposrednog nadzora. Time se odjelu COI omogućuje bolje razumijevanje zahtjeva, što bi trebalo dovesti do pojednostavnjenja procesa planiranja. U vezi s time u izvješću o osiguravanju kvalitete nadzora iznosi se zaključak da, unatoč tome što odabir nadzora na temelju dostupnih resursa kratkoročno može biti razuman pristup, i to upravo zbog ograničenih resursa, dugoročno bi se prijedlozi zajedničkih nadzornih timova trebali odobravati ovisno o stanju i profilu rizičnosti kreditne institucije.

### Potrebna su poboljšanja u području IT-a

### 165

Za izvršenje neposrednog nadzora, podnošenje izvješća o njemu te poduzimanje daljnjih koraka trebala bi postojati odgovarajuća podrška IT sustava. ESB se služi sustavom za upravljanje informacijama (IMAS). Budući da je IMAS glavni informatički alat kojim se služe i zajednički nadzorni timovi i timovi za neposredni nadzor, trebao bi pružati tehničku osnovu za usklađivanje procesa i dosljednost u nadzoru kreditnih institucija.

### 166

Općenito bi bilo razumno da se ESB služi integriranom informatičkom platformom koja bi obuhvaćala i neposredni nadzor i nadzor bonitetnom analizom. Međutim, kad je riječ o neposrednom nadzoru, u sustavu IMAS zabilježeni su sljedeći glavni nedostaci:

- (a) nema funkcije za osiguravanje potrebnog osoblja i praćenje nadzornih posjeta
- (b) nije usklađen s poglavljem 6. nadzornog priručnika SSM-a, osobito u pogledu standarda ujednačenog dokumentiranja i revizijskog traga
- (c) nezadovoljavajuće učitavanje i preuzimanje dokumenata i podataka
- (d) problemi s pristupom na daljinu
- (e) neodgovarajuće funkcije za podnošenje izvješća i
- (f) neodgovarajući kontrolni postupci.

104 Vidi odjeljak 5000.0.3. nadzornog priručnika američke središnje banke (US Federal Reserve).

105 Vidi odjeljak 5000.0.2. nadzornog priručnika američke središnje banke (US Federal Reserve).

### 167

Trenutačna verzija sustava IMAS neprikladna je za neposredni nadzor. ESB pojašnjava da je to bilo privremeno rješenje dok se ne uvede potpuno funkcionalan IT sustav. Pet nacionalnih nadležnih tijela od onih koja su odgovorila na naš upitnik trenutačno se služi sustavom IMAS, a četiri ne. Stupanj uporabe razlikuje se među različitim nacionalnim nadležnim tijelima.

### 168

U nadzornom priručniku nismo uspjeli pronaći informacije o pohranjivanju ili arhiviranju dokumentacije o nadzoru (npr. izvješća o nadzoru) u slučajevima u kojima se sustav IMAS ne upotrebljava. Odjel COI dao nam je uvid u standardnu poruku e-pošte kojom se traži pohranjivanje određenih dokumenata u sustav IMAS. Ta se e-poruka šalje voditeljima nadzornih posjeta kad se podnese završno izvješće. Međutim, odjel COI ne provjerava jesu li svi potrebni dokumenti zaista i pohranjeni. Osim toga, e-poruka ne sadržava nikakve zahtjeve u vezi s pohranjivanjem dokaza koji se nisu upotrijebili za potrebe nalaza.

### 169

Pružena dokumentacija nije sadržavala dokaz koji bi pokazao da je nadzorni odbor bio upoznat da sustavu IMAS nedostaju određene ključne funkcije, što bi omogućilo odboru da donosi odluke na temelju svih bitnih informacijama.

### 170

Svi voditelji nadzornih posjeta imaju pristup svim izvješćima o neposrednom nadzoru u sustavu IMAS tijekom čitavog razdoblja u kojem obavljaju tu dužnost. To predstavlja operativni rizik od zlouporabe ili nenamjernog gubitka podataka iznesenih u izvješćima. ESB nam je dao na uvid dokument o predmetnoj politici povezan s pravima svojeg osoblja SSM-a na pristup informacijama o nadzoru u sustavu IMAS, ali taj dokument ne obuhvaća pristupna prava voditelja nadzornih posjeta ni nadzornika iz nacionalnih nadležnih tijela koji obavljaju neposredni nadzor. Osim toga, budući da nadzornim priručnikom nije propisano da se u sustavu IMAS moraju pohraniti svi radni dokumenti, nacionalna nadležna tijela u tom pogledu mogu donositi vlastita pravila.

### ESB planira konkretne mjere za poboljšanje kvalifikacija i vještina nadzornika i voditelja nadzornih posjeta

#### 171

Okvirnom uredbom o SSM-u utvrđeno je da je ESB nadležan za osnivanje i sastav timova za neposredni nadzor. Međutim, ESB se u praksi zbog ograničenih resursa mora osloniti na dostupno osoblje iz nacionalnih nadležnih tijela.

#### 172

Dobili smo na uvid samo objedinjene statističke podatke o iskustvu voditelja nadzornih posjeta i voditelja projekata zaduženih za reviziju internih modela banaka za kapitalne zahtjeve. Do veljače 2015. godine 56 % svih voditelja nadzornih posjeta i voditelja projekata imalo je manje od tri godine iskustva u vođenju neposrednih nadzora ili revizija internih modela<sup>106</sup>.

#### 173

S obzirom na razlike među nacionalnim nadležnim tijelima, odjel COI provodi polugodišnja istraživanja tijekom kojih redovito obavlja pregled stanja u pogledu vještina nadzornika iz tih tijela koji obavljaju neposredni nadzor. Dobili smo uvid u objedinjeni sažetak za veljaču 2015., ali ne i u pojedinosti istraživanja na kojima se sažetak temelji. Prema podatcima iz sažetka u to su vrijeme samo tri nacionalna nadležna tijela raspolagala svim vještinama potrebnima za neposredni nadzor. Jedno nacionalno nadležno tijelo nije raspolagalo gotovo nijednom potrebnom vještinom, a ostalima je nedostajalo barem nekoliko vještina.

#### 174

U našem upitniku upitali smo banke da ocijene kvalitetu neposrednog nadzora otkako je uspostavljen SSM. 54 % ispitanika odgovorilo da je kvaliteta dobra ili vrlo dobra, 37 % da je kvaliteta tek zadovoljavajuća, dok je 10 % odgovorilo da je kvaliteta loša.

#### 175

ESB je 2015. godine organizirao šest seminara osposobljavanja za voditelje nadzornih posjeta. Međutim, polovica voditelja nadzornih posjeta nije sudjelovalo ni na jednom od tih seminara. ESB planira otvoriti akademiju za nadzor koja će izraditi odgovarajuće tečajeve „po mjeri“ u sklopu institucionalnog programa ESB-a za osposobljavanje.

106 Interni modeli upotrebljavaju se za izračun kapitalnih zahtjeva u skladu s Uredbom o kapitalnim zahtjevima. Nadzorna tijela trebaju odobriti i pratiti te interne modele. Više informacija nalazi se u vodiču ESB-a o nadzoru banaka iz studenoga 2014.

### Jasna struktura podnošenja izvješća u kojoj se katkad naglasak ne stavlja na potrebne pojedinosti i čiju vrijednost može umanjiti dugotrajnost postupka

#### Postupak podnošenja izvješća u ESB-u dobro je strukturiran

### 176

Redoslijed koji treba poštovati u pogledu podnošenja izvješća o neposrednom nadzoru jasno je utvrđen. Sve pojedinosti navedene su u **prilogu X**. U našem upitniku upitali smo banke je li im pružena razumna prilika da iznesu primjedbe na nacrt izvješća o nadzoru i da rasprave o njemu s timom za neposredni nadzor. Velika većina ispitanika (92 %) odgovorila je potvrdno.

### 177

Prema „načelu neovisnosti“<sup>107</sup> odjel COI može zatražiti izmjene sadržaja izvješća o nadzoru, ali voditelj nadzornog posjeta ima ih pravo odbiti. Iako se svi takvi slučajevi moraju zabilježiti u sklopu nalaza odjela COI u pogledu dosljednosti, banci se šalje završna inačica izvješća koju je izradio voditelj nadzornog posjeta.

#### Međutim, pravila za priopćavanje nalaza nisu potpuna

### 178

Nalazi nadzora kategoriziraju se prema njihovom učinku na financijsko stanje kreditne institucije (koji može biti „slab“, „umjeren“, „jak“ i „vrlo jak“)<sup>108</sup>. Međutim, ta se klasifikacija upotrebljava samo interno te je nadzornici bilježe u radnim dokumentima, ali ne i u izvješću o nadzoru. U nadzornom priručniku nema smjernica o tom pitanju. Teško je zajamčiti da različiti voditelji nadzornih posjeta dosljedno primjenjuju kategorizaciju nalaza, pa se taj problem treba naknadno rješavati provjerama dosljednosti. Dva nacionalna nadležna tijela od onih koja su odgovorila na naš upitnik smatraju da smjernice ESB-a o njegovoj internoj kategorizaciji nisu prikladne, dok ih je devet smatralo zadovoljavajućima.

107 Prema „načelu neovisnosti“ voditelj nadzornog posjeta snosi isključivu odgovornost za izvršenje nadzora te podnošenje i potvrđivanje izvješća o nadzoru.

108 Poglavlje 6., odlomak 123. nadzornog priručnika.

### 179

U nadzornom priručniku ne navodi se kome se šalju izvješća o neposrednom nadzoru. ESB nije detaljno ispitao tko bi bio prikladni primatelj u svakoj zemlji. Odluku o tome kome poslati izvješće donosi koordinator zajedničkog nadzornog tima po vlastitom nahođenju. Stoga postoji rizik da izvješće ne dođe do članova uprave (uključujući i članove bez izvršnih funkcija), nadzornog odbora ili revizorskog odbora kreditne institucije.

### 180

U našem upitniku pitali smo banke kome se dostavljaju izvješća o neposrednom nadzoru. Većina ispitanika (56 %) odgovorila je da se dostavljaju samo upravnom odboru, 11 % da se dostavljaju samo nadzornom odboru, a 9 % samo izvršnom direktoru. 9 % ispitanika odgovorilo je da se izvješća dostavljaju i upravnom i nadzornom odboru. U preostalim odgovorima (15 %) navedene su razne kombinacije primatelja izvješća, a u rijetkim slučajevima čak i potpuno različiti primatelji.

### 181

Ovisno o ozbiljnosti i značajnosti predmetnih nalaza, preporuke se mogu iznositi u jednom od dvaju oblika. „Operativni akti“ nisu obvezujući i ne moraju proći proces donošenja odluka u kojem sudjeluju nadzorni odbor i upravno vijeće. S druge strane, „nadzorne odluke“ sastavlja koordinator zajedničkog nadzornog tima te ih odobravaju nadzorni odbor i upravno vijeće u postupku „neisticanja prigovora“. Iako nam je ESB dao uvid u pojedine relevantne dijelove nadzornog priručnika, u njima nije bilo smjernica o pojmovima ozbiljnosti i značajnosti.

### 182

O završnom izvješću i preporukama raspravlja se na završnom sastanku s kreditnom institucijom. Nadzornim priručnikom propisano je da voditelj nadzornog posjeta i koordinator zajedničkog nadzornog tima moraju prisustvovati tom sastanku, ali nije navedeno tko bi trebao predstavljati kreditnu instituciju<sup>109</sup>.

109 Poglavlje 6., odlomak 137. nadzornog priručnika.

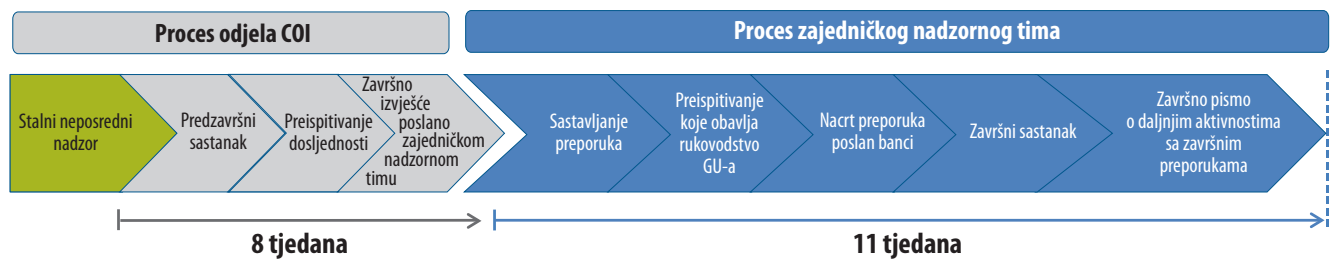
## Rokovi za izdavanje izvješća su dugi

### 183

Kao što je prikazano na **slici 13.**, završno izvješće treba se poslati koordinatorskom zajedničkom nadzornom timu u roku od osam tjedana. Završno pismo o daljnjim aktivnostima, koje sadržava preporuke banci, mora se poslati u roku od daljnjih jedanaest tjedna, što znači da je ukupan rok 19 tjedana. Zbog duljine tog procesa, postoji rizik od toga da do trenutka u kojem nalazi nadzora dođu do dionika već budu zastarjeli.

Slika 13.

### Vremenski tijek daljnjeg postupanja



Izvor: Sud, na temelju informacija koje je dostavio ESB.



# Zaključci i preporuke

## 184

ESB je uspješno uspostavio složenu nadzornu strukturu u razmjerno kratkom roku. Novi nadzorni mehanizam zbog načina na koji je osmišljen i dalje se oslanja na resurse nacionalnih nadležnih tijela. Osim toga, potrebno je povećati resurse koji su raspoređeni na poslove unutarnje revizije i skratiti vrijeme koje je jedinici za unutarnju reviziju potrebno za obradu rizika. Razina informacija koje nam je ESB pružio kako bismo procijenili operativnu učinkovitost povezanu s upravljačkom strukturom SSM-a, rad njegovih zajedničkih nadzornih timova i neposredni nadzor bila je tek djelomično zadovoljavajuća<sup>110</sup>. Stoga smo u okviru naše revizije potvrdili da su se uspostavljanjem SSM-a pojavila područja koja nisu obuhvaćena revizijom, što je istaknuo i Kontaktni odbor nacionalnih vrhovnih revizijskih institucija.

## Upravljačka struktura

## 185

Donošenje odluka složen je proces koji uključuje višeslojnu razmjenu informacija (odlomci 32. – 35.). Nadzorni odbor zadužen je za finalizaciju izrazito velikog broja potpunih nacrti odluka, što može nepovoljno djelovati na učinkovitost i djelotvornost sastanaka Odbora, a time se u velikoj mjeri koriste resursi tajništva (odlomci 36. – 39.).

## 186

ESB provodi zadaće koje su mu dodijeljene Uredbom o SSM-u ne dovodeći u pitanje svoje zadaće i odvojeno od svojih zadaća koje se odnose na monetarnu politiku i druge zadaće<sup>111</sup>. U uvodnoj izjavi 65. Uredbe o SSM-u navodi se da bi se monetarne i nadzorne zadaće ESB-a trebale provoditi potpuno odvojeno. ESB smatra da to ipak znači da se smiju upotrebljavati određene zajedničke službe. Također je očito da odvajanje tih funkcija ne bi smjelo spriječiti razmjenu potrebnih informacija. Međutim, nije provedena nikakva analiza rizika u vezi s korištenjem zajedničkim službama koje pružaju podršku objema funkcijama te nije uspostavljeno praćenje pridržavanja propisa (odlomci 40. – 46.). Osim toga, postoji rizik za percepciju neovisnosti nadzorne djelatnosti jer nadzorni odbor nema kontrolu nad proračunom i ljudskim resursima za nadzor, nego o tim pitanjima tek sudjeluje u savjetovanjima (odlomci 47. – 52.).

## 187

Funkcionalna jedinica ESB-a za unutarnju reviziju trenutačno nema odgovarajuće resurse za rješavanje utvrđenih rizika povezanih s SSM-om te se planiranjem revizija ne jamči da će svi ključni elementi u područjima visokog i srednjeg rizika biti obrađeni u razumnom roku (odlomci 62. – 77.).

110 Vidi odlomak 19.

111 Članak 25. Uredbe o SSM-u.

## 1. preporuka

---

ESB bi trebao dodatno pojednostavniti proces donošenja odluka i delegirati određene odluke na niže razine kako bi se nadzorni odbor mogao usredotočiti na zahtjevnija pitanja. Tajništvo je, u ulozi koordinatora, u velikoj mjeri uključeno u proces donošenja odluka te bi trebalo izraditi dodatne smjernice u obliku kontrolnih popisa, predložaka i dijagrama toka za svaku vrstu odluke.

Ciljni rok provedbe: sredina 2017.

## 2. preporuka

---

Kako bi otklonio zabrinutost zbog korištenja zajedničkim službama, ESB bi trebao procijeniti povezane rizike i uvesti potrebne zaštitne mjere, uključujući upravljanje mogućim proturječnim zahtjevima i praćenje pridržavanja propisa. Potrebno je uspostaviti formalni postupak u koji je uključen predsjednik i potpredsjednik nadzornog odbora kako bi se zajamčilo:

- (i) da se u potpunosti i odgovarajuće vodi računa o potrebama funkcije nadzorne politike
- (ii) da postoje zasebne hijerarhijske linije u slučajevima koji se odnose na posebne resurse za nadzor
- (iii) da su snažnije uključeni u proces utvrđivanja proračuna i povezani proces donošenja odluka, čime bi se potaknula proračunska autonomnost nadzorne funkcije u ESB-u u skladu s pravnim okvirom.

Ciljni rok provedbe: sredina 2017.

## 3. preporuka

---

ESB bi trebao raspodijeliti dostatne vještine i resurse u pogledu unutarnje revizije kako bi se zajamčila pokrivenost područja srednjeg rizika na odgovarajući način i kada je to prikladno.

Ciljni rok provedbe: sredina 2017.

## Odgovornost

### 188

Revizijske ovlasti Suda nad ESB-om navode se u članku 20. stavku 7. Uredbe o SSM-u, u kojem se također upućuje na članak 27. stavak 2. Statuta ESSB-a i ESB-a. ESB nam je ograničio pristup određenim dokumentima te su stoga određena važna područja ostala nerevidirana<sup>112</sup>. Nacionalne vrhovne revizijske institucije također su upozorile da sada postoje područja koja nisu obuhvaćena revizijom jer njihove prethodne revizijske ovlasti nad nacionalnim nadzornim tijelima za bankarstvo nisu zamijenjene sličnim ovlastima Suda nad nadzornim aktivnostima ESB-a (odlomci 85. – 87.).

### 189

ESB je utvrdio pravila kojima se uređuje njegova odgovornost Europskom parlamentu i javnosti, dok su uloge i zadaće SSM-a jasno utvrđene u javno dostupnim dokumentima. Na te mehanizme nepovoljno utječe činjenica da ESB ne objavljuje pokazatelje uspješnosti i parametre kojima bi dokazao djelotvornost nadzora (odlomci 82. – 84. i odlomci 88. – 91.).

## 4. preporuka

---

ESB bi trebao u potpunosti surađivati sa Sudom kako bi mu omogućio da djeluje u skladu sa svojim ovlastima i time poboljšati odgovornost.

Ciljni rok provedbe: odmah

## 5. preporuka

---

Kako bi poboljšao svoju odgovornost prema vanjskim dionicima, ESB bi trebao formalizirati svoje trenutačne mehanizme za mjerenje uspješnosti nadzora i objavljivanje informacija o takvoj uspješnosti. Provedba anketa među financijskim institucijama mogla bi biti korisna za otkrivanje problematičnih područja i mogućih poboljšanja.

Ciljni rok provedbe: kraj 2018.

112 Vidi odlomak 19.

### Zajednički nadzorni timovi

#### 190

Okvirnom uredbom o SSM-u određeno je da je za osnivanje i sastav zajedničkih nadzornih timova za nadzor bonitetnom analizom nad značajnim subjektima nadležan ESB, no ti su timovi, djelomično zbog načina na koji su osmišljeni, i dalje u velikoj mjeri ovisni o osoblju koje imenuju nacionalna nadležna tijela. ESB stoga ima tek ograničenu kontrolu nad najvećim dijelom osoblja zajedničkih nadzornih timova, kako u smislu kvantitete tako i kvalitete, te se stoga oslanja na suradnju i dobru volju nacionalnih nadležnih tijela. Ljudski resursi ograničeni su za sve zajedničke nadzorne timove, čime se dovodi u pitanje glavna zadaća ESB-a, a to je provedba "intruzivnog i djelotvornog nadzora banaka" (odlomci 126. – 137.).

#### 191

Broj članova nadzornog osoblja izvorno je određen vrlo jednostavnim pristupom koji se temeljio na procjenama broja zaposlenika potrebnih za obavljanje sličnih funkcija u nacionalnim nadležnim tijelima prije uspostave SSM-a. Te su se procjene pokazale netočnima. Nije provedena detaljna analiza potreba za osobljem za novi i znatno zahtjevniji okvir SSM-a. Slijedom toga, nije uspostavljena nikakva izravna poveznica između programa nadzornog ispitivanja i raspodjele resursa, što je propisano Direktivom o kapitalnim zahtjevima (odlomci 107. – 112.). Postoje naznake da je trenutačni broj osoblja nedovoljan, što je potvrđeno u nedavnom priopćenju nadzornog odbora.

#### 192

Za osoblje ESB-a ne postoji strukturirani obvezni plan osposobljavanja o praktičnim aspektima nadzora bonitetnom analizom, posebno u tehničkim područjima koja su osobito važna za zadaće nadzora banaka. Osim toga, ESB-u nedostaje centralizirana, standardizirana i sveobuhvatna baza podataka s informacijama o vještinama i kompetencijama članova zajedničkih nadzornih timova (kako zaposlenika ESB-a tako i onih iz nacionalnih nadležnih tijela) (odlomci 148. i 149.).

#### 193

Sve banke razvrstane su po grupama i te se grupe redovito upotrebljavaju kao jedan od dva kriterija (drugi je rezultat procjene rizičnosti) na temelju kojih se određuje minimalni intenzitet potrebnog nadzora banaka. Metodologija grupiranja koju primjenjuje ESB nije se preispitivala ni ažurirala od početka funkcioniranja SSM-a. Osim toga, podatci na razini pojedinačnih banaka koji su upotrijebljeni za postupak grupiranja nisu ažurirani od 2013. Stoga se ESB pri planiranju stalnog nadzora i dalje služi modelom koji je uspostavljen prije početka SSM-a (odlomci 113. – 121.).

## Zaključci i preporuke

### 194

Na temelju dostavljene dokumentacije o planiranju nadzora nismo bili u mogućnosti izvesti zaključak o tome je li ESB učinkovit u provedbi tih nadzornih aktivnosti.

#### 6. preporuka

---

ESB bi trebao izmijeniti Okvirnu uredbu o SSM-u kako bi formalizirao obveze uključenih nacionalnih nadležnih tijela i zajamčio da sva ta tijela u cijelosti i razmjerno sudjeluju u radu zajedničkih nadzornih timova.

Ciljni rok provedbe: kraj 2017.

#### 7. preporuka

---

ESB bi, u suradnji s nadležnim nacionalnim tijelima, trebao razraditi profile uloga/timova i metode za procjenu prikladnosti osoblja koje nacionalna nadležna tijela namjeravaju rasporediti u zajedničke nadzorne timove i njihovu naknadnu radnu učinkovitost.

Ciljni rok provedbe: kraj 2018.

#### 8. preporuka

---

ESB bi trebao uspostaviti i održavati centraliziranu, standardiziranu i sveobuhvatnu bazu podataka s informacijama o vještinama, iskustvu i kvalifikacijama članova zajedničkih nadzornih timova, kako iz ESB-a tako i iz nacionalnih nadležnih tijela.

Ciljni rok provedbe: kraj 2018.

### 9. preporuka

---

ESB bi trebao uvesti formalan plan osposobljavanja za novo i postojeće nadzorno osoblje zajedničkih nadzornih timova, s naglaskom na tematska osposobljavanja relevantna za nadzor banaka, vodeći računa o tome da je obvezno sudjelovanje razmjerno poslovnim potrebama te iskustvu i profilu članova osoblja, te bi trebao razmotriti mogućnost da za osoblje zajedničkih nadzornih timova uvede program certificiranja za obavljanje nadzora bonitetnom analizom.

Ciljni rok provedbe: kraj 2018.

### 10. preporuka

---

ESB bi trebao izraditi i primijeniti metodologiju kojom bi se na temelju rizičnosti određivao ciljani broj zaposlenika u zajedničkim nadzornim timovima i njihove potrebne vještine, čime bi se trebalo zajamčiti da su resursi svakog zajedničkog nadzornog tima (tj. osoblje ESB-a i nacionalnih nadležnih tijela) u skladu s veličinom, složenošću i profilom rizičnosti institucije pod nadzorom te primjereni za provođenje programa nadzornog ispitivanja (SEP) za tu instituciju.

Ciljni rok provedbe: kraj 2018.

### 11. preporuka

---

Budući da se model grupiranja i dalje primjenjuje u okviru važnog procesa planiranja nadzora, trebalo bi ga redovito preispitivati i po potrebi ažurirati. Također bi trebalo redovito ažurirati podatke o pojedinačnim bankama koji se upotrebljavaju u postupku grupiranja.

Ciljni rok provedbe: sredina 2017.

## Neposredni nadzor (nadzor na licu mjesta)

### 195

Dokumentacija koju je pružio ESB nije bila dovoljna za sveobuhvatno ispitivanje operativne učinkovitosti. Koliko smo bili u mogućnosti procijeniti, taj se proces čini dosljednim i sveobuhvatnim (odlomci 150. – 152.).

### 196

Člankom 12. Uredbe o SSM-u zadaće provođenja neposrednog nadzora dodijeljene su ESB-u. Međutim, trenutačna operativna praksa nije u skladu s tim ciljem. ESB osigurava najviše 8 % ukupnih zaposlenika koji provode neposredni nadzor i dosad je predvodio samo 12 % nadzornih posjeta. Gotovo sve ostale nadzore predvodi osoblje nadzornog tijela iz matične države ili države domaćina banke (odlomci 153. – 158.).

### 197

Jasne smjernice za određivanje prioriteta u vezi s planiranjem pojedinačnih nadzora i raspodjelom resursa za njih izdane su tek u svibnju 2016. (odlomak 159.). Nadzornim priručnikom nije predviđen najmanji broj nadzora (odlomak 163), no mjere koje se odnose na ovo pitanje također su usvojene u svibnju 2016. U IT sustavu utvrđeni su znatni nedostaci (odlomci 165. – 170.) te je potrebno riješiti problem kvalifikacija i vještina djelatnika iz nacionalnih nadležnih tijela koji obavljaju neposredni nadzor (odlomci 171. – 175.). Osim toga, izvješća o nadzoru trebala bi se objavljivati u što kraćem roku nakon završnog sastanka (odlomak 183.).

## 12. preporuka

---

ESB bi trebao povećati broj zaposlenika ili ih prerasporediti kako bi omogućio osjetno pojačanje prisutnosti vlastitog osoblja u neposrednom nadzoru značajnih banaka na temelju jasnog određivanja prioritetnih rizika. Potrebno je povećati udio neposrednih nadzora koje predvodi osoblje koje nije iz nadležnog nacionalnog nadzornog tijela matične države ili države domaćina banke.

Ciljni rok provedbe: kraj 2018.

### 13. preporuka

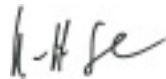
---

ESB bi trebao pratiti nedostatke u IT sustavu koji se upotrebljava za neposredni nadzor u svrhu njihovog uočavanja i uklanjanja te nastaviti ulagati napore u poboljšanje kvalifikacija i vještina djelatnika iz nacionalnih nadležnih tijela koji obavljaju neposredni nadzor.

Ciljni rok provedbe: sredina 2017.

Ovo je izvješće usvojilo IV. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Revizorskog suda Baudilio TOMÉ MUGURUZA, na sastanku održanom u Luxembourg u 18. listopada 2016.

*Za Europski revizorski sud*



Klaus-Heiner LEHNE  
*predsjednik*



## Sažeti prikaz revizijskog pristupa

Predmet revizije	Revizijski kriteriji	Revizijska analiza
Pružaju li upravljačke strukture SSM-a odgovarajuće okruženje za rad zajedničkih nadzornih timova i timova za neposredan nadzor?	I. Temeljno načelo 2. odbora BCBS II. Uredba o SSM-u, uvodne izjave 65., 66. i 77. III. Uredba o SSM-u, članci 4., 6., 19., 22., 24., 25. i 26. IV. Nadzorni priručnik ESB-a V. Poslovnik ESB-a	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Kvalitativna analiza dokumenata</li> <li>○ Razgovori s osobljem</li> </ul>
Jesu li ustroj i planiranje unutarnje revizije te mehanizmi podnošenja izvješća takvi da omogućuju zadovoljavajuću obradu utvrđenih rizika u vezi s nadzorom banaka?	I. Standard 2030 instituta IIA, Međunarodni okvir za profesionalnu djelatnost (IPFF), smjernica za rad u okviru IPFF-a o standardu 2030	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Kvalitativna analiza dokumenata</li> <li>○ Razgovori s osobljem</li> </ul>
Pružaju li postupci i praktična primjena pravila u vezi s odgovornosti, uključujući vanjsku reviziju, primjereno okruženje za nadzor banaka?	I. Temeljno načelo 2. odbora BCBS II. Uredba o SSM-u, članak 20.	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Usporedba s referentnim vrijednostima i razgovori s drugim vrhovnim revizijskim institucijama (Australija, Kanada, SAD)</li> <li>○ Analiza ankete Kontaktnog odbora</li> <li>○ Kvalitativna analiza dokumenata</li> <li>○ Razgovori s osobljem ESB-a</li> <li>○ Razgovori s dionicima (Parlament, Vijeće)</li> </ul>
Jesu li planiranje i uspostava zajedničkih nadzornih timova prikladni u pogledu ustroja i resursa?	I. Temeljna načela odbora BCBS II. Uredba o SSM-u, članak 6. III. Uredba o SSM-u, uvodna izjava 79. IV. Okvirna uredba o SSM-u, članci 3. i 4. V. Direktiva 2013/36/EU, članci 63. i 97. <sup>1</sup> VI. Nadzorni priručnik ESB-a VII. Smjernice EBA-e o zajedničkim postupcima i metodologijama za postupak SREP.	<p>U mjeri u kojoj je to bilo moguće:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ analiza dijelova nadzornog priručnika i drugih dokumenata u vezi s organizacijskim ustrojem</li> <li>○ procjena općeg planiranja resursa u GU MN I. i II.</li> <li>○ procjena planiranja resursa zajedničkih nadzornih timova</li> <li>○ preispitivanje odluka o osiguravanju resursa te pretpostavki i modela na kojima se odluke temelje</li> <li>○ razgovori s osobljem</li> <li>○ kvalitativna analiza dokumentacije o osoblju</li> <li>○ kvalitativna analiza dokumentacije o programu osposobljavanja</li> <li>○ (svi postupci obavljani su u mjeri u kojoj je to bilo moguće)</li> </ul>
Jesu li nadzorne aktivnosti primjereno isplanirane kako bi se obradili kriteriji utvrđeni u standardima te provodi li nadzorno tijelo te aktivnosti na učinkovit način?	I. Temeljna načela odbora BCBS II. Okvirna uredba o SSM-u, članak 3. III. Direktiva 2013/36/EU, članci 97. i 99. IV. Smjernice EBA-e o zajedničkim postupcima i metodologijama za postupak SREP.	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Gotovo nijedan predviđeni postupak nije se mogao obaviti (dokumentacija u vezi s programom SEP / postupkom SREP, dokumentacija banaka i metodološki dijelovi nadzornog priručnika nisu bili dostupni)</li> </ul>
Jesu li planiranje i provedba neposrednih nadzora te podnošenje izvješća o njima primjereni?	I. Temeljno načelo 9. odbora BCBS II. ISA 580 III. Uredba o SSM-u, članak 12. IV. Okvirna uredba o SSM-u, članak 3. V. Direktiva 2013/36/EU, članak 99. VI. Nadzorni priručnik ESB-a, poglavlje 6.	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Kvalitativna analiza dokumenata kojima smo imali pristup</li> <li>○ Razgovori s osobljem</li> </ul>

<sup>1</sup> Direktiva 2013/36/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o pristupu aktivnostima kreditnih institucija i bonitetnom nadzoru nad kreditnim institucijama i investicijskim društvima o pristupanju djelatnosti kreditnih institucija i bonitetnom nadzoru nad kreditnim institucijama i investicijskim društvima, izmjeni Direktive 2002/87/EZ te stavljanju izvan snage direktiva 2006/48/EZ i 2006/49/EZ (SL L 176, 27.6.2013., str. 338.).

## Ograničenja u vezi s pristupom informacijama

Područja nad kojima revizija nije obavljena na zadovoljavajući način jer ESB nije pružio zatražene dokumente	Dokazi koji nisu pruženi
<p><b>Sveobuhvatna procjena</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Testiranje otpornosti na stres</li> <li>○ Provjera kvalitete imovine</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Među ostalim, smjernice o vrednovanju kolaterala, proces odabira imovine podložne riziku, često postavljana pitanja, zapisnici i korespondencija u vezi sa sastancima s EBA-om, Europskim odborom za sistemske rizike i ESB-om, procjena učinka poreznih kredita i povezane smjernice, kao i određeni dokumenti u vezi s projektima<sup>1</sup>.</li> </ul>
<p><b>Proces donošenja odluka</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Poštovanje zadanih rokova</li> <li>○ Razina i vrijeme donošenja odluke s obzirom na ozbiljnost pitanja</li> <li>○ Donose li različiti dionici procesa donošenja odluka dodanu vrijednost i u kojoj mjeri te postoji li preklapanje ili dupliciranje rada na temelju konkretnih slučajeva</li> <li>○ Primjedbe koje su komercijalne banke iznijele u okviru naše ankete u vezi s procesom donošenja odluka nismo mogli usporediti sa stvarno donesenim odlukama</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Odluke nadzornog odbora</li> <li>○ Dokumentacija banaka</li> <li>○ Povezana dokumentacija o proceduralnim koracima poduzetima u okviru procesa donošenja odluka</li> <li>○ Zapisnici sa sastanaka nadzornog odbora</li> </ul>
<p><b>Operativna učinkovitost neposrednog nadzora</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Znatni dijelovi metodologije planiranja</li> <li>○ Stvarna učinkovitost neposrednog nadzora</li> <li>○ Dosljedna i učinkovita primjena metodologije na razini cijelog SSM-a (npr. nepotrebna kašnjenja, nedovoljna usredotočenost, neučinkovito obavljanje revizija)</li> <li>○ Dosljedno izvješćivanje o neposrednom nadzoru</li> <li>○ Učinkovite provjere dosljednosti</li> <li>○ Primjedbe koje su komercijalne banke iznijele u okviru naše ankete u vezi s postupkom obavljanja neposrednog nadzora nismo mogli usporediti sa stvarnim izvješćima ili radnim dokumentima</li> <li>○ Konkretno poboljšanje sustava IMAS i povezani rokovi</li> <li>○ Osiguravanje kvalitete neposrednih nadzora</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Popis planiranih nadzora koji nisu obavljani</li> <li>○ Prilozi poglavlju 6. nadzornog priručnika koji se odnose na metodologiju neposrednog nadzora (dostavljeno je poglavlje 6. (60 stranica), ali ne i prilozi (navodno 1000 stranica))</li> <li>○ Planiranje posebnih neposrednih nadzora (popis neposrednih nadzora sa zahtjevom za dodjelu resursa)</li> <li>○ Popis tematskih pregleda i popis <i>ad hoc</i> zahtjeva</li> <li>○ Povezani detalji ankete nacionalnih nadležnih tijela čija je svrha bila procijeniti vještine raspoloživih nadzornika za obavljanje neposrednog nadzora</li> <li>○ Plan primjene inačica sustava IMAS</li> <li>○ Odluke nadzornog odbora npr. o planiranju neposrednog nadzora</li> <li>○ Radni dokumenti inspektora (uključujući dokumentaciju o planiranju)</li> <li>○ Izvješća o provjeri dosljednosti u vezi s pojedinačnim bankama</li> <li>○ Dokumentacija banaka / uzorkovanje konkretnih slučajeva</li> <li>○ Uključenost revizora koji su obavljali revizije na licu mjesta i relevantna izvješća o provjeri kvalitete imovine za Grčku za 2015. godinu</li> </ul>
<p><b>Operativna učinkovitost planiranja nadzora bonitetnom analizom</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Povezani podatci i izračuni koji su se upotrebljavali u postupku grupiranja i povezanom raspodjeli resursa</li> <li>○ Učinkovitost planiranja nadzornih aktivnosti</li> <li>○ Primjerenost planiranja nadzornih aktivnosti</li> <li>○ Učinkovita / primjerena uporaba tematskih pregleda tijekom planiranja nadzornih aktivnosti</li> <li>○ Operativna učinkovitost obavljanja nadzora bonitetnom analizom</li> <li>○ Učinkovitost obavljanja nadzornih aktivnosti</li> <li>○ Primjerenost obavljanja nadzornih aktivnosti</li> <li>○ Dosljedna i primjerena analiza postupka SREP i dosljedno i primjerno izvješćivanje</li> <li>○ Primjerena / učinkovita uporaba sažetih prikaza ključnih podataka o banci</li> <li>○ Primjerenost modela sustava procjene rizičnosti</li> <li>○ Učinkovita uporaba modela sustava procjene rizičnosti u nadzornom procesu</li> <li>○ Učinkovito i usmjereno praćenje nadzornih odluka koje obavljaju zajednički nadzorni timovi</li> <li>○ Nismo mogli usporediti primjedbe koje su komercijalne banke u okviru naše ankete iznijele u vezi s nadzorom bonitetnom analizom</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Nadzorni priručnik (osim otprilike 25 stranica o zajedničkim nadzornim timovima, uz još 17 stranica o upravljanju kriznim situacijama od ukupno njih 346)</li> <li>○ Prilozi nadzornom priručniku koji se odnose na metodologiju</li> <li>○ Detaljne metodologije i modeli za postupak SREP</li> <li>○ Detaljne metodologije za model sustava procjene rizika</li> <li>○ Tematska izvješća</li> <li>○ Odluke nadzornog odbora</li> <li>○ Prijedlozi programa nadzornog ispitivanja, odobreni programi nadzornog ispitivanja</li> <li>○ Stvarno upotrijebljeni sažeti prikazi ključnih podataka o bankama (dostavljeni su nam samo obrasci takvih sažetih prikaza, bez stvarnih podataka), kao i stvarno upotrijebljeni podatci u vezi s financijskim izvješćivanjem</li> <li>○ Izvješća o postupku nadzorne provjere i ocjene</li> <li>○ Rezultati sustava procjene rizičnosti i ostvarenja u okviru modela, popratna dokumentacija, pojedinih, preinake</li> <li>○ Planovi oporavka dostavljeni ESB-u, analiza i praćenje koje obavljaju zajednički nadzorni timovi</li> <li>○ Nadzorne odluke, praćenje i provedba koje obavljaju zajednički nadzorni timovi</li> <li>○ Metodologija grupiranja – nije dostavljen model, ulazni resursi (bankovni i drugi podatci), izračuni, pojedinih i ostvarenju (uključujući preinake)</li> <li>○ Dokumentacija banaka / uzorkovanje konkretnih slučajeva</li> </ul>

## Prilog II.

Područja nad kojima revizija nije obavljena na zadovoljavajući način jer ESB nije pružio zatražene dokumente	Dokazi koji nisu pruženi
<p><b>Dokazivanje ispunjavanja obveza</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Učinkovitost sastanaka</li> <li>○ Pridržavanje načela neovisnosti predstavnika nacionalnih nadležnih tijela u nadzornom odboru</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Zapisnici zasjedanja odbora</li> </ul>
<p><b>Dokazivanje ispunjavanja obveza</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Sveobuhvatno i učinkovito izvješćivanje Europskom parlamentu</li> <li>○ Učinkovita i sveobuhvatna razmjena informacija kako je propisano člankom 32. Uredbe o SSM-u – u tom pogledu morali smo se osloniti na informacije trećih strana</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Pisana dokumentacija o <i>ad hoc</i> razmjeni stajališta između Europskog parlamenta i predsjednika nadzornog odbora</li> <li>○ Evidencija o postupcima nadzornog odbora, kako je dostavljena nadležnom odboru Parlamenta s popisom odluka s komentarima</li> <li>○ Stvarna dokumentacija koju je Europska komisija zatražila za svoje izvješće o članku 32. i datirana korespondencija u vezi sa zahtjevima za dostavu informacija</li> </ul>

Izvor: Sud.

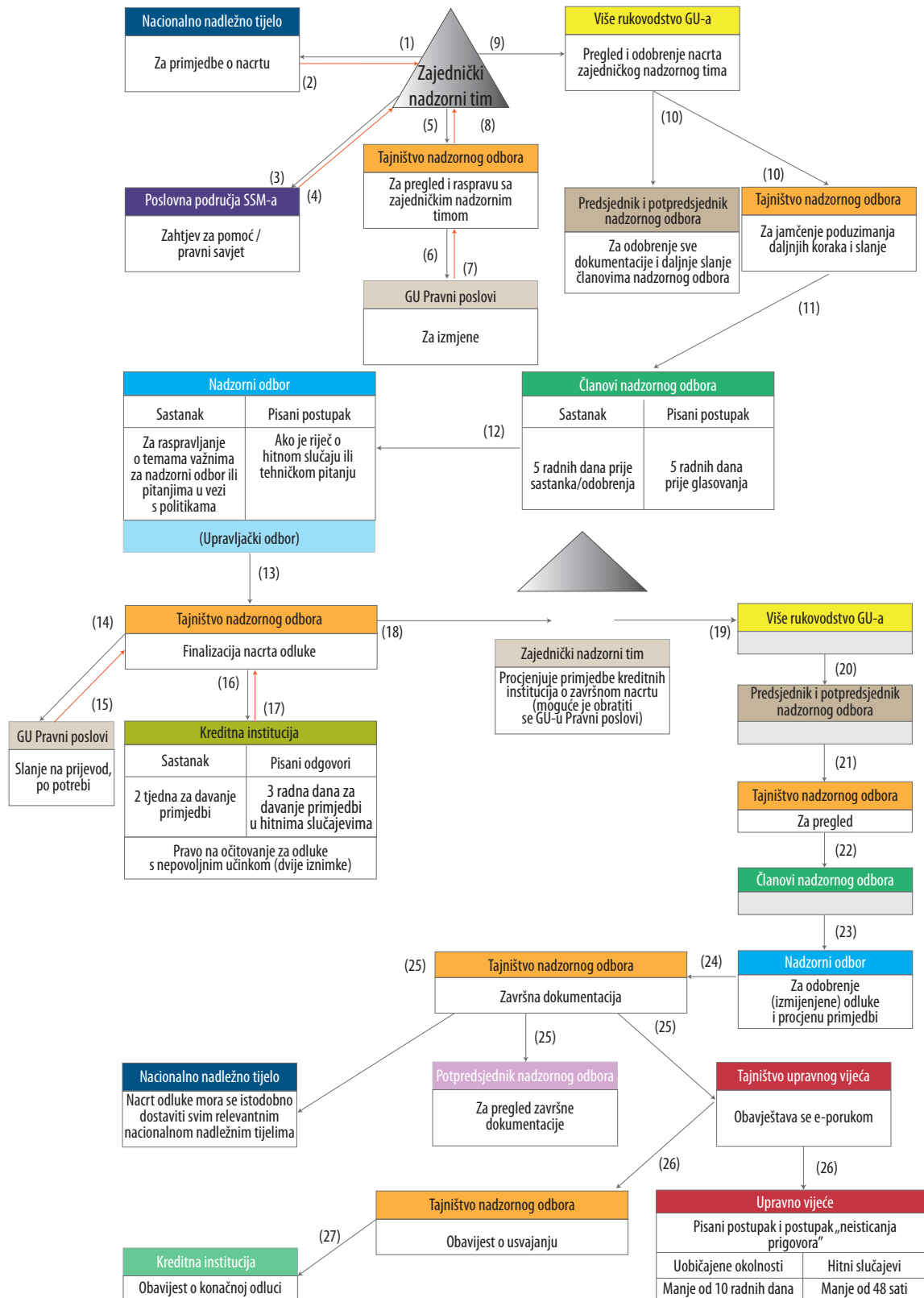
<sup>1</sup> U travnju 2016. ESB nam je dostavio izvješće Glavne uprave za mikrobonitetni nadzor IV. (GU MN IV.) o osiguravanju kvalitete iz travnja 2015. Iako je izvješćem obuhvaćen niz područja, na temelju dostupnih dokumenata nismo mogli provesti svoje revizijske postupke. U izvješću su se obrađivala proceduralna, a ne metodološka pitanja. Pruženi su nam i određeni proceduralni dokumenti, kao što su pisma o preuzimanju obveza poslana revizorima i prijedlozi za osiguravanje potrebnih resursa za pregled kreditnog portfelja. Nije nam omogućen dostatan pristup radnim dokumentima revizora te na temelju raspoloživih informacija nismo mogli donijeti zaključke o drugim aspektima.

## U nastavku iznosimo primjere utjecaja gore navedenoga na našu reviziju.

I. Upravljačka struktura	
Problem:	u odgovorima na upitnik koji smo poslali komercijalnim bankama tri institucije navele su da im nije omogućeno pravo na očitovanje. Međutim, nismo dobili uvid u dokumentaciju banaka ili odluke.
Rezultat:	nismo mogli potvrditi tu tvrdnju.
Problem:	zatražili smo uzorke slučajeva za različite vrste odluka (u hitnim situacijama, uobičajene slučajeve, odluke u okviru postupka SREP te odobrenja), uključujući čitav povezani razvojni tijek dokumentacije s datumima za svaki korak, od početne faze do donošenja konačne odluke. Međutim, dostavljene su nam samo tablice u kojima su navedeni datumi proceduralnih koraka te nismo imali pristup povezanog dokumentaciji.
Rezultat:	nismo mogli utvrditi je li do kašnjenja u postupku donošenja odluka dolazilo zbog nedostataka u postupku ili zbog složenosti predmeta. Nismo se mogli osvrnuti na konkretne nedostatke u procesu donošenja odluka, utvrditi eventualne nepotrebne razine ni provjeriti jesu li dostavljeni dokumenti omogućili donošenje informirane odluke. Stoga je svaka analiza učinkovitosti postupka donošenja odluka prilično apstraktna.
Problem:	zatražili smo zapisnike nadzornog odbora kako bismo procijenili vodi li predsjednik računa o tome da se u nadzornom odboru vode učinkovite i djelotvorne rasprave, uz redovito sudjelovanje svih članova u sastancima i cjelovitim raspravama, i to u interesu EU-a kao cjeline. Međutim, nije nam omogućen pristup zapisnicima nadzornog odbora.
Rezultat:	nismo mogli izraziti mišljenje o učinkovitosti sastanaka nadzornog odbora.
II. Zajednički nadzorni timovi	
Problem:	u odgovoru na naš upitnik jedna nas je komercijalna banka obavijestila da je ESB zatražio neodgovarajuću količinu dokumenata („na stotine dokumenata“) za obavljanje procjena „primjerenosti za obavljanje dužnosti“, iako se većina slučajeva odnosila na obnovu mandata direktora.
Rezultat:	gotovo polovica odluka koje je ESB donio bile su odluke o „primjerenosti za obavljanje dužnosti“. U izvješću odjela za osiguravanje kvalitete istaknuto je da takve odluke mogu utjecati na resurse. Nismo mogli procijeniti jesu li postupci za donošenje odluka o primjerenosti za obavljanje dužnosti bili odgovarajućeg opsega (tj. jesu li svi postupci i zahtjevi za dostavu informacija bili potrebni) ili jesu li oni imali negativan utjecaj na dodjelu resursa. Stoga nismo bili u mogućnosti izraziti informirano mišljenje o potrebama za dodatnim osobljem ili učinkovitijom organizacijom zadataka.
Problem:	plan nam je bio ispitati modeliranje rizika kao komponentu postupka SREP, kao i jesu li podatci koje su dostavile banke nad kojima se vrši nadzor djelotvorno iskorištene u primjerenom modelu rizika. Nisu nam dostavljene nikakve pojedinosti o utjecaju podataka koje su banke nad kojima se vrši nadzor dostavile u pogledu rezultata sustava procjene rizičnosti. U odgovoru na naš upitnik mnoge su komercijalne banke istaknule da su zahtjevi za izvješćivanjem bili neodgovarajućeg opsega.
Rezultat:	nismo mogli provjeriti jesu li se i na koji način dostavljeni podatci upotrebljavali za utvrđivanje rezultata u okviru sustava SREP, kao i jesu li zahtjevi za izvješćivanje mogli biti osmišljeni na način kojim bi se omogućilo učinkovitije isticanje većih rizika.
III. Neposredni nadzor	
Problem:	nisu nam poslani prilozi nadzornog priručnika koji se odnose na metodologiju, kao ni povezana dokumentacija o neposrednom nadzoru. U nekim slučajevima komercijalne banke iznijele su negativne primjedbe o obavljanju neposrednih nadzora.
Rezultat:	nismo bili u mogućnosti procijeniti nijednu fazu ciklusa nadzora, kao što su odabir banke, sastavljanje obavijesti prije obavljanja nadzora, obavljanje nadzornog posjeta i izvješćivanje o njemu te <i>ex post</i> provjere dosljednosti, jesu li se povezanom metodologijom uzeli u obzir ključni rizici, kao ni jesu li se resursi upotrebljavali primjereni i učinkovito. Međutim, neodgovarajući pristup neposrednom nadzoru imao bi goleme posljedice za procjenu dodjele resursa i učinkovitosti stvarno obavljenog posla. Nepotpuna ili pogrešna metodologija utjecala bi na učinkovitost svih nadzora koje su u značajnim bankama obavili ESB ili nacionalna nadležna tijela.

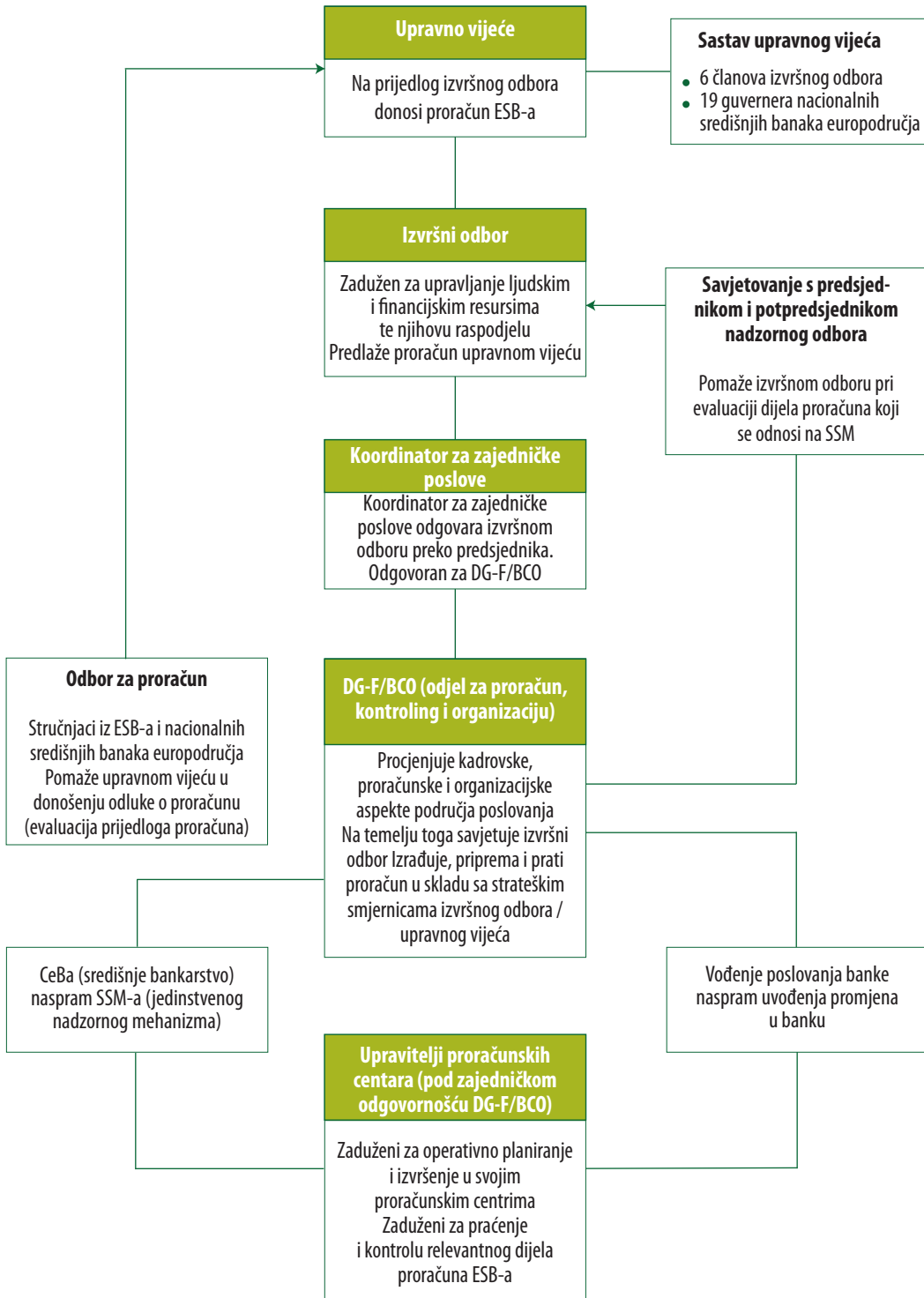
### Proces donošenja odluka koji se primjenjuje na pojedinačne nadzorne odluke te druge obvezujuće i neobvezujuće zakonske akte do postupka „neisticanja prigovora“ u upravnom vijeću

Oznake na dijagramu	Opis
(1) – (2)	Potkoordinator zajedničkog nadzornog tima u kontaktu je s rukovodstvom relevantnog nacionalnog nadležnog tijela kako bi se zajamčilo da obje strane imaju priliku pregledati nacрте odluka i iznijeti primjedbe o njima prije nego što ih se prosljedi dalje. Vremensko ograničenje za dostavu primjedbi ovisi o okolnostima i njime se uzima u obzir konačni zakonski i operativni rok.
(3) – (4)	Uz postupak opisan u točkama (1) – (2), zajednički nadzorni tim ima pravo zatražiti pravni savjet ili savjet iz relevantnih poslovnih područja SSM-a.
(5)	Zajednički nadzorni timovi pozivaju se da s tajništvom nadzornog odbora rasprave o prvom nacrtu prijedloga, prvom nacrtu odluke i rokovima. Tajništvo nadzornog odbora pregledava dokumentaciju. Ako se tajništvo ne uključi u taj postupak u ovoj ranoj fazi, pregled se obavlja prije slanja dokumentacije nadzornom odboru.
(6) – (7) – (8)	Ako to rokovi dozvoljavaju, tajništvo nadzornog odbora šalje dokumentaciju Glavnoj upravi Pravni poslovi (DG/L) na izmjene.
(9)	Koordinator zajedničkog nadzornog tima šalje dokumentaciju višem rukovodstvu GU-a I. ili II., ovisno o slučaju, radi pregleda i odobrenja dostavljenog nacрта odluke.
(10)	Više rukovodstvo nakon pregleda i odobrenja nacрта odluke koji je dostavio zajednički nadzorni tim šalje prijedlog nadzornog odbora, nacrt odluke i drugu popratnu dokumentaciju e-poštom predsjedniku i potpredsjedniku na odobrenje kako bi se omogućilo daljnje slanje članovima nadzornog odbora. Tajništvo nadzornog odbora stavlja se u kopiju e-poruke kako bi moglo poduzeti daljnje korake čim predsjednik i potpredsjednik odobre dokumentaciju.
(11)	Tajništvo nadzornog odbora šalje dokumentaciju drugim članovima nadzornog odbora. Članovi nadzornog odbora moraju u pravilu zaprimiti dokumentaciju najmanje 5 radnih dana prije relevantnog sastanka. Ako se dokumentacija dostavlja na odobrenje pisanim postupkom, standardni rok također iznosi pet radnih dana.
(12)	Sastanak / pisani postupak. U okviru pisanog postupka u pravilu nema službenog glasovanja. Smatra se da su članovi nadzornog odbora odobrili nacrt odluke ako ne podnesu prigovor u utvrđenom roku.
(13)	Odobrenje nadzornog odbora
(14) – (15)	Ako je to potrebno, tajništvo nadzornog odbora šalje dokumentaciju na prijevod, i to najkasnije kada se ona preda nadzornom odboru. Dokumentacija se obično šalje na prijevod kada se u tekst na engleskom jeziku više ne unose izmjene. Osim u slučaju kada nadzorna odluka ima nepovoljan učinak na kreditnu instituciju te postoji mogućnost očitovanja te institucije, tajništvo nadzornog odbora u tom trenutku finalizira dokumentaciju i usklađuje ju s tajništvom upravnog vijeća.
(16) – (17)	Ako odluka ima nepovoljan učinak na subjekt kojem je upućena, tajništvo nadzornog odbora šalje cjelokupni nacrt odluke kreditnoj instituciji kako bi se ona o njemu očitovala. Standardni rok iznosi dva tjedna. U hitnim slučajevima rok se može skratiti ili se očitovanje može dostaviti <i>ex post</i> u skladu s uvjetima iz članka 31. Okvirne uredbe. Rok za očitovanje počinje teći od dana kada je kreditna institucija zaprimila nacrt odluke.
(18)	Tajništvo nadzornog odbora šalje primjedbe kreditne institucije zajedničkom nadzornom timu na procjenu. Zajednički nadzorni tim po potrebi se može obratiti GU-u Pravni poslovi.
(19) – (23)	Zajednički nadzorni tim procjenjuje primjedbe koje je dostavila kreditna institucija (u skladu s pravom na očitovanje) te se dokumentacija zatim prosljeđuje u skladu s koracima naznačenima u točkama (10) – (12). Tajništvo pregledava procjenu primjedbi i izmijenjene odluke.
(24)	Zatim se (izmijenjena) odluka s procjenom primjedbi dostavlja nadzornom odboru na odobrenje.
(25)	Tajništvo nadzornog odbora završnu dokumentaciju šalje potpredsjedniku na odobrenje (obvezno prije pokretanja postupka „neisticanja prigovora“), pri čemu je u kopiji poruke tajništvo upravnog vijeća.
(26)	Tajništvo upravnog vijeća šalje dokumentaciju upravnom vijeću na usvajanje u okviru postupka „neisticanja prigovora“. Postupak „neisticanja prigovora“ traje najviše 10 dana. Tajništvo upravnog vijeća obavještava tajništvo nadzornog odbora o usvajanju.
(27)	Tajništvo nadzornog odbora obavještava kreditnu instituciju o konačnoj odluci.



Prilog IV.

Proračunski postupak ESB-a



Izvor: DG-F/BCO.

## Revizija nadzora banaka u odabranim zemljama

	AUSTRALIJA	KANADA	SAD
<b>VRI</b>	Australski državni ured za reviziju (engl. <i>Australian National Audit Office – ANAO</i> )	Glavni državni revizor Kanade	Državni ured za reviziju (engl. <i>Government Accountability Office – GAO</i> )
<b>Regulatorna / nadzorna tijela za bankarstvo</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>I. Australsko tijelo za bonitetne propise (engl. <i>Australian Prudential Regulation Authority – APRA</i>)</li> <li>II. Australsko povjerenstvo za vrijednosne papire i ulaganja (engl. <i>Australian Securities and Investments Commission – ASIC</i>)</li> <li>III. Australsko povjerenstvo za tržišno natjecanje i potrošače (engl. <i>Australian Competition and Consumer Commission – CCC</i>)</li> <li>IV. Središnja banka (engl. <i>Reserve Bank</i>)<sup>1</sup></li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>I. Ured nadzornika financijskih institucija (engl. <i>Office of the Superintendent of Financial Institutions – OSFI</i>)</li> <li>II. Kanadska korporacija za osiguranje depozita (engl. <i>Canada Deposit Insurance Corporation – CDIC</i>)</li> <li>III. Kanadska središnja banka<sup>2</sup></li> <li>IV. Kanadska agencija za potrošače na financijskom tržištu (engl. <i>Financial Consumer Agency Canada</i>)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>I. Odbor guvernera Sustava federalne rezerve (engl. <i>Board of Governors of the Federal Reserve System – FED</i>)</li> <li>II. Ured glavnog deviznog revizora (engl. <i>Office of Comptroller General of the Currency – OCC</i>)</li> <li>III. Savezna korporacija za osiguranje depozita (engl. <i>Federal Deposit Insurance Corporation – FDIC</i>)</li> <li>IV. Nacionalna uprava za kreditne zadruge (engl. <i>National Credit Union Administration – NCUA</i>)</li> <li>V. Vijeće za nadzor nad financijskom stabilnošću<sup>3</sup> (engl. <i>Financial Stability Oversight Council</i>)</li> </ol>
<b>Zakonodavstvo kojim se daju revizijske ovlasti</b>	<i>Auditor General Act</i> iz 1997., odjelci 11. i 17.	<i>Auditor General Act R.S.C.</i> , 1985., c. A-17	31 US CODE § 714 (Vijeće za preispitivanje revizija financijskih institucija (engl. <i>Audit of Financial Institutions Examination Council</i> ), Vijeće federalne rezerve (engl. <i>Federal Reserve Board</i> ), FDIC, OCC), 31 USC § 717 (evaluacija programa i aktivnosti vlade SAD-a), 31 USC § 712 (ispitivanje uporabe javnih sredstava), 12 USC § 1833c (revizija glavnog državnog revizora i pristup spisima)
<b>Revizijske ovlasti financijskih nadzornih tijela (zakonsko pravo)</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>I. Financijska revizija pouzdanosti računovodstvene dokumentacije, revizije uspješnosti nadzornih i nenadzornih aktivnosti, dodatne usluge uključuju pružanje smjernica za bolju praksu i izvješća o provjeri</li> <li>II. Financijska revizija pouzdanosti računovodstvene dokumentacije, revizije uspješnosti nadzornih i nenadzornih aktivnosti</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>I. Revizije uspješnosti i usklađenosti nenadzornih i nadzornih aktivnosti</li> <li>II. Financijska revizija pouzdanosti računovodstvene dokumentacije, revizije uspješnosti i usklađenosti nadzornih i nenadzornih aktivnosti</li> <li>III. Bez ovlasti</li> <li>IV. Revizije uspješnosti i usklađenosti nenadzornih i nadzornih aktivnosti</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>I. Revizije uspješnosti i usklađenosti nenadzornih i nadzornih aktivnosti</li> <li>II. Revizije uspješnosti i usklađenosti nenadzornih i nadzornih aktivnosti, financijska revizija pouzdanosti računovodstvene dokumentacije</li> <li>III. Revizije uspješnosti i usklađenosti nenadzornih i nadzornih aktivnosti, financijska revizija pouzdanosti računovodstvene dokumentacije</li> <li>IV. Revizije uspješnosti i usklađenosti nenadzornih i nadzornih aktivnosti, financijska revizija pouzdanosti računovodstvene dokumentacije</li> <li>V. Revizije uspješnosti i usklađenosti nenadzornih i nadzornih aktivnosti, financijska revizija pouzdanosti računovodstvene dokumentacije</li> </ol>

<sup>1</sup> Odgovorna isključivo za monetarnu politiku i financijsku stabilnost.

<sup>2</sup> Uloga zajmodavca u krajnjoj nuždi i praćenje financijske stabilnosti makrobonitetnim nadzorom zajedno s Uredom nadzornika financijskih institucija.

<sup>3</sup> Vijeće za nadzor nad financijskom stabilnošću osnovano je Zakonom Dodd-Frank o reformi Wall Streeta i zaštiti potrošača (engl. *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*). Taj zakon sadržava odredbu kojom se ovlasti za reviziju vijeća daju američkom Državnom uredu za reviziju.



## Prilog V.

	AUSTRALIJA	KANADA	SAD
<b>Opseg ovlasti za obavljanje revizije nadzornih aktivnosti</b>	Ovlaštenje za provjeru ili ispitivanje bilo kojeg aspekta poslovanja subjekta	Pune ovlasti za obavljanje revizija uspješnosti i usklađenosti	Pune ovlasti za obavljanje revizija uspješnosti i usklađenosti <sup>4</sup>
<b>Revizijski ciljevi pri izvršavanju ovlasti</b>	Osmišljavanje i funkcioniranje sustava i postupaka, aktivnosti zaštite ulagača i donošenje odluka u okviru nadzora na makrobonitetnoj razini	I. Osmišljavanje i funkcioniranje sustava i postupaka, donošenje odluka u okviru nadzora na makrobonitetnoj razini te procjene i odluke o pojedinim institucijama (mikrobonitetni nadzor) II. Osmišljavanje i funkcioniranje sustava i postupaka, procjene i odluke o pojedinim institucijama (mikrobonitetni nadzor)	Osmišljavanje i funkcioniranje sustava i postupaka, donošenje odluka u okviru nadzora na makrobonitetnoj razini, procjene i odluke o pojedinim institucijama (mikrobonitetni nadzor) koje obično uključuju uzorak ustanova.
<b>Prepreke izvršavanju ovlasti (ograničen pristup informacijama)</b>	Ne	Ne	I. Ne; GAO ima zakonsko pravo pristupa spisima bankovnih agencija za područja odgovornosti za koje je ovlaštena američka središnja banka (engl. <i>Federal Reserve</i> ). II. Ne; GAO ima neograničen pristup reviziji OCC-a, FDIC-a, NCUA-e i FSOC-a.
<b>Izvešća</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Izvešće glavnog državnog revizora br. 42., 2000. – 2001.</li> <li>○ Izvešće glavnog državnog revizora br. 2., 2005. – 2006.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ <i>Regulating and supervising large banks</i> (Reguliranje i nadzor velikih banaka), jesensko izvešće iz 2010.</li> <li>○ Praćenje postupanja po preporukama iz prijašnjih revizijskih izvešća</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ GAO-15. – 67.(2014) <i>Bank Capital Reforms: initial effects of Basel III on Capital, Credit, and international competitiveness</i> (Reforme bankovnog kapitala: prvi učinci propisa Basel III. na kapital, zajmove i međunarodnu konkurentnost)</li> <li>○ Revizija pristupa ispitivanju utemeljenog na rizičnosti koji regulatorna tijela upotrebljavaju za nadziranje prikladnosti informacijske sigurnosti u depozitarnim institucijama, GAO, 2015.</li> <li>○ Revizija koju je GAO obavio nad djelotvornošću organizacijskog ustroja FDIC-a i unutarnjih kontrola</li> <li>○ Pregled novog pravila američke središnje banke o poboljšanim bonitetnim standardima za bankovna holding društva i inozemne bankovne organizacije, GAO, 2014.</li> <li>○ Pregled regulatornih pouka izvučenih iz prijašnjih bankarskih kriza i radnji koje su regulatorna tijela poduzela za uklanjanje rastućih rizika za sigurnost i pouzdanost bankovnog sustava, GAO, 2015.</li> <li>○ GAO -10. – 861. izvešće o Programu otkupa problematične imovine</li> <li>○ Pregled primjene pravila o regulatornom kapitalu i izmjena dodatnog omjera financijske poluge koje su uvela regulatorna tijela za bankarstvo, GAO, 2015.</li> </ul>

<sup>4</sup> <http://www.gao.gov/products/T-GGD-90>. – 8.

	AUSTRALIJA	KANADA	SAD
Ispitana područja revizije	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Usvajanje i provedba međunarodno priznatih standarda za nadzor banaka i razvojnih promjena</li> <li>○ Evaluacija bonitetnog nadzora (učinkovitost/djelotvornost), uključujući: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ adekvatnost kapitala</li> <li>○ posjete na licu mjesta</li> <li>○ prekogranično bankarstvo</li> <li>○ nadzorni okvir</li> <li>○ strukture za financijsko upravljanje</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Relevantnost i primjerenost regulatornog okvira i nadzornog pristupa: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ usmjeravanje na bonitetne propise izrađene kako bi se riješilo pitanje preuzimanja rizika na razini institucija</li> <li>○ način na koji se od banaka traže bankovni podatci i informacije</li> <li>○ primjerenost procesa regulacije i nadzora najvećih banaka</li> <li>○ način na koji se regulatorni i nadzorni okvir pregledava, primjenjuje i ažurira s obzirom na novonastale rizike</li> <li>○ pregledava li se i primjenjuje li se nadzorni pristup prema planu</li> <li>○ način na koji se informacije razmjenjuju među saveznom agencijama</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Pravila iz Basela u SAD-u i njihov učinak na američke banke</li> <li>○ Druge zemlje koje primjenjuju pravila Basela III. – učinak na međunarodnu konkurentnost američkih bankovnih organizacija</li> <li>○ Način na koji regulatorna tijela nadziru napore koje institucije ulažu u ublažavanje prijetnji u virtualnom prostoru. Izvori agencija i napore koje agencije ulažu kako bi razmjenjivale informacije o prijetnjama u virtualnom prostoru.</li> <li>○ Mehanizmi koje Odbor upotrebljava za nadzor agencija</li> <li>○ Strategije ljudskog kapitala i evaluacija inicijativa za osposobljavanje</li> <li>○ Procesi kojima se FDIC služi za praćenje i procjenu rizika za sektor bankarstva, uključujući nadzor i evaluaciju tog sektora</li> <li>○ Procjena kvalitete postupaka ispitivanja, pristupa i rezultata</li> <li>○ Komparativne studije nadzora u različitim regulatornim tijelima i razine koordinacije</li> <li>○ Praćenje napora koje regulatorna tijela ulažu u utvrđivanje novonastalih rizika i odgovaranje na njih. Procjena u svrhu: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ utvrđivanja nedostataka u naporima regulatornih tijela</li> <li>○ iznošenja prijedloga radi poboljšanja djelotvornosti.</li> </ul> </li> <li>○ Sigurnost i pouzdanost financijskog sustava: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ testiranje otpornosti na stres</li> <li>○ nadzor nad upravljanjem rizicima</li> <li>○ razlozi za neuspjeh banaka</li> <li>○ konsolidirani nadzor</li> <li>○ strategije ispitivanja usmjerenog na rizike</li> <li>○ provedba reforme i donošenje pravila.</li> </ul> </li> </ul>

## Prilog V.

	AUSTRALIJA	KANADA	SAD
<b>Revizijski nalazi i preporuke</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Potrebna su poboljšanja u pogledu upravljanja ubiranjem nadzorne naknade.</li> <li>○ Potrebno je preispitati proces ocjene rizičnosti.</li> <li>○ Potrebno je poboljšanje nadzora nad međunarodnim operacijama.</li> <li>○ Nedovoljna učestalost inspekcija na terenu.</li> <li>○ Potrebno je preispitati bonitetna ograničenja u vezi s izloženošću banaka.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Nije uspostavljen proces preispitivanja djelotvornosti saveznog regulatornog okvira.</li> <li>○ Regulatorni okvir se ažurira.</li> <li>○ Prikladan nadzor banaka.</li> <li>○ Opsežniji regulatorni zahtjevi uzrokuju probleme u pogledu ljudskih resursa.</li> <li>○ Ima prostora za poboljšanje koordinacije zahtjeva za informacije.</li> <li>○ Od inozemnih nadzornih tijela zaprimaju se primjerene i relevantne informacije.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Provedba pravila Basel III. imat će neznatan utjecaj na aktivnosti kreditiranja.</li> <li>○ Banke trenutačno zadovoljavaju nove uvjete u vezi s minimalnim stopama kapitala.</li> <li>○ Povećani su troškovi usklađenosti.</li> <li>○ Nije jasno kakav je utjecaj na međunarodne banke u smislu konkurentnosti.</li> <li>○ Neprikladni procesi za prikupljanje relevantnih, pouzdanih i pravodobnih informacija. Nadzorna tijela nemaju dovoljne ovlasti kako bi se izravno bavila rizicima koji prijete bankama u području IT-a.</li> <li>○ Razviti politike i postupke kako bi se utvrdilo na koji bi se način vršila sustavna i sveobuhvatna evaluacija aktivnosti procjene rizičnosti.</li> <li>○ Američka središnja banka (engl. <i>Federal Reserve</i>) dovršit će završnu dvogodišnju analizu testiranja otpornosti na stres te primijeniti ono što je naučeno tijekom tog testiranja kako bi se poboljšala transparentnost nadzora banaka, smjernice ispitivačima, utvrđivanje i procjena rizičnosti te regulatorna koordinacija.</li> </ul>

**Prilog VI. Preporuke MMF-a u vezi s transparentnošću i odgovornošću u okviru nadzornih zadaća ESB-a****Preporučene mjere za promicanje vjerodostojnosti nadzornih politika kada ESB preuzme nadzorne zadaće**

1. Nadzorni odbor SSM-a trebao bi izraditi i objaviti niz smjernica koje će slijediti pri formuliranju preporuka politike.
2. Nadzorni odbor trebao bi objavljivati zapisnike sa svojih sastanaka o predmetnoj politici.
3. ESB bi trebao razmotriti uspostavljanje vanjske stručne skupine za neovisno nadgledanje SSM-a. Ta bi skupina trebala objavljivati redovita izvješća i davati neposredne povratne informacije nadzornom odboru.

Izvor: MMF, program procjene financijskog sektora u Europskoj uniji, izvješće za zemlju 13/65, ožujak 2013.

**Opseg preispitivanja koje Europska komisija obavlja temeljem članka 32. Uredbe o SSM-u**

Europska komisija dužna je objavljivati izvješće o provedbi Uredbe o SSM-u, u kojem među ostalim ocjenjuje:

- (a) funkcioniranje SSM-a u okviru ESFS-a i učinak nadzornih aktivnosti ESB-a na interese Unije kao cjeline, na usklađenost i cjelovitost unutarnjeg tržišta financijskih usluga [...]
- (b) podjelu zadaća između ESB-a i nacionalnih nadležnih tijela u okviru SSM-a [...]
- (c) učinkovitost nadzornih ovlasti i ovlasti izricanja sankcija te prikladnost da se ESB-u dodijele dodatne ovlasti za izricanje sankcija [...]
- (d) prikladnost mehanizama za makrobonitetne zadaće i alate iz članka 5. te za izdavanje i oduzimanje odobrenja za rad iz članka 14.
- (e) učinkovitost mehanizama neovisnosti i odgovornosti
- (f) međudjelovanje ESB-a i EBA-e
- (g) prikladnost mehanizama upravljanja, uključujući sastav i način glasovanja nadzornog odbora i njegovu vezu s Upravnim vijećem [...]
- (h) međudjelovanje ESB-a i nadležnih tijela država članica nesudionica i učinke SSM-a na te države članice
- (i) učinkovitost mehanizama pravnih lijekova protiv odluka ESB-a
- (j) troškovnu učinkovitost SSM-a
- (k) mogući utjecaj primjene članka 7. stavaka 6., 7. i 8. na funkcioniranje i cjelovitost SSM-a
- (l) učinkovitost odvajanja funkcija nadzorne i monetarne politike unutar ESB-a i odvajanje financijskih sredstava namijenjenih nadzornim zadaćama iz proračuna ESB-a [...]
- (m) fiskalne učinke koje nadzorne odluke SSM-a imaju na države članice sudionice [...]
- (n) mogućnosti daljnjeg razvoja SSM-a, uzimajući u obzir eventualne promjene relevantnih odredaba, uključujući na razini primarnog prava, i uzimajući u obzir vrijede li još uvijek razlozi za institucionalne odredbe u ovoj Uredbi [...].

## Anketa provedena među nacionalnim nadležnim tijelima i nadziranim institucijama

### Anketa provedena među nacionalnim nadležnim tijelima

#### 1. Upravljačke strukture: proces donošenja odluka

**PITANJE 1.:** Je li potkoordinator relevantnog zajedničkog nadzornog tima redovito surađivao s vašom organizacijom kako bi zajamčio da pregledavate nacрте nadzornih odluka koje se odnose na kreditne institucije u vašoj zemlji i iznosite mišljenja o njima?

**PITANJE 1.a:** U slučaju niječnog odgovora, molimo objasnite (vidi *okvir 1.*).

DA	11	91,7 %
NE	1	8,3 %
—	0	0,0 %
<b>UKUPNO</b>	<b>12</b>	<b>100,0 %</b>

**PITANJE 2.:** Smatrate li da se procesom donošenja odluka koji ESB primjenjuje uzimaju u obzir stručno iskustvo i stajališta vaše organizacije te da se mišljenje vaše organizacije odražava u nacrtu prijedloga koji je izradio nadzorni odbor?

**PITANJE 2.a:** U slučaju niječnog odgovora, molimo objasnite (vidi *okvir 1.*).

DA	11	91,7 %
NE	1	8,3 %
—	0	0,0 %
<b>UKUPNO</b>	<b>12</b>	<b>100,0 %</b>

**PITANJE 3.:** Jesu li u vašoj organizaciji zabilježeni slučajevi u kojima razlike u stajalištima o nadzornim odlukama nije bilo moguće prevladati s pomoću zajedničkog nadzornog tima?

DA	6	50,0 %
NE	6	50,0 %
—	0	0,0 %
<b>UKUPNO</b>	<b>12</b>	<b>100,0 %</b>

**PITANJE 3.a:** U slučaju da su zabilježeni takvi slučajevi, je li vam pružena prilika da se te razlike prevladaju bilateralnom komunikacijom između posredničkih struktura ESB-a i uprave vaše organizacije?

DA	5	41,7 %
NE	0	0,0 %
—	7	58,3 %
<b>UKUPNO</b>	<b>12</b>	<b>100,0 %</b>

**PITANJE 4.:** Jesu li u vašoj organizaciji zabilježeni slučajevi u kojima nije bilo moguće prevladati te razlike i postići konsenzus?

DA	6	50,0 %
NE	5	41,7 %
—	1	8,3 %
<b>UKUPNO</b>	<b>12</b>	<b>100,0 %</b>

**PITANJE 4.a:** U slučaju da su zabilježeni takvi slučajevi, jeste li pozvani na pružanje povezanih informacija u dogovorenom vremenskom roku kako bi se o njima raspravilo u nadzornom odboru?

DA	5	41,7 %
NE	0	0,0 %
—	7	58,3 %
<b>UKUPNO</b>	<b>12</b>	<b>100,0 %</b>

#### Okvir 1. – Upravljačke strukture: proces donošenja odluka

Velika većina nacionalnih nadležnih tijela bila je vrlo zadovoljna s procesom donošenja odluka u okviru SSM-a, no nekoliko nacionalnih nadležnih tijela predlaže da se njihovo osoblje u većoj mjeri uključi u taj proces. Na primjer, jedno nacionalno nadležno tijelo navelo je slučaj u kojem procesom donošenja odluka nisu uzeta u obzir mišljenja koja su stručnjaci tog tijela iznijeli u konačnim prijedlozima dostavljenima nadzornom odboru. Jedno drugo nacionalno nadležno tijelo napomenulo je da je osoblje ESB-a izmijenilo prijedloge bez dovoljne interakcije s članovima zajedničkog nadzornog tima iz nacionalnog nadležnog tijela i bez njihove dovoljne uključenosti.

## 2. Odbor unutarnjih revizora: pitanja o radu odbora unutarnjih revizora u kontekstu nadzora banaka

**PITANJE 1.:** Smatrate li „revizijski okvir“ (odnosno cjelokupan pregled grupa, revizijskih predmeta, revizijskih područja i glavnih elemenata) SSM-a cjelovitim, sveobuhvatnim i razumljivim?  
**Pitanje 1.a:** U slučaju niječnog odgovora, molimo navedite područja koja bi trebalo uključiti (vidi **okvir 2.**).

DA	8	66,7 %
NE	3	25,0 %
—	1	8,3 %
<b>UKUPNO</b>	<b>12</b>	<b>100,0 %</b>

**PITANJE 2.:** Je li vam jasan točan opseg revizija povezanih s predmetima koji su odabrani za reviziju u sljedećem ciklusu? U tom kontekstu, smatrate li da su revizijski predmeti obrađeni na sveobuhvatan način i u razumnom roku?

**PITANJE 2.a:** U slučaju niječnog odgovora, što bi se moglo poboljšati kako bi se sadržaj revizijskih predmeta učinio jasnijim i zajamčila sveobuhvatna obrada u danom roku? (vidi **okvir 2.**)

DA	11	91,7 %
NE	0	0,0 %
—	1	8,3 %
<b>UKUPNO</b>	<b>12</b>	<b>100,0 %</b>

**PITANJE 3.:** Je li opći proces kojim se odbor unutarnjih revizora služi za raspoređivanje i odabir resursa transparentan?

**PITANJE 3.a:** U slučaju niječnog odgovora, što bi se moglo poboljšati? (vidi **okvir 2.**)

DA	9	75,0 %
NE	1	8,3 %
—	2	16,7 %
<b>UKUPNO</b>	<b>12</b>	<b>100,0 %</b>

**PITANJE 4.:** Smatrate li proces procjene rizičnosti za revizijske predmete u odboru unutarnjih revizora transparentnim i primjerenim?

**PITANJE 4.a:** U slučaju niječnog odgovora, što bi se moglo poboljšati? (vidi **okvir 2.**)

DA	11	91,7 %
NE	0	0,0 %
—	1	8,3 %
<b>UKUPNO</b>	<b>12</b>	<b>100,0 %</b>

**PITANJE 5.:** Jesu li u vašoj organizaciji unutarnje revizije u području tema povezanih s mone-tarnom politikom organizirane odvojeno od revizija u području nadzorne djelatnosti?

DA	4	33,3 %
NE	3	25,0 %
—	5	41,7 %
<b>UKUPNO</b>	<b>12</b>	<b>100,0 %</b>

**Pitanje 5.a:** U slučaju potvrdnog odgovora, uključuje li to odvajanje rukovodeće razine?

DA	4	33,3 %
NE	0	0,0 %
—	8	66,7 %
<b>UKUPNO</b>	<b>12</b>	<b>100,0 %</b>

**PITANJE 5.b:** U slučaju potvrdnog odgovora, do koje se najviše rukovodeće razine provodi takvo odvajanje (voditelj tima, voditelj odjela, voditelj odsjeka, ravnatelj, član odbora)?

VODITELJ TIMA	2	16,7 %
VODITELJ ODJELA	2	16,7 %
VODITELJ ODSJEKA	0	0,0 %
RAVNATELJ	0	0,0 %
ČLAN ODBORA	0	0,0 %
—	8	66,7 %
<b>UKUPNO</b>	<b>12</b>	<b>100,0 %</b>

**PITANJE 5.c:** U slučaju niječnog odgovora, jeste li uspostavili okvir za zajedničke službe u tim područjima?

DA	1	8,3 %
NE	1	8,3 %
—	10	83,3 %
<b>UKUPNO</b>	<b>12</b>	<b>100,0 %</b>

**PITANJE 6.:** Na svakih 100 ekvivalenata punog radnog vremena osoblja koje radi u području nadzora banaka u vašoj organizaciji, koliko zaposlenika radi u funkcionalnoj jedinici za unutarnju reviziju? Prosječna je vrijednost 1,59 na 100 ekvivalenata punog radnog vremena. Vrijednosti su se znatno razlikovale zbog čega nije moguće iznijeti precizne tvrdnje na temelju prikupljenih podataka.

## Okvir 2. – Odbor unutarnjih revizora

Gotovo sva nacionalna nadležna tijela zadovoljna su s radom odbora unutarnjih revizora u kontekstu nadzora banaka, iako je nekoliko njih istaknulo rizike u procesu unutarnje revizije. Na primjer, jedno nacionalno nadležno tijelo navelo je rizik od toga da „zbog ograničenja u pogledu broja zaposlenika u manjim nacionalnim nadležnim tijelima postoji mogućnost da utvrđeni opseg revizije i revizijski zadatci neće biti obrađeni u predviđenom roku i/ili mjeri“, dok je jedno drugo nacionalno nadležno tijelo smatralo da su „revizije povezane s SSM-om koje su u tijeku opsežne u pogledu njihovih ciljeva te se njima ne uzimaju u cijelosti u obzir posebnosti pojedinačnih nacionalnih nadležnih tijela s obzirom na potrebu za većom količinom revizijskih resursa od prvotno predviđenih“.

Kad je riječ o mogućim poboljšanjima, pojedinačna nacionalna nadležna tijela istaknula su sljedeća pitanja:

- rasprave o opsegu, vremenskom okviru i rasporedu svake revizije te razmjena povezanih informacija trebale bi se provoditi na pravodobniji i djelotvorniji način kako bi se omogućili bolje planiranje i priprema revizije na lokalnoj razini
- prije početka rada na terenu trebalo bi utvrditi jasan i precizan opseg revizije, posebno u slučajevima u kojima niz revizorskih timova iz različitih nacionalnih nadležnih tijela zajedno obavlja određenu reviziju i mora postići zajedničke ciljeve. U suprotnome se neće otkloniti rizik od prevelikih razlika u ostvarenjima različitih revizorskih timova u okviru revizijskih projekata koji se provode na razini SSM-a.
- Radne skupine za revizije trebale bi odboru unutarnjih revizora pružiti više informacija o raspodjeli resursa radi boljeg odabira revizija.



## 3. Zajednički nadzorni timovi

**PITANJE 1.:** Jesu li trenutnim brojem osoblja u vašoj organizaciji ispunjeni zahtjevi nacionalnog nadležnog tijela u pogledu broja članova zajedničkih nadzornih timova?

DA	8	66,7 %
NE	2	16,7 %
—	2	16,7 %
<b>UKUPNO</b>	<b>12</b>	<b>100,0 %</b>

**PITANJE 2.:** Prema vašem mišljenju, je li u zajedničkim nadzornim timovima za svaku banku u vašoj zemlji zaposleno dovoljno osoblja (uključujući osoblje ESB-a i nacionalnog nadležnog tijela) za djelotvoran nadzor značajnih institucija?

DA	6	50,0 %
NE	4	33,3 %
—	2	16,7 %
<b>UKUPNO</b>	<b>12</b>	<b>100,0 %</b>

**PITANJE 2.a:** U slučaju niječnog odgovora, je li nedostatak uzrokovan nedovoljnim brojem osoblja nacionalnog nadležnog tijela? Nedovoljnim brojem osoblja ESB-a? Ili nedovoljnim brojem osoblja iz obaju tijela?

**PITANJE 3.:** Koliko je ukupno članova nadzornog osoblja u vašoj instituciji? (**Odgovori se ne objavljuju**)

**PITANJE 4.:** Koliko je članova osoblja iz vaše organizacije trenutno raspoređeno na radna mjesta u zajedničkim nadzornim timovima (izraženo u ukupnim ekvivalentima punog radnog vremena)? Na radna mjesta u zajedničkim nadzornim timovima prosječno je raspoređeno 59,47 članova osoblja.

**PITANJE 5.:** Jeste li imali poteškoća pri zapošljavanju stručnog i iskusnog osoblja za nadzor banaka bonitetnom analizom?

DA	5	41,7 %
NE	6	50,0 %
—	1	8,3 %
<b>UKUPNO</b>	<b>12</b>	<b>100,0 %</b>

**PITANJE 6.:** Koliko nadzornog osoblja planirate zaposliti tijekom sljedećih triju godina kako biste na odgovarajući način ispunili očekivane potrebe za osobljem u zajedničkim nadzornim timovima? (**Odgovori se ne objavljuju**)

**PITANJE 7.:** Jesu li postojali slučajevi u kojima je ESB odbio kandidata kojeg je vaša organizacija imenovala u zajednički nadzorni tim?

DA	0	0,0 %
NE	12	100,0 %
—	0	0,0 %
<b>UKUPNO</b>	<b>12</b>	<b>100,0 %</b>

**PITANJE 8.:** Jesu li neki od članova vašeg nadzornog osoblja trenutno raspoređeni u zajednički(e) nadzorni(e) tim(ove) za banku(e) čije sjedište nije u vašoj državi članici?

DA	9	75,0 %
NE	3	25,0 %
—	0	0,0 %
<b>UKUPNO</b>	<b>12</b>	<b>100,0 %</b>

**PITANJE 8.a:** U slučaju potvrdnog odgovora, koliko je takvih članova osoblja?

**PITANJE 8.b:** U slučaju potvrdnog odgovora, u koliko je različitih zajedničkih nadzornih timova osoblje raspoređeno?

Pojedinosti se ne objavljuju. Općenito govoreći, broj ekvivalenata punog radnog vremena bio je nizak ili je odgovarao nuli, dok se broj predmetnih zajedničkih nadzornih timova kretao između 2 i 14.

**PITANJE 9.:** Traži li vaša organizacija od koordinatora zajedničkog nadzornog tima ili drugih zaposlenika ESB-a bilo kakve povratne informacije o uspješnosti članova vašeg osoblja u radu koji obavljaju u zajedničkim nadzornim timovima ili prima li takve informacije?

DA	8	66,7 %
NE	2	16,7 %
—	2	16,7 %
<b>UKUPNO</b>	<b>12</b>	<b>100,0 %</b>

**PITANJE 9.a:** U slučaju potvrdnog odgovora, uzimaju li se te povratne informacije u obzir kada uprava vaše organizacije provjerava uspješnost osoblja koje radi u zajedničkim nadzornim timovima?

DA	2	16,7 %
NE	4	33,3 %
—	6	50,0 %
<b>UKUPNO</b>	<b>12</b>	<b>100,0 %</b>

**PITANJE 10.:** Objavljujete li pitanja i odgovore Europskog nadzornog tijela za bankarstvo (EBA) i koristite li se njima djelomično, u cijelosti ili ih uopće ne objavljujete i ne koristite se njima u okviru komunikacije s bankama?

U CIJELOSTI	7	58,3 %
DJELOMIČNO	4	33,3 %
NE OBJAVLJUJU SE I NE KORISTE	1	8,3 %
—	0	0,0 %
<b>UKUPNO</b>	<b>12</b>	<b>100,0 %</b>

**PITANJE 10.a:** U slučaju da ta pitanja i odgovore objavljujete samo djelomično, postoji li u vašem nacionalnom nadležnom tijelu jasan proces odlučivanja o tome koja pitanja i odgovore je potrebno primijeniti u praksi, a koja, u slučaju da takva postoje, ne primijeniti?

DA	1	8,3 %
NE	2	16,7 %
—	9	75,0 %
<b>UKUPNO</b>	<b>12</b>	<b>100,0 %</b>

**PITANJE 11.:** Je li protok informacija iz ESB-a u vezi s pitanjima načela (npr. o tome kako primijeniti ili ne primijeniti pitanja i odgovore EBA-e u praksi) neometan u smislu dobivanja jasnog odgovora u odgovarajućem roku?

DA	2	16,7 %
NE	5	41,7 %
—	5	41,7 %
<b>UKUPNO</b>	<b>12</b>	<b>100,0 %</b>

**PITANJE 11.a:** Koliko je dana prosječno potrebno za dobivanje odgovora o takvim pitanjima (možete navesti i vremenski raspon)? Odgovori su se kretali u rasponu od nekoliko poslovnih dana do „nekoliko mjeseci“.

**PITANJE 11.b:** U slučaju da stanje smatrate nezadovoljavajućim, što je moguće učiniti kako bi se ono poboljšalo? (vidi **okvir 3.**).

### Okvir 3. – Zajednički nadzorni timovi

Kad je riječ o mogućim poboljšanjima, nacionalna nadležna tijela preporučila su sljedeće:

- horizontalno povećanje broja osoblja koje radi na analizi internih modela u bankama (pristup zasnovan na internim rejting-sustavima (IRB), pristup naprednog mjerenja (AMA)) i povezanim zadacima (npr. odobravanje važnih ažuriranja modela)
- zapošljavanje većeg broja dodatnog osoblja, smanjenje broja zadataka koji se preklapaju, smanjenje broja dodatnih zadataka nacionalnog nadležnog tijela
- stavljanje na raspolaganje popisa ključnih kontakata za upite o određenim temama radi lakšeg utvrđivanja osobe kojoj se potrebno obratiti
- veću strukturiranost procesa za provedbu svih relevantnih standarda ESB-a/EBA-e uz primjenu informatičkog alata za konsolidaciju svih relevantnih standarda za zajedničke nadzorne timove (politička stajališta i dr.) *s obzirom na to da i dalje postoje znatne razlike u radu različitih zajedničkih nadzornih timova*
- uspostavu veće skupine stručnjaka u horizontalnoj Glavnoj upravi za mikrobonitetni nadzor IV. koji će se usredotočiti isključivo na pitanja tumačenja propisa, uključujući bolju povezanost i spremnost na razmjenu informacija s pravnim stručnjacima u GU-u Pravni poslovi i zajedničkim nadzornim timovima u glavnim upravama za mikrobonitetni nadzor I. i II. *s obzirom na to da su se razmjena jasnih stajališta o regulatornim načelima i izjašnjavanje ESB-a o njima pokazali dugotrajnima i nedjelotvornima*
- preispitivanje ocjene radne uspješnosti članova zajedničkih nadzornih timova iz nacionalnih nadležnih tijela.

## 4. Neposredni nadzor

**PITANJE 1.:** Je li vaša organizacija obavljala neposredni nadzor prije uspostave SSM-a?

DA	12	100,0 %
NE	0	0,0 %
—	0	0,0 %
<b>UKUPNO</b>	<b>12</b>	<b>100,0 %</b>

**PITANJE 1.a:** U slučaju potvrdnog odgovora, je li riječ o neposrednom nadzoru koji je usporediv (u pogledu revizijske metodologije, postupaka, temeljitosti) s neposrednim nadzorom u okviru SSM-a?

**PITANJE 1.b:** U slučaju niječnog odgovora, molimo navedite glavne razlike. U slučajevima u kojima je odgovor naveden razlike su postojale u pogledu trajanja i temeljitosti istraga (dulje istrage koje idu u veću dubinu).

DA	9	75,0 %
NE	2	16,7 %
—	1	8,3 %
<b>UKUPNO</b>	<b>12</b>	<b>100,0 %</b>

**PITANJE 2.:** Je li u vašoj organizaciji jedinica za neposredni nadzor odvojena od jedinice za nadzor bonitetnom analizom (odnosno, rade li na tim dvjema aktivnostima različiti zaposlenici)?

DA	9	75,0 %
NE	3	25,0 %
—	0	0,0 %
<b>UKUPNO</b>	<b>12</b>	<b>100,0 %</b>

**PITANJE 3.:** Koliko je nadzornih posjeta značajnim kreditnim institucijama predviđeno u okviru neposrednog nadzora koji provodi vaša organizacija (u ekvivalentima punog radnog vremena)?  
(Odgovori se ne objavljuju)

**PITANJE 4.:** Koliko je nadzornih posjeta manje značajnim kreditnim institucijama predviđeno u okviru neposrednog nadzora koji provodi vaša organizacija (u ekvivalentima punog radnog vremena)?  
(Odgovori se ne objavljuju)

**PITANJE 5.:** Koristite li se za neposredni nadzor manje značajnih banaka uslugama vanjskih pružatelja, na primjer uslugama privatnih revizorskih društava?

DA	1	8,3 %
NE	10	83,3 %
—	1	8,3 %
<b>UKUPNO</b>	<b>12</b>	<b>100,0 %</b>

**PITANJE 6.:** Može li vanjski pružatelj usluga biti voditelj nadzornog posjeta u okviru takvih revizija?

DA	2	16,7 %
NE	5	41,7 %
—	5	41,7 %
<b>UKUPNO</b>	<b>12</b>	<b>100,0 %</b>

## Prilog VIII.

**PITANJE 7.:** Raspoložete li dovoljnim resursima za neposredni nadzor nakon uvođenja SSM-a?  
**PITANJE 7.a:** U slučaju niječnog odgovora, koji bi vam dodatni resursi bili potrebni?  
 (izraženi u ekvivalentima punog radnog vremena i vještinama) **(Odgovori se ne objavljuju)**

DA	8	66,7 %
NE	3	25,0 %
—	1	8,3 %
<b>UKUPNO</b>	<b>12</b>	<b>100,0 %</b>

**PITANJE 8.:** Je li vaša organizacija odredila minimalne zahtjeve koje je potrebno ispuniti za obavljanje dužnosti nadzornika ili voditelja posjeta u okviru neposrednog nadzora?

**PITANJE 8.a:** U slučaju potvrdnog odgovora, molimo navedite predmetne zahtjeve.

DA	9	75,0 %
NE	1	8,3 %
—	2	16,7 %
<b>UKUPNO</b>	<b>12</b>	<b>100,0 %</b>

**QUESTION 9:** Prema nadzornom priručniku (poglavlje 6.4.15.) nalaze neposrednog nadzora potrebno je kategorizirati. Pruža li ESB vašoj organizaciji odgovarajuće smjernice za tu kategorizaciju?

DA	9	75,0 %
NE	2	16,7 %
—	1	8,3 %
<b>UKUPNO</b>	<b>12</b>	<b>100,0 %</b>

**PITANJE 10.:** Je li vaša organizacija od uspostave SSM-a provodila *ad hoc* nadzor manje značajnih banaka?

DA	8	66,7 %
NE	4	33,3 %
—	0	0,0 %
<b>UKUPNO</b>	<b>12</b>	<b>100,0 %</b>

**PITANJE 11.:** Trenutačnim okvirom nije predviđeno da se nacionalnim nadležnim tijelima nadoknađuju troškovi za plaće nastali na temelju nadzora značajnih kreditnih institucija. Smatrate li da je tu praksu potrebno promijeniti?

**PITANJE 11.a:** U slučaju potvrdnog odgovora, na koji je način potrebno izmijeniti tu praksu?  
 U većini odgovora navodila se nadoknada troškova za prekogranične posjete (uključujući plaće).

DA	5	41,7 %
NE	2	16,7 %
—	5	41,7 %
<b>UKUPNO</b>	<b>12</b>	<b>100,0 %</b>

**PITANJE 12.:** Je li se vaša organizacija prije uspostave SSM-a koristila uslugama vanjskih revizora za provedbu neposrednog nadzora?

DA	3	25,0 %
NE	9	75,0 %
—	0	0,0 %
<b>UKUPNO</b>	<b>12</b>	<b>100,0 %</b>

**PITANJE 12.a:** U slučaju potvrdnog odgovora, jesu li neke od tih nadzornih posjeta vodili vanjski pružatelji usluga?

DA	2	16,7 %
NE	2	16,7 %
—	8	66,7 %
<b>UKUPNO</b>	<b>12</b>	<b>100,0 %</b>

**PITANJE 13.:** Što bi se općenito moglo poboljšati u području neposrednog nadzora? (vidi **okvir 4.**)

**PITANJE 14.:** Koristite li se u praksi sustavom IMAS za obavljanje neposrednog nadzora?

**PITANJE 14.a:** U slučaju potvrdnog odgovora, koliko se vaših aktivnosti povezanih s IT-om, izraženih kao postotak ukupne vrijednosti, u stvarnosti obavlja u okviru sustava IMAS?

Postojale su velike razlike u odgovorima, u kojima je navedeno da se sustav IMAS ne upotrebljava, ali i da se upotrebljava vrlo često. Na temelju tekstualnog sadržaja odgovora nije bilo moguće izvesti jasan zaključak.

DA	5	41,7 %
NE	4	33,3 %
—	3	25,0 %
<b>UKUPNO</b>	<b>12</b>	<b>100,0 %</b>

#### Okvir 4. – Neposredni nadzor

Kad je riječ o mogućim poboljšanjima, pojedinačna nacionalna nadležna tijela istaknula su sljedeća pitanja:

- poboljšanje tehničkih aspekata organizacije posjeta značajnim institucijama koji se obavljaju u svrhu neposrednog nadzora
- ujednačavanje metodologija za neposredni nadzor značajnih i manje značajnih institucija radi izbjegavanja dodatnog opterećenja za nadzornike koji obavljaju takve nadzorne posjete i jamčenja njihove dosljedne provedbe u svim bankama
- dodatno unaprjeđenje metodologije za neposredni nadzor kako bi se povećala dosljednost pristupa u svim zemljama, s obzirom na to da se nadzorni posjeti i dalje obavljaju na temelju prethodnog iskustva u svakoj zemlji i da postoje velike razlike u nacionalnoj praksi u području neposrednog nadzora
- konkretnije povratne informacije ESB-a o samom nadzornom posjetu i izvješću o nadzoru
- više mogućnosti osposobljavanja i tehničke podrške koje pruža odjel COI
- poboljšanje procesa planiranja jer se pozivi na sudjelovanje objavljuju u prekratkome roku zbog čega je sudjelovanje u neposrednom nadzoru teško uskladiti s drugim obvezama. Sudjelovanje u prekograničnim nadzornim posjetima samo je po sebi otežano zbog promjenjivosti opsega nadzora, potrebnih vještina nadzornika i resursa izdvojenih za takav projekt.

## Anketa provedena među institucijama pod nadzorom

Sud je u okviru revizije SSM-a stupio u kontakt sa svim značajnim europskim bankama pod izravnim nadzorom u okviru SSM-a kako bi stekao uvid u njihova stajališta o njegovoj uspješnosti u ispunjavanju ključnih elemenata dodijeljenih ovlasti. Sud nije obavio reviziju nad dostavljenim informacijama, već su one prikazane u nastavku s ciljem izrade uravnoteženog izvješća kojim se uzimaju u obzir stajališta dionika o područjima koja su odabrana za reviziju.

### 1. Mehanizmi odgovornosti (da ili ne)

**PITANJE 1.:** Smatrate li da su trenutačnim mehanizmima za slanje povratnih informacija, koje je ESB uspostavio (npr. javne rasprave o propisima ESB-a, okvir SSM-a, izvješćivanje o nadzornim financijskim informacijama, naknade za nadzor, uporaba mogućnosti i diskrecijskih prava) u svrhu prikupljanja stajališta banaka o nadzoru u okviru SSM-a, zadovoljene vaše potrebe?

DA	42	60,9 %
NE	27	39,1 %
—	0	0,0 %
<b>UKUPNO</b>	<b>69</b>	<b>100,0 %</b>

**PITANJE 2.:** U slučaju niječnog odgovora, što bi se moglo poboljšati? (vidi **okvir 1.**)

**PITANJE 3.:** Smatrate li da postoje opća područja nadzornog djelovanja koja bi trebala biti predmet rasprave, ali to nisu (npr. u okviru redovitih anketa među financijskim institucijama o njihovom poimanju učinkovitosti i djelotvornosti nadzornih aktivnosti, kao što je to slučaj u Kanadi i Australiji)?

DA	33	47,8 %
NE	35	50,7 %
—	1	1,4 %
<b>UKUPNO</b>	<b>69</b>	<b>100,0 %</b>

**PITANJE 4.:** U slučaju potvrdnog odgovora, molimo navedite relevantna područja (vidi **okvir 1.**)

### Okvir 1. – Mehanizmi odgovornosti

Kad je riječ o mogućim poboljšanjima, pojedinačne banke preporučile su ESB-u da:

- preispita provedbu rasprava (npr. trajanje rasprava)
- bolje uskladi rasprave kako bi se vodilo računa o ograničenim resursima i da proširi opseg tih rasprava kako bi se njima obuhvatila, primjerice, tehnička pitanja (metodologija za postupak SREP, definicije kapitala, granularnost)
- poveća strukturiranost i sveobuhvatnost mehanizama za slanje povratnih informacija iz financijskih institucija, na primjer provedbom anketa o njihovoj procjeni djelotvornosti i učinkovitosti nadzornih aktivnosti.

**2. Transparentnost (molimo ocijenite ocjenom od 1 do 5 ili „—“ u slučaju da pitanje nije primjenjivo)**

**PITANJE 5.:** Jesu li informacije koje primete o procesu SREP i njegovim rezultatima dostatne (na ljestvici od 1 do 5, pri čemu je 1 = „vrlo sveobuhvatne“, 3 = „odgovarajuće uravnotežene“, 5 = „nedostatne“)?

1	4	5,8 %
2	7	10,1 %
3	22	31,9 %
4	30	43,5 %
5	5	7,2 %
—	1	1,4 %
<b>UKUPNO</b>	<b>69</b>	<b>100,0 %</b>

**PITANJE 6.:** Na ljestvici od 1 do 5 (1 = odlično, 5 = loše), kako biste ocijenili kvalitetu dobivenih informacija o postupcima iz nadzornog priručnika koji su relevantni za vašu svakodnevnu suradnju s nadzornim tijelom?

1	2	2,9 %
2	13	18,8 %
3	32	46,4 %
4	15	21,7 %
5	5	7,2 %
—	2	2,9 %
<b>UKUPNO</b>	<b>69</b>	<b>100,0 %</b>

**PITANJE 7.:** Kad je riječ o odlukama ESB-a koje se odnose na vašu kreditnu instituciju, koliko ste zadovoljni pristupom relevantnim informacijama pruženima kako biste razumjeli obrazloženje/rezultat odluke (1 = vrlo zadovoljni, 5 = potpuno nezadovoljni, — = nije primjenjivo)?

1	4	5,8 %
2	16	23,2 %
3	26	37,7 %
4	22	31,9 %
5	1	1,4 %
—	0	0,0 %
<b>UKUPNO</b>	<b>69</b>	<b>100,0 %</b>

**PITANJE 8.:** Jesu li informacije navedene u obavijesti poslanoj vašoj kreditnoj instituciji u kojoj se izražava namjera ESB-a da donese nadzornu odluku bile jasne u pogledu zakonske i materijalne osnove za donošenje odluke (1 = vrlo jasne, 5 = potpuno nejasne, — = nije primjenjivo)?

1	13	18,8 %
2	15	21,7 %
3	28	40,6 %
4	10	14,5 %
5	2	2,9 %
—	1	1,4 %
<b>UKUPNO</b>	<b>69</b>	<b>100,0 %</b>

**PITANJE 9.:** Koja ključna pitanja, u slučaju da postoje, bi ESB trebao riješiti kako bi se povećala transparentnost? (vidi **okvir 2.**).



## Okvir 2. – Transparentnost

Kad je riječ o mogućim poboljšanjima, pojedinačne banke preporučile su ESB-u da:

- pruži više informacija o nadzornom priručniku SSM-a, uključujući informacije o procesu SREP, povezanoj metodologiji i objašnjenju konačnog ishoda
- pruži bolje obrazloženje za nadzorne odluke.

### 3. Upravljačke strukture (da ili ne, — = nije primjenjivo)

**PITANJE 10.:** Kad je riječ o odlukama koje se odnose na vašu kreditnu instituciju, jeste li o namjeri ESB-a da donese nadzornu odluku obaviješteni dovoljno unaprijed (kako biste imali dovoljno vremena za pripremu očitovanja)?

DA	54	78,3 %
NE	6	8,7 %
—	9	13 %
<b>UKUPNO</b>	<b>69</b>	<b>100,0 %</b>

**PITANJE 11.:** Smatrate li da je ishod očitovanja (odnosno procjena glavnih primjedbi iznesenih tijekom sastanka) na odgovarajući način uzet u obzir u konačnoj nadzornoj odluci ESB-a ili u dokumentu priloženom konačnoj odluci?

DA	23	33,3 %
NE	25	36,2 %
—	21	30,4 %
<b>UKUPNO</b>	<b>69</b>	<b>100,0 %</b>

**PITANJE 12.:** Jesu li postojali slučajevi u kojima ste smatrali da vam je ESB neopravdano uskratio pravo na očitovanje o donesenim nadzornim odlukama koje se odnose na vašu kreditnu instituciju?<sup>1</sup>

DA	3	4,3 %
NE	51	73,9 %
—	15	21,7 %
<b>UKUPNO</b>	<b>69</b>	<b>100,0 %</b>

**PITANJE 13.:** Na koji bi se način mogli dodatno poboljšati aspekti upravljačkih struktura koji su istaknuti u prethodnim pitanjima? (vidi **okvir 3.**)

## Okvir 3. – Upravljačke strukture

Kad je riječ o mogućim poboljšanjima, pojedinačne banke preporučile su ESB-u da:

- proširi dijalog o nadzoru koji vodi s bankama
- u većoj mjeri uzima u obzir pitanja koja banke istaknu.

<sup>1</sup> Dvije od banaka čiji su odgovori bili potvrdni navele su testiranje otpornosti na stres iz 2014. koje je dovršeno prije 4. studenoga 2014. Jedna banka nije navela konkretne informacije.

## 4. Načelo proporcionalnosti:

**PITANJE 14.:** Smatrate li da su postupci, procesi i mehanizmi povezani sa zahtjevima za unutarnje upravljačke strukture i planovima oporavka (ako oni postoje) proporcionalni prirodi rizika koji su svojstveni vašem poslovnom modelu i složenosti tih rizika te veličini, sustavnoj važnosti, opsegu i složenosti aktivnosti vaše institucije?

DA	35	50,7 %
NE	32	46,4 %
—	2	2,9 %
<b>UKUPNO</b>	<b>69</b>	<b>100,0 %</b>

**PITANJE 15.:** U slučaju niječnog odgovora, molimo navedite u kojim pogledima postoji neproporcionalnost. (vidi *okvir 4.*)

**PITANJE 16.:** Smatrate li da se u nizu različitih skupova podataka (npr. cjelokupni okvir za financijsko izvješćivanje (FINREP), pojednostavnjeno nadzorno financijsko izvješćivanje, izuzetno pojednostavnjeno nadzorno financijsko izvješćivanje, podatkovne točke nadzornog financijskog izvješćivanja za izvješćivanje o nadzornim financijskim podacima) na prikladan način odražava načelo proporcionalnosti?

DA	26	37,7 %
NE	39	56,5 %
—	4	5,8 %
<b>UKUPNO</b>	<b>69</b>	<b>100,0 %</b>

**PITANJE 17.:** Smatrate li opseg i učestalost izvješćivanja o kapitalnim zahtjevima i financijskim informacijama u skladu s člankom 99. Uredbe o kapitalnim zahtjevima proporcionalnima prirodi poslovanja vaše institucije?

DA	56	81,2 %
NE	8	11,6 %
—	5	7,2 %
<b>UKUPNO</b>	<b>69</b>	<b>100,0 %</b>

**PITANJE 18.:** Smatrate li opseg i učestalost izvješćivanja o likvidnosti i u vezi sa zahtjevom za stabilne izvore financiranja proporcionalnima prirodi poslovanja vaše institucije?

DA	43	62,3 %
NE	22	31,9 %
—	4	5,8 %
<b>UKUPNO</b>	<b>69</b>	<b>100,0 %</b>

**PITANJE 19.:** Smatrate li opseg i učestalost izvješćivanja u vezi s okvirom za zajedničko izvješćivanje (COREP) proporcionalnima prirodi vaše institucije?

DA	54	78,3 %
NE	10	14,5 %
—	5	7,2 %
<b>UKUPNO</b>	<b>69</b>	<b>100,0 %</b>

**PITANJE 20.:** Smatrate li da se drugim zahtjevima za nadzorno izvješćivanje, kao što su oni spomenuti u prethodnim pitanjima, stavlja neproporcionalno administrativno opterećenje na banke?

DA	52	75,4 %
NE	17	24,6 %
—	0	0,0 %
<b>UKUPNO</b>	<b>69</b>	<b>100,0 %</b>

**PITANJE 21.:** U slučaju potvrdnog odgovora, koji konkretni zahtjevi prema vašem mišljenju predstavljaju dodatno opterećenje? Molimo navedite konkretna područja u kojima postoji najveće opterećenje i koja su moguća poboljšanja (vidi *okvir 4.*).

## Prilog VIII.

**PITANJE 22.:** Smatrate li provedbene rokove povezane sa zahtjevima za nadzorno izvješćivanje razumnima?

DA	29	42,0 %
NE	40	58,0 %
—	0	0,0 %
<b>UKUPNO</b>	<b>69</b>	<b>100,0 %</b>

**PITANJE 23.:** Smatrate li da je naknada za nadzor koju ESB naplaćuje vašoj instituciji proporcionalna važnosti i profilu rizičnosti vaše institucije?

DA	30	43,5 %
NE	32	46,4 %
—	7	10,1 %
<b>UKUPNO</b>	<b>69</b>	<b>100,0 %</b>

**PITANJE 24.:** U slučaju niječnog odgovora, što je moguće poboljšati u pogledu naknada za nadzor i metodologije za njihov izračun (primjerice, čimbenici ukupne imovine i profila rizičnosti)? (vidi **okvir 4.**).

#### Okvir 4. – Proporcionalnost

Kad je riječ o mogućim poboljšanjima, pojedinačne banke preporučile su ESB-u da:

- otkloni dvostruke zahtjeve za izvješćivanje i poboljša koordinaciju s drugim institucijama (poput EBA-e). Nedostatak koordinacije može dovesti do toga da je iste informacije potrebno dostaviti u različitim oblicima i obrascima
- ponovno ispita primjenjuje li se u zahtjevima za izvješćivanje načelo proporcionalnosti (npr. kratkoročno izvješćivanje (STE), granularnost izvješća)
- ponovno procijeni relevantnost i učestalost zahtjeva za izvješćivanje, kao i povezane rokove
- ponovno procijeni izračun naknade za nadzor u okviru SSM-a, primjerice plaća li se ona i dalje nacionalnim nadležnim tijelima.

## 5. Neposredni nadzor

**PITANJE 25.:** Kako biste na ljestvici od 1 (= vrlo dobro) do 5 (= vrlo loše) ocijenili kvalitetu neposrednog nadzora provedenog u okviru SSM-a u pogledu toga koliko je sveobuhvatno obrađen predmet obuhvaćen revizijom?

1	7	10,1 %
2	29	42,0 %
3	14	20,3 %
4	4	5,8 %
5	0	0,0 %
—	15	21,7 %
<b>UKUPNO</b>	<b>69</b>	<b>100,0 %</b>

**PITANJE 26.:** Kako biste na ljestvici od 1 (= vrlo dobro) do 5 (= vrlo loše) ocijenili kvalitetu neposrednog nadzora provedenog u okviru SSM-a u pogledu obrade ključnih rizika u odnosu na formalnosti?

1	5	7,2 %
2	15	21,7 %
3	24	34,8 %
4	6	8,7 %
5	0	0,0 %
—	19	27,5 %
<b>UKUPNO</b>	<b>69</b>	<b>100,0 %</b>

**PITANJE 27.:** Kome se upućuju izvješća o neposrednom nadzoru od uspostave SSM-a: nadzornom odboru, odboru za reviziju, upravi kreditne institucije ili nekom drugom primatelju?

**PITANJE 28.:** Koja su poboljšanja / veće promjene uvedeni u odnosu na neposredni nadzor prije pokretanja SSM-a i u kojim područjima smatrate da ima i dalje prostora za poboljšanje? (vidi **okvir 5.**)

**PITANJE 29.:** Nalazi i preporuke u izvješću o nadzoru ne razvrstavaju se prema razini ozbiljnosti. Možete li na temelju danih objašnjenja utvrditi kojim je nalazima potrebno dati prednosti i koliko su ozbiljni? (vidi **okvir 5.**)

NADZORNI ODBOR	5
ODBOR ZA REVIZIJU	1
UPRAVA	33
DRUGI PRIMATELJ	1
UPRAVA I NADZORNI ODBOR	2
SVA NAVEDENA TIJELA	2
—	25
<b>UKUPNO</b>	<b>69</b>

**PITANJE 30.:** Jesu li nalazi u izvješću o neposrednom nadzoru bili jasno objašnjeni i je li vam bilo jasno koje korake trebate poduzeti u njihovu pogledu?

DA	41	59,4 %
NE	7	10,1 %
—	21	30,4 %
<b>UKUPNO</b>	<b>69</b>	<b>100,0 %</b>

**PITANJE 31.:** Je li vam pružena prilika da iznesete primjedbe na nacrt izvješća o neposrednom nadzoru u razumnom roku i razmijenite stajališta o njemu s timom za neposredni nadzor?

DA	46	66,7 %
NE	4	5,8 %
—	19	22,7 %
<b>UKUPNO</b>	<b>69</b>	<b>100,0 %</b>

**Okvir 5. – Neposredni nadzor**

Kad je riječ o mogućim poboljšanjima, pojedinačne banke preporučile su ESB-u da:

- razvrsta nalaze neposrednog nadzora prema razini ozbiljnosti kako bi se omogućilo određivanje prioriteta
- poboljša mehanizme za neposredni nadzor, primjerice bržom izradom završnih izvješća i preporuka te da *bankama omogući dulje razdoblje pripreme za predzavršne sastanke.*

## 6. Zajednički nadzorni timovi

**PITANJE 32.:** Postoji li jasno utvrđeni kanal za komunikaciju između vaše institucije i zajedničkog nadzornog tima zaduženog za nadzor vaše institucije u okviru SSM-a?

DA	65	94,2 %
NE	4	5,8 %
—	0	0,0 %
<b>UKUPNO</b>	<b>69</b>	<b>100,0 %</b>

**PITANJE 33.:** U slučaju potvrdnog odgovora, s kojim članom zajedničkog nadzornog tima prvo stupate u kontakt? (Molimo navedite naziv funkcije, a ne ime pojedinca, primjerice „koordinator zajedničkog nadzornog tima“, „zaposlenik nacionalnog nadležnog tijela“ i sl.)

KOORDINATOR ZAJEDNIČKOG NADZORNOG TIMA	38
NACIONALNO NADLEŽNO TIJELO	5
KOORDINATOR ZAJEDNIČKOG NADZORNOG TIMA I NACIONALNO NADLEŽNO TIJELO	11
KOORDINATOR ZAJEDNIČKOG NADZORNOG TIMA ILI NACIONALNO NADLEŽNO TIJELO	3
OVISI O PREDMETU KOMUNIKACIJE	6
—	6
<b>UKUPNO</b>	<b>69</b>

**PITANJE 34.:** Ima li vaša institucija mogućnost stalne komunikacije s članovima zajedničkog nadzornog tima na jeziku po vlastitom odabiru?

**PITANJE 35.:** U slučaju niječnog odgovora, molimo pojasnite probleme u slučaju da postoje i navedite što bi se moglo poboljšati. (vidi **okvir 6.**).

DA	57	82,6 %
NE	11	15,9 %
—	1	1,4 %
<b>UKUPNO</b>	<b>69</b>	<b>100,0 %</b>

**PITANJE 36.:** Održava li zajednički nadzorni tim sastanke na terenu s rukovodstvom vaše institucije?

DA	67	97,1 %
NE	2	2,9 %
—	0	0,0 %
<b>UKUPNO</b>	<b>69</b>	<b>100,0 %</b>

**PITANJE 37.:** U slučaju da se takvi sastanci održavaju, općenito gledajući, koliko su učestali i koliko dugo traju? (Molimo navedite broj sastanaka godišnje)

>12	9
10-12	11
8-9	3
6-7	6
4-5	20
2-3	7
1	2
OVISI	3
—	8
<b>UKUPNO</b>	<b>69</b>

**PITANJE 38.:** Održavaju li se sastanci 1 = prečesto, 2 = odgovarajuće često, 3 = prerijetko?

1	13	18,8 %
2	56	81,2 %
3	0	0,0 %
—	0	0,0 %
<b>UKUPNO</b>	<b>69</b>	<b>100,0 %</b>

## Prilog VIII.

**PITANJE 39.:** Traju li sastanci 1 = predugo, 2 = odgovarajuće dugo, 3 = prekratko?

1	6	8,7 %
2	62	89,9 %
3	1	1,4 %
—	0	0,0 %
<b>UKUPNO</b>	<b>69</b>	<b>100,0 %</b>

**PITANJE 40.:** Je li koordinator zajedničkog nadzornog tima uvijek prisutan na takvim sastancima?

DA	52	75,4 %
NE	17	24,6 %
—	0	0,0 %
<b>UKUPNO</b>	<b>69</b>	<b>100,0 %</b>

**PITANJE 41.:** Kako biste na ljestvici od 1 (= vrlo dobro) do 5 (= vrlo loše) ocijenili kvalitetu nadzora bonitetnom analizom koji zajednički nadzorni tim obavlja u okviru SSM-a? U slučaju da se niste u dovoljnoj mjeri susreli s takvim nadzorom molimo vas da kao odgovor navedete „—“ (nije primjenjivo).

1	4	5,8 %
2	30	43,5 %
3	23	33,3 %
4	8	11,6 %
5	0	0,0 %
—	4	5,8 %
<b>UKUPNO</b>	<b>69</b>	<b>100,0 %</b>

**PITANJE 42.:** Je li kvaliteta nadzora bonitetnom analizom 1 = bolja, 2 = nepromijenjena ili 3 = lošija u odnosu na nadzorni mehanizam koji se primjenjivao prije SSM-a?

**PITANJE 43.:** U slučaju da ste naveli da je kvaliteta bolja ili lošija, molimo navedite u kojem pogledu (vidi **okvir 6.**).

1	23	33,3 %
2	34	49,3 %
3	8	11,6 %
—	4	5,8 %
<b>UKUPNO</b>	<b>69</b>	<b>100,0 %</b>

**PITANJE 44.:** Je li učinkovitost nadzora bonitetnom analizom 1 = bolja, 2 = nepromijenjena ili 3 = lošija u odnosu na nadzorni mehanizam koji se primjenjivao prije SSM-a?

**PITANJE 45.:** U slučaju da ste naveli da je bolja ili lošija, molimo navedite razloge (vidi **okvir 6.**).

1	10	14,5 %
2	36	52,2 %
3	17	24,6 %
—	6	8,7 %
<b>UKUPNO</b>	<b>69</b>	<b>100,0 %</b>

**PITANJE 46.:** Raspolažu li članovi zajedničkog nadzornog tima dostatnim znanjem o posebnim rizicima i obilježjima vaše institucije (oni članovi koje ste upoznali)?

DA	57	82,6 %
NE	12	17,4 %
—	0	0,0 %
<b>UKUPNO</b>	<b>69</b>	<b>100,0 %</b>

**PITANJE 47.:** Jeste li iz objašnjenja tima koji je provodio postupak SREP (npr. pojašnjenja u okviru bilateralnih rasprava) mogli razumjeti koji su kvalitativni i kvantitativni čimbenici utjecali na vaš rezultat u okviru postupka SREP?

DA	36	52,2 %
NE	32	46,4 %
—	1	1,4 %
<b>UKUPNO</b>	<b>69</b>	<b>100,0 %</b>

## Prilog VIII.

**PITANJE 48.:** Dobijete li na pitanja koja uputite zajedničkom nadzornom timu odgovor u razumnom roku?

DA	55	79,7 %
NE	14	20,3 %
—	0	0,0 %
<b>UKUPNO</b>	<b>69</b>	<b>100,0 %</b>

**PITANJE 49.:** Jesu li zabilježeni slučajevi u kojima zajednički nadzorni tim nije odgovorio na pitanja koja su mu upućena ili je odgovor bio nejasan?

DA	18	26,1 %
NE	50	72,5 %
—	1	1,4 %
<b>UKUPNO</b>	<b>69</b>	<b>100,0 %</b>



**PITANJE 50.:** Jesu li odgovori koje je dao zajednički nadzorni tim jasni i odgovarajuće obrazloženi?

DA	59	85,5 %
NE	8	11,6 %
—	2	2,9 %
<b>UKUPNO</b>	<b>69</b>	<b>100,0 %</b>

### Okvir 6. – Zajednički nadzorni timovi

Kad je riječ o mogućim poboljšanjima, pojedinačne banke preporučile su ESB-u da:

- o omogućiti komunikaciju sa zajedničkim nadzornim timovima na jeziku po odabiru banaka (materinjem jeziku), primjerice u vezi s tehničkim pitanjima. Na primjer, u nekim se slučajevima tražilo da dokumenti sastavljeni na jeziku zemlje u kojoj se nalazi banka budu na engleskom, iako su neki članovi zajedničkog nadzornog tima bili iz iste zemlje. Koordinator i članovi zajedničkog nadzornog tima trebaju vladati jezikom koji je odabrala institucija u mjeri koja im omogućuje da pročitaju i razumiju dobivene informacije
- o poboljša koordinaciju između članova zajedničkog nadzornog tima iz ESB-a i nacionalnih nadležnih tijela. Na primjer, pretincu e-pošte zajedničkog nadzornog tima mogu pristupiti članovi iz ESB-a, ali ne i članovi iz nacionalnog nadležnog tijela.

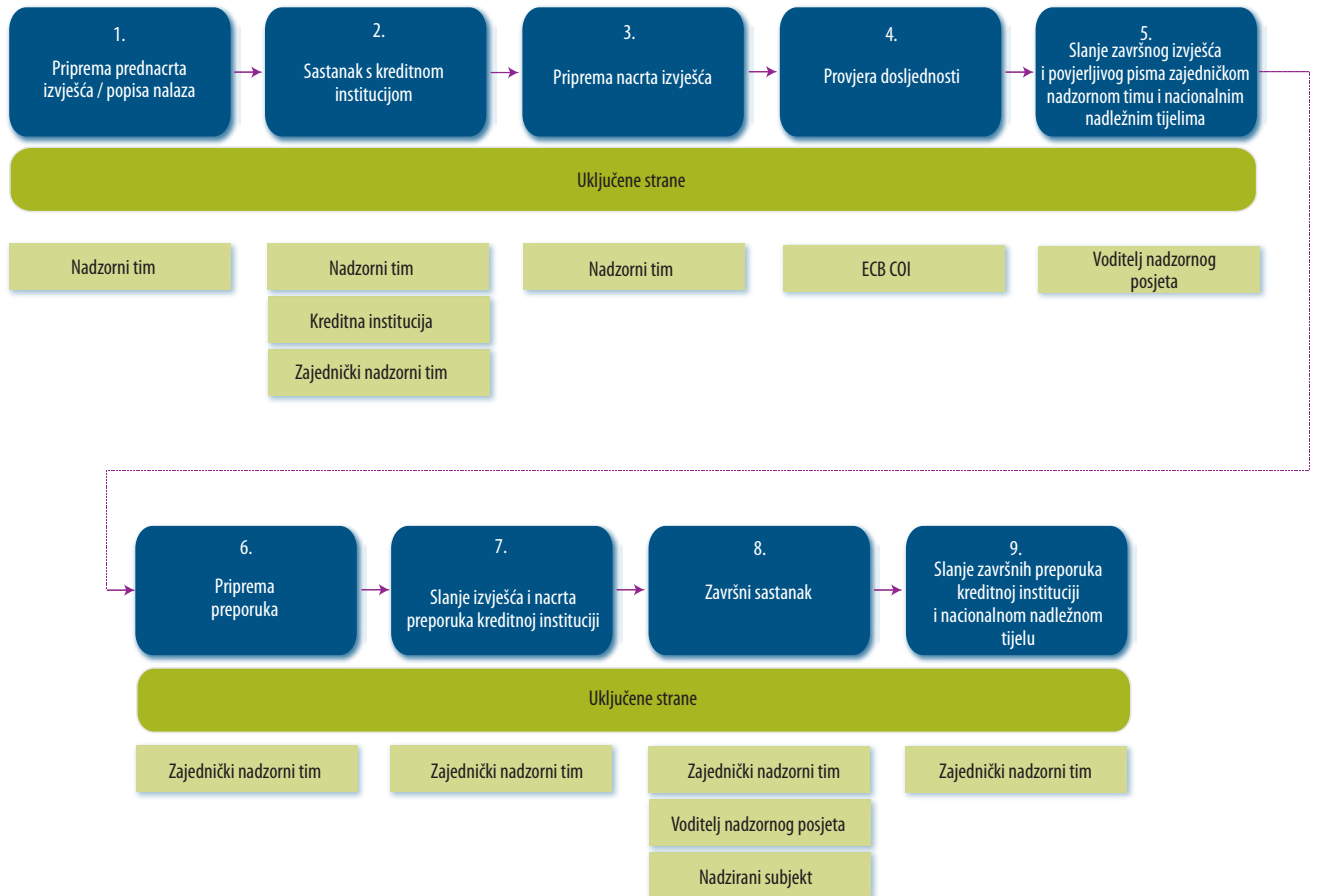
## Glavni elementi mehanizama odgovornosti ESB-a Europskom parlamentu

<b>Uredba Vijeća (EU) br. 1024/2013 o dodjeli određenih zadaća Europskoj središnjoj banci u vezi s politikama bonitetnog nadzora kreditnih institucija</b>	<p>Članak 20. stavak 1. ESB odgovara Europskom parlamentu i Vijeću za provedbu Uredbe</p>
	<p>Članak 20. stavak 3. Predsjednik nadzornog odbora ESB-a izvještaj o izvodenju zadaća koje su dodijeljene nadzornom odboru Uredbom javno predstavlja Europskom parlamentu</p>
	<p>Članak 20. stavak 5. Na zahtjev Europskog parlamenta, predsjednik nadzornog odbora sudjeluje na saslušanju o izvršavanju nadzornih zadaća nadzornog odbora</p>
	<p>Članak 20. stavak 6. ESB odgovara u usmenom ili pisanom obliku na pitanja Europskog parlamenta [ . . . ]</p>
	<p>Članak 20. stavak 8. Na zahtjev, predsjednik nadzornog odbora ESB-a održava povjerljive usmene rasprave iza zatvorenih vrata s predsjednikom i potpredsjednicima nadležnog odbora Parlamenta u vezi s nadzornim zadaćama nadzornog odbora kada su takve rasprave potrebne za izvršavanje ovlasti Europskog parlamenta u skladu s UFEU-om.</p>
<b>Međuinstitucijski sporazum Europskog parlamenta i ESB-a</b>	<p>Članak 20. stavak 9. ESB otvoreno surađuje u svim istragama Europskog parlamenta u skladu s UFEU-om</p>
	<p>1. ESB svake godine Parlamentu podnosi izvješće o izvršavanju zadaća dodijeljenih mu Uredbom (EU) br. 1024/2013. Predsjednik nadzornog odbora godišnje izvješće podnosi Parlamentu na javnom saslušanju.</p>
	<p>2. Predsjednik i nadzorni odbor sudjeluju u redovnim javnim saslušanjima o provedbi nadzornih zadaća na zahtjev nadležnog odbora Parlamenta. Nadležni odbor Parlamenta i ESB postižu sporazum o rasporedu za dva takva saslušanja koja je potrebno održati tijekom sljedeće godine.</p>
	<p>3. Osim toga, nadležni odbor Parlamenta može pozvati predsjednika nadzornog odbora na dodatne <i>ad hoc</i> razmjene mišljenja o pitanjima u vezi s nadzorom.</p>
	<p>4. Ako je to potrebno za izvršenje ovlasti Parlamenta na temelju UFEU-a ili prava EU-a, predsjednik nadležnog odbora Parlamenta može zatražiti poseban povjerljivi sastanak s predsjednikom nadzornog odbora, koji se podnosi u pisanom obliku i sadrži obrazloženje.</p>
	<p>5. Na temelju obrazloženog zahtjeva predsjednika nadzornog odbora ili predsjednika nadležnog odbora Parlamenta i uz zajednički dogovor, redovnim saslušanjima, <i>ad hoc</i> razmjenama mišljenja i povjerljivim sastancima mogu prisustvovati predstavnici ESB-a u nadzornom odboru ili viši članovi nadzornog osoblja.</p>
	<p>6. Redovna saslušanja, <i>ad hoc</i> razmjene mišljenja i povjerljivi sastanci mogu obuhvaćati sve aspekte djelovanja i funkcioniranja SSM-a obuhvaćene Uredbom o SSM-u.</p>
	<p>7. Jedino predsjednik nadzornog odbora i predsjednik i potpredsjednici nadležnog odbora Parlamenta mogu prisustvovati povjerljivim sastancima.</p>
<p>8. ESB nadležnom odboru Parlamenta obavezno dostavlja sveobuhvatan i sadržajan zapis o postupcima nadzornog odbora koji omogućava razumijevanje rasprava, uključujući popis odluka s komentarima.</p>	

Izvor: Sud.

Prilog X.

Struktura procesa izvješćivanja o neposrednom nadzoru



Izvor: Sud, prilagođeni podatci ESB-a.

## Sažetak

ESB cijeni aktivnosti koje je poduzeo Europski revizorski sud, a koje će pridonijeti daljnjem poboljšanju rada Jedin-stvenog nadzornog mehanizma (SSM). Međutim, bilo bi nam drago da je Sud u svom izvješću izričitije priznao najvažnija postignuća povezana s uspostavljanjem SSM-a.

SSM je ključan element bankovne unije i njegova je uspostava bila jedan od temeljnih potpornja za dovršetak najproblematičnije faze u krizi europodručja. ESB i nacionalna nadležna tijela uspostavili su SSM u iznimno kratkom vremenskom roku, kraćem od 13 mjeseci, suočeni s brojnim poteškoćama. Ti su golemi naponi omogućili ESB-u da od 4. studenoga 2014. preuzme izravan nadzor 129 značajnih grupa nadziranih subjekata koji obuhvaćaju približno 1 200 nadziranih subjekata te da sklopi nužne aranžmane za nadgledanje nadzora manje značajnih institucija. ESB sve otada postiže znatan napredak u usklađenju nadzornih praksi na europskoj razini i svake godine donosi više od 1 500 nadzornih odluka.

Javnost je u mnogo prilika priznala značaj i opseg tih napora i s njima povezanih postignuća te ESB misli da se to trebalo jasnije odraziti u izvješću.

## VII

ESB ističe kako činjenica da Nadzorni odbor ne kontrolira proračun i ljudske resurse nadzorne funkcije nije diskrecijska odluka ESB-a. Važno je napomenuti da Nadzorni odbor nije tijelo ESB-a nadležno za odlučivanje, nego samo još jedno tijelo dodano institucijskoj strukturi ESB-a na osnovi Uredbe o SSM-u, koja je akt sekundarnog prava. Ovla-sti Upravnog vijeća i Izvršnog odbora povezane s ljudskim resursima i financijskim sredstvima, koje su propisane primarnim pravom, moraju se i dalje poštovati. Osim toga, ESB želi naglasiti da postoji veza između ljudskih resursa, financijskih sredstava i Nadzornog odbora u članku 15. stavku 1. Poslovnika ESB-a, u kojem se utvrđuje sljedeće: „Rashodi za izvođenje nadzornih zadaća posebna su stavka u proračunu [ESB-a] te se o njima provodi savjetovanje s predsjednikom i potpredsjednikom Nadzornog odbora.“

Po mišljenju ESB-a, činjenica da Nadzorni odbor ne kontrolira proračun i ljudske resurse koji se odnose na nadzornu funkciju u skladu je s načelom odvajanja i ne ugrožava neovisnost funkcije monetarne politike ESB-a i njegove nad-zorne funkcije. Načelom odvajanja zahtijeva se funkcionalno odvajanje dviju funkcija, ali se od Nadzornog odbora ne traži da potpuno kontrolira proračun nadzorne funkcije i ljudske resurse ESB-a ili nacionalnih nadležnih tijela. Kao što je navedeno u fusnoti 14. izvješća Suda, Uredba o SSM-u nije utjecala na zadaću Izvršnog odbora da upravlja unutarnjim ustrojem ESB-a, uključujući kadrovska i proračunska pitanja.

Jednako tako, uspostava takozvanih zajedničkih službi, odnosno poslovnih područja koja pružaju potporu objema funkcijama, ne uzrokuje sukob interesa i stoga je u skladu s načelom odvajanja. Uspostavom takvih zajedničkih službi sprječava se udvostručavanje poslova, u interesu učinkovita i djelotvorna pružanja usluga. Taj se pristup odražava u uvodnoj izjavi 14. Odluke ESB-a o odvajanju (ESB/2014/39), prema kojoj „učinkovito odvajanje funkcija monetarne politike od nadzornih funkcija ne bi trebalo sprječavati, kad god je to moguće i poželjno, ostvarivanje koristi koje proizlaze iz objedinjavanja tih dviju političkih funkcija u istoj instituciji...“.

## Revizijski pristup i metodologija

### 19

ESB smatra da je pružio sve revizijske dokaze koji su potrebni Sudu da u skladu sa svojom zadaćom, koja je ugrađena u članak 27. stavak 2. Statuta ESSB-a i članak 20. stavak 7. Uredbe o SSM-u, ispita „**operativnu učinkovitost uprave ESB-a**“. Zbog toga se ESB ne slaže s izjavom Suda da mu je pružio vrlo malo traženih informacija. ESB je, u skladu s obvezama koje proizlaze iz Statuta ESSB-a i Uredbe o SSM-u, u potpunosti surađivao sa Sudom u svrhu olakšanja revizije te je uložio znatna sredstva i vrijeme kako bi revizijskom timu pružio veliku količinu dokumenata i objašnjenja. Međutim, neke dokumente (npr. zapisnike Nadzornog odbora i pojedinačne nadzorne odluke) nismo mogli predati zato što se ne tiču operativne učinkovitosti uprave ESB-a, kao što je propisano Statutom ESSB-a te se odražava u Uredbi o SSM-u.

## Upravljačka struktura

### 30

Daljnje aktivnosti povezane s postupkom Administrativnog odbora za preispitivanja u jednom su slučaju kasnile zbog složenosti slučaja i potrebe poštovanja prava na očitovanje dotičnog nadziranog subjekta.

### 39

Upravljački odbor propisno je razmotrio prednosti i nedostatke te odlučio zadržati sadašnje modalitete rada kao najbolju moguću opciju.

### 40

ESB želi napomenuti da se potpuno odvajanje zahtijeva samo u odnosu na obavljanje nadzornih zadaća i zadaća monetarne politike, kako bi se izbjegli sukobi interesa. Ono se ne proteže na ona poslovna područja, poput zajedničkih službi, koja nisu obuhvaćena definicijom dviju navedenih politika.

### 42

ESB želi napomenuti da je određivanje „zajedničkih službi“ ESB-a moguće samo kada njihova podrška ne dovodi do sukoba interesa između nadzornih ciljeva i ciljeva monetarne politike ESB-a, kao što je navedeno u uvodnoj izjavi 11. Odluke ESB/2014/39. Zajedničke službe poslovna su područja koja pružaju podršku funkcijama politike ESB-a u vezi s tehničkim znanjem koje ne utječe na razvoj politika ESB-a.

**45**

Pojam „kineskih zidova“ nije sastavni dio izričaja i duha Uredbe o SSM-u. Umjesto toga usvojen je drukčiji pristup, prema kojem se komunikacija i razmjena informacija dopuštaju do mjere u kojoj ne izazivaju sukobe interesa, kako bi se iskoristile pozitivne sinergije koje se stvaraju zahvaljujući činjenici da su funkcija monetarne politike i nadzorna funkcija „pod istim krovom“. U tu svrhu člankom 25. stavkom 3. Uredbe o SSM-u ESB se obvezuje da „donosi i čini dostupnima javnosti sva potrebna interna pravila, uključujući pravila o poslovnoj tajni i razmjeni informacija između ta dva funkcionalna područja“. Tom se odredbom izričito dopušta mogućnost razmjene informacija između dviju funkcija politika.

**51**

Vidi odgovor ESB-a na prvi dio stavka VII.

**60**

ESB želi dodati da je, zbog radnog opterećenja i u skladu s načelnim dogovorom iz prosinca 2015., Odbor unutarnjih revizora u srpnju 2016. odlučio podijeliti radnu skupinu za reviziju zaduženu za SSM i statistiku (ATF SSM-ST) na radnu skupinu za reviziju zaduženu za SSM i radnu skupinu za reviziju zaduženu za statistiku. Ta će izmjena stupiti na snagu krajem 2016.

**63**

Članovi radnih skupina za reviziju koje su imenovala nacionalne središnje banke ili nacionalna nadležna tijela imaju bogato iskustvo u nadzoru banaka, uključujući nekoliko godina iskustva na voditeljskim položajima.

**Zajednički odgovor ESB-a na točke 73. i 74.**

ESB smatra da je zajamčena sveobuhvatna revizijska obrada područja visokog i srednjeg rizika te ključnih elemenata.

Također smatra da je pristup planiranju u skladu s profesionalnom praksom. Premda ne postoji obvezan ciklus revizije rizika, modelom procjene rizika uzimaju se u obzir revizijske aktivnosti koje su prethodno provedene na povezanim procesima. Odabir područja revizije temelji se na procjeni rizika koja se prilagođava tromjesečno, a pri donošenju odluke o revizijskim temama uzima se u obzir i vrijeme posljednje revizije i pokrivenost rizičnih područja unutar dotičnog procesa.

**75**

Sredstvima uprave Unutarnja revizija pokriven je cijeli raspon operacija i aktivnosti ESB-a. ESB smatra da izraženi omjer treba promatrati u cjelokupnom kontekstu. Unutar uprave Unutarnja revizija osnovan je i postupno se razvijao poseban tim za bavljenje revizijskim ciljevima specifičnim za SSM, koji međutim tijekom 2015. Nije bio u potpunosti na raspolaganju. Zbog toga ukupna brojka iz 2015. Nije potpuno reprezentativna za sadašnju situaciju.

### 76

ESB želi dodati da se kalibracijom ispravljaju npr. nedosljednosti u primjeni modela ocjene rizičnosti, koji služi kao alat za određivanje prioriteta. Stručnim standardima zahtijeva se da prioriteti unutarnje revizije budu usklađeni s ciljevima organizacije i priznaje se da se planovi revizije trebaju „između ostalog, temeljiti na vrednovanju rizika i izloženosti“.<sup>1</sup> ESB smatra da je takav pristup u skladu sa stručnim standardima.

### 77

Pri određivanju prioriteta vodilo se računa o tome da su pojedini procesi još u „razvojnoj fazi“. ESB smatra da su odabrani revizijski predmeti u trenutačnoj situaciji imali veću dodanu vrijednost nego ispitivanje postupaka SREP-a ili bankovne krize, koji su predviđeni za srednjoročno razdoblje.

## Mehanizmi odgovornosti

### Zajednički odgovor na točku 78. I dalje

ESB smatra da ima pouzdan okvir za dokazivanje ispunjavanja obveza (kao što je opisano u prilogu IX. Izvješću) i da postupka potpuno u us to s odgovarajućim odredbama Statuta ESSB-a, Uredbe o SSM-u i međuinstitucijskim sporazumima s Europskim parlamentom i Vijećem. U postojećem okviru pomno su razrađena pravila za dokazivanje ispunjavanja obveza koja su oblikovana posebno za ESB te us toga relevantnija od panoramskog pregleda mehanizma odgovornosti EU-a koji je Sud objavio.

### 89

ESB se slaže s time da bi razvoj formalnog okvira uspješnosti mogao biti koristan alat za mjerenje učinkovitosti nadzora banaka, ali za razvoj takvog okvira trebalo bi više vremena zbog praktične potrebe da bude utemeljen na relevantnim pokazateljima za čije je određivanje potrebno iskustvo. Osim toga, takvi bi se pokazatelji trebali mjeriti tijekom nekoliko godina.

### 91

ESB napominje da je tehničku notu MMF-a sastavilo osoblje MMF-a i da ona ne predstavlja službeni stav MMF-a. Stoga se protivi tome da se takvi radni materijali uzimaju kao mjerodavna smjernica.

ESB također želi pojasniti da su postupci Nadzornog odbora povjerljivi u skladu s člankom 23. stavkom 1. Poslovnika ESB-a. U tome se odražavaju strogi zahtjevi koji se odnose na čuvanje poslovne tajne, kojima ESB podliježe na temelju članka 37. Statuta ESSB-a i članka 27. Uredbe o SSM-u. Kako bi osigurao potpuno dokazivanje ispunjavanja obveza, ESB u skladu s međuinstitucijskim sporazumom s Europskim parlamentom podnosi nadležnom odboru Parlamenta sveobuhvatne, svrhovite zapisnike sa sastanaka Nadzornog odbora koji omogućuju razumijevanje rasprava i sadrže popis odluka s objašnjenjima.

<sup>1</sup> usp. Međunarodni standardi za stručnu provedbu interne revizije 2010. – Planiranje, stupili na snagu 1. siječnja 2013., i s njima povezana Preporuka za rad 2010-1

### 92

ESB želi naglasiti da u potpunosti podupire preispitivanje Uredbe o SSM-u koje Europska komisija trenutačno provodi te da je, nakon potpisivanja sporazuma o povjerljivosti i tajnosti, dostavio Europskoj komisiji sve tražene dokumente.

Osim toga, ESB želi razjasniti da preispitivanje Uredbe o SSM-u nije dio okvira za dokazivanje ispunjavanja obveza definirana u Uredbi o SSM-u.

### 94

ESB želi dodati da na svojim internetskim stranicama posvećenim nadzoru banaka, kao što je spomenuto u točki 93., objavljuje „opsežne informacije“ o tome kako provodi nadzorne zadaće. Osim općeg vodiča o nadzoru banaka objavio je znatan broj dokumenata u kojima se prikazuju stajališta i prakse nadzorne politike (npr. Vodič o mogućnostima i diskrecijskim pravima raspoloživim u okviru prava Unije). ESB se stalno trudi povećavati transparentnost svojih nadzornih pristupa i u sljedećim će mjesecima, nakon dovršetka javnog savjetovanja, objaviti daljnja stajališta politike. Što se tiče SREP-a, ESB je u veljači 2016. objavio „Brošuru o metodologiji postupka nadzorne provjere i ocjene u sklopu SSM-a“, koja se bavi pravnim temeljem i metodologijom postupka nadzorne provjere i ocjene (SREP). Ti dokumenti u kojima se prikazuju stajališta i prakse politike ESB-a važniji su za kreditne institucije od inter-nog Nadzornog priručnika.

Osim toga, ESB s pomoću drugih komunikacijskih alata (radionice s bankama, govori, dijalog o nadzoru sa zajedničkim nadzornim timovima, priopćenja za javnost, konferencije, telefonski i konferencijski razgovori s glavnim direktorima) informira nadzirane subjekte o svojim nadzornim pristupima.

Sve u svemu, ESB smatra da su informacije koje pruža nadziranim subjektima dovoljne za pravilno razumijevanje nadzora u sklopu SSM-a.

### Zajednički odgovor na točke 95. i 96.

ESB smatra da su informacije koje pruža dovoljne. Što se tiče percepcije banaka o pružanju informacija o postupku SREP, ESB smatra da je pozitivno to što je polovina od 69 banaka koje su odgovorile na upitnik izjavila da su informacije o postupku SREP i njegovim rezultatima koje je ESB pružio vrlo opsežne ili barem uravnotežene.

Kada je riječ o informacijama o nadzornim postupcima, ESB primjećuje da je 68 % ispitanika izjavilo kako su informacije bile dovoljno kvalitetne.

### 103

Što se tiče potrebe za provođenjem anketa, ESB napominje da sve od uspostave SSM-a blisko surađuje s udruženjima banaka, uključujući Europsko udruženje banaka. Ono je u sklopu istraživanja o iskustvima banaka s nadzorom u sklopu SSM-a u 2015. (koje namjerava provoditi jednom godišnje) u suradnji s nacionalnim udruženjima banaka provelo anketu koja je obuhvatila 94 od (u tom trenutku) 122 značajne institucije. Na preporuke iz izvješća Europskog udruženja banaka odgovorila je predsjednica, a uslijedili su i sastanci na tehničkoj razini s predstavnicima banaka.

ESB je dosad bio usredotočen na osiguravanje potpune operativnosti SSM-a, a sada bi mogao početi razmatrati mogućnost provođenja vlastitih anketa, ako is e time ostvarila jasna dodana vrijednost (posebno će se paziti da ne bude preklapanja s anketama koje provode drugi dionici).



### Zajednički nadzorni timovi – ustroj i raspodjela resursa

#### 110

ESB želi razjasniti da je pri uspostavi SSM-a omjer od 25 % zaposlenika ESB-a i 75 % zaposlenika nacionalnih nadležnih tijela bio prihvaćena referentna vrijednost, a ne formaliziran cilj.

#### 115

Iako se mogu povući neke paralele između procjene značajnosti za globalno sistemski važne banke i metodologije grupiranja ESB-a, ESB napominje da njegova metodologija nije povezana s metodologijom Europskog nadzornog tijela za bankarstvo (EBA). Prema metodologiji ESB-a, na primjer, ne primjenjuje se pristup kategorizaciji banaka kojim se služi EBA i ne predviđa se procjena globalno sistemski važnih banaka ili procjena značajnosti. Cilj je metodologije grupiranja ESB-a odrediti potkategorije značajnih institucija unutar kategorije značajnih institucija radi provedbe načela proporcionalnosti, čime se stvara polazište za dodjelu broja zaposlenika.

#### 119

Molimo pogledajte odgovor ESB-a na točku 115.

#### Međutim, postoje dvostruke hijerarhijske strukture

Molimo pogledajte odgovor ESB-a na točku 147.

#### 141 (c)

ESB napominje da je to tehničko ograničenje uklonjeno 6. rujna 2016.

#### 147

ESB smatra da je izraz „sukobi u pogledu hijerarhije“ neprimjeren. Po mišljenju ESB-a, uspostavljene su paralelne hijerarhije, ali one nisu u sukobu. Zbog organizacijskog ustroja SSM-a rukovodstvo nacionalnih nadležnih tijela isključivo je odgovorno za sve zadatke koji se ne tiču SSM-a i sva pitanja povezana s hijerarhijom i ljudskim resursima.

#### 149

ESB smatra da je suviše rano za uspostavljanje programa certificiranja za obavljanje nadzora bonitetnom analizom. Koordinacijska skupina za osposobljavanje u području nadzora trenutačno osmišljava i uspostavlja zajednički program osposobljavanja na razini cijelog sustava, koji će biti namijenjen svim relevantnim zaposlenicima SSM-a; bilo bi prerano osmišljavati program certificiranja. Kad bi se program osposobljavanja ograničio na nadzor bonitetnom analizom zanemarila bi se činjenica da će se zaposlenici s vremenom rotirati i zbog toga je potreban program koji se može općenitije primijeniti.

### Neposredni nadzor (nadzor na licu mjesta)

#### 159

Ta će se kategorizacija promijeniti nakon revizije priručnika SSM-a u sklopu uvođenja „ciljanih razina potrebnog nadzora“ (engl. *Targeted engagement levels*), kao što je objašnjeno u točki 163.

#### 178

ESB želi razjasniti da će službene smjernice za dosljednu kategorizaciju rezultata biti službeno uključene u ažuriranu verziju poglavlja 6. priručnika SSM-a u 2016.

#### 182

ESB želi razjasniti da će se podatak o tome tko iz kreditne institucije treba biti nazočan na završnom sastanku navesti u vodiču za nadzor na licu mjesta koji će biti objavljen tijekom 2016.

### Zaključci i preporuke

#### 184

ESB se ne slaže s tvrdnjom da je revizija potvrdila kako su se uspostavom SSM-a pojavila područja koja nisu obuhvaćena revizijom. Po mišljenju ESB-a Sud je primio sve potrebne informacije i dokumentaciju za ocjenu operativne učinkovitosti uprave ESB-a u skladu s člankom 27. stavkom 2. Statuta ESSB-a i člankom 20. stavkom 7. Uredbe o SSM-u.

Molimo pogledajte i naš komentar na točku 80. u kojem se opisuju različiti slojevi kontrole i mehanizmi za dokazivanje ispunjavanja obveza koji su sad uspostavljeni.

#### 186

Molimo pogledajte odgovor ESB-a na točke 40. i 45.

#### 187

Molimo pogledajte odgovor ESB-a na točke 73. i 74.

## 1. preporuka

ESB prihvaća prvi dio preporuke i ciljni rok provedbe, pod uvjetom da to odobri i Upravno vijeće.

ESB napominje da će nastojati dodatno pojednostavniti proces donošenja odluka. Već je uveo nekoliko mjera s tim ciljem, na primjer donošenje većine nadzornih odluka pisanim postupkom i standardizaciju dokumenata koji se dostavljaju tijelima nadležnim za odlučivanje. Uz to razvija i okvir za delegiranje nadzornih odluka, uz koji bi se rutinske nadzorne odluke mogle delegirati na niže razine.

ESB prihvaća drugi dio preporuke. Tajništvo Nadzornog odbora već je izradilo popise stavki za provjeru, predloške i dijagrame toka te će oni u rujnu 2016. postati dostupni osoblju poslovnih područja koja su uključena u nadzor banaka. Tajništvo će dodatno razraditi te alate i organizirati tečajeve osposobljavanja za njihovu uporabu.

## 2. preporuka

ESB prihvaća dio preporuke pod i).

ESB ne prihvaća dio preporuke pod ii).

U uvodnoj izjavi 66. spominje se samo posebna hijerarhija za osoblje uključeno u provođenje nadzornih zadaća koje se ESB-u dodjeljuju tom uredbom i njome nije obuhvaćeno osoblje u zajedničkim službama. Strogom primjenom tog načela za zajedničke službe znatno bi se povećali troškovi i smanjila učinkovitost operativnog upravljanja ESB-om.

ESB ne prihvaća dio preporuke pod iii).

ESB smatra da su predsjednik i potpredsjednik, unutar ograničenja određenih pravnim okvirom, već znatno uključeni u postupak određivanja proračuna. Kao što je utvrđeno Poslovníkom, o tome se pitanju savjetuje s predsjednikom i potpredsjednikom. U Uredbi o SSM-u propisano je da je potpredsjednik član Izvršnog odbora i Upravnog vijeća ESB-a, a ono je tijelo ovlašteno za donošenje konačnih odluka. Zahvaljujući tome u obzir se uzimaju i stajališta nadzorne funkcije te se jamči visok stupanj utjecaja i transparentnosti.

## 3. preporuka

ESB prihvaća preporuku pod uvjetom da se donese odluka o dodjeli dodatnih sredstava funkciji unutarnje revizije.

## 188

ESB ističe da nije „nametnuo“ ograničenje pristupa dokumentima. Europski revizorski sud trebao bi imati pristup dokumentima u skladu sa svojom zadaćom, kao što je propisano člankom 27. stavkom 2. Statuta ESSB-a te člankom 20. stavkom 7. Uredbe o SSM-u. Stoga nije riječ o nedostatku suradnje, već o različitim tumačenjima djelokruga revizije.

### 4. preporuka

ESB je primio preporuku na znanje i nastaviti će u potpunosti surađivati sa Sudom kako bi mu omogućio izvršavanje zadaće, kao što je određeno Statutom ESSB-a i Uredbom o SSM-u.

### 5. preporuka

ESB prihvaća preporuku uz sljedeće napomene:

ESB se slaže da je potrebna transparentnost kada je riječ o nadzornim aktivnostima. U vezi s time objavljuju se Prioriteti SSM-a, središnji dokument o nadzornim aktivnostima u kojem su sadržani njihovi ciljevi. U Godišnjem izvješću ESB-a o nadzornim aktivnostima, koje se objavljuje na mrežnim stranicama ESB-a, ESB izvještava o mjerama koje je poduzeo kako bi ostvario te ciljeve. Osim toga, u sklopu Godišnjeg izvješća objavljuju se i opsežni statistički podatci. Oni, među ostalim, obuhvaćaju broj postupaka odobrenja, prijavljenih kršenja prava EU-a, mjera usmjerenih na provođenje i izricanje sankcija te broj izvršenih nadzora na licu mjesta, raščlanjenih prema kategoriji rizika i grupi.

ESB je u bliskom kontaktu s udruženjima banaka, uključujući i Europsko udruženje banaka, koje je u sklopu istraživanja o iskustvima banaka s nadzorom u sklopu SSM-a u 2015. provelo anketu koja je obuhvatila 94 od (u tom trenutku) 122 značajne institucije. Pri tome se surađivalo s nacionalnim udruženjima banaka. Plan je provoditi anketu svake godine. Na preporuke iznesene u izvješću Europskog udruženja banaka odgovorila je predsjednica, a uslijedili su sastanci na tehničkoj razini s predstavnicima banaka.

ESB je dosad bio usredotočen na osiguravanje potpune operativnosti SSM-a, a sada bi mogao početi razmatrati mogućnost provođenja vlastitih anketa, ako bi se time ostvarila jasna dodana vrijednost. Pri tome ne bi smjelo biti preklapanja s postojećim anketama koje provode udruženja banaka, uključujući i spomenutu anketu.

ESB će nastaviti razvijati svrhovit i opsežan skup pokazatelja te će u skladu s time, ali i na druge načine, obogaćivati podatke koji se objavljuju u godišnjem izvješću.

### Zajednički odgovor na točke 191. – 195.

Molimo pogledajte komentare ESB-a na točke 104. – 149.

ESB napominje da SSM obuhvaća ESB i nacionalna nadležna tijela, kao što piše u točki 9. izvješća. Svi postupci povezani sa zapošljavanjem u zajedničkim nadzornim timovima i za potrebe nadzora na licu mjesta moraju se provoditi u skladu s institucijskim okvirom utemeljenim primarnim pravom EU-a. To podrazumijeva poštovanje različitih institucijskih mehanizama ESB-a i nacionalnih nadležnih tijela uz suradnju i dijalog u najvećoj mogućoj mjeri.

Otkako su završila terenska istraživanja za potrebe ove revizije, uspostavljanjem Koordinacijske skupine za osposobljavanje u području nadzora postignut je znatan napredak u izradi jedinstvenog programa osposobljavanja za SSM, uz potporu stručne skupine koju čine članovi i iz ESB-a i iz nacionalnih nadležnih tijela. Rezultati će biti vidljivi u jesen 2016.

### 6. preporuka

ESB prihvaća preporuku uz sljedeće napomene:

ESB smatra da izmjena Okvirne uredbe o SSM-u možda nije nužna. U članku 6. stavku 3. Uredbe o SSM-u jasno piše da su nacionalna nadležna tijela dužna davati potporu ESB-u pri provođenju njegovih zadaća. Osim toga, u skladu s člankom 6. stavkom 2. Uredbe o SSM-u nacionalna nadležna tijela obvezna su surađivati s ESB-om u dobroj vjeri. U članku 3. i u sljedećim člancima Okvirne uredbe o SSM-u jasno stoji da su nacionalna nadležna tijela dužna staviti svoje zaposlenike na raspolaganje za zajedničke nadzorne timove; u članku 4. stavku 5. Okvirne uredbe o SSM-u propisano je da se ESB i nacionalna nadležna tijela trebaju međusobno savjetovati i sporazumijevati o uporabi sredstava nacionalnih nadležnih tijela u odnosu na zajedničke nadzorne timove.

ESB je pomno pratio zapošljavanje u zajedničkim nadzornim timovima (i u kvalitativnom i u kvantitativnom smislu) te će to činiti i dalje, a savjetujući se s nacionalnim nadležnim tijelima istražit će i kako bi se moglo osigurati da u zajedničkim nadzornim timovima uvijek bude dovoljno zaposlenih. Pri tome se, međutim, ne odbacuje mogućnost da će se Nadzornom odboru / Upravnom vijeću predložiti izmjena Okvirne uredbe ako se procijeni da je to nužno.

### 7. preporuka

ESB prihvaća preporuku i provest će je zajedno s 10. preporukom, s ciljanim rokom provedbe do kraja 2018., uz sljedeće napomene:

ESB ističe da postoji pravni okvir za osnivanje zajedničkih nadzornih timova. Člankom 4. Okvirne uredbe već se uspostavlja sustav za imenovanje članova zajedničkih nadzornih timova na temelju dijaloga između ESB-a i nacionalnih nadležnih tijela te se ESB-u omogućuje da od nacionalnih nadležnih tijela zahtijeva promjenu imenovanja. Zbog toga bi se trebale razviti mjere kojima će se osigurati potpuna primjena članka 4., a ne njezino slabljenje. ESB se stoga slaže sa suštinom preporuke, no smatra da bi naglasak trebao biti na elementu suradnje. Otkada je SSM utemeljen, osnivanje i funkcioniranje zajedničkih nadzornih timova rezultat je zajedničkih napora ESB-a / SSM-a i nacionalnih nadležnih tijela / nacionalnih središnjih banaka. ESB se oslanja na sposobnost nacionalnih nadležnih tijela / nacionalnih središnjih banaka da osiguraju osoblje s primjerenom razinom stručnosti, iskustva i dodatnih vještina za profil koji se traži u zajedničkim nadzornim timovima.

Osim toga, treba naglasiti da ni nacionalna nadležna tijela ni ESB trenutačno ne raspolažu prekomjernim brojem zaposlenih od kojih bi mogli izabrati osobu s idealnim vještinama za određeni zajednički nadzorni tim. Stoga ESB smatra da bi bilo učinkovito provesti aktivno upravljanje pojedinačnim slučajevima kada se utvrdi potreba za daljnjim razvojem ili prilagodbama povezanim sa zapošljavanjem. Uvođenje postupka davanja povratnih informacija o SSM-u kao pilot-projekta te daljnji razvoj programa osposobljavanja za SSM potpora su tom pristupu. Jačanje tih instrumenata u skladu je sa sadržajem ovog izvješća i s drugim preporukama Europskog revizorskog suda.

Naposljetku, preporuka je odjela Osiguranje kvalitete nadzora da se usavrši metodologija za određivanje veličine i sastava zajedničkih nadzornih timova na način da se poveže s profilom rizika banaka i programom nadzornog ispitivanja kako bi se taj profil rizika uzeo u obzir i kako bi se osigurala provedba godišnjeg postupka povezanog sa zapošljavanjem u zajedničkim nadzornim timovima u suradnji s nacionalnim nadležnim tijelima.

### 8. preporuka

ESB prihvaća preporuku, pod uvjetom da se mogu ukloniti pravne (povjerljivost) i tehničke prepreke. Zato će najprije provesti studiju izvedivosti.

ESB smatra da je nužno imati jasnu sliku o kvaliteti i kvantiteti nadzornih resursa kako bi se oni mogli učinkovito i svrhovito upotrijebiti. Međutim, pokušaji uspostavljanja takve baze podataka do sada su nailazili na znatne pravne prepreke jer je potrebno poštovati zakonodavstvo država članica kojim se štiti povjerljivost osobnih podataka. ESB će na temelju ove preporuke nastaviti istraživati mogućnost uspostave takve baze podataka, odnosno provest će studije pravne i tehničke izvedivosti.

### 9. preporuka

ESB prihvaća preporuku.

### 10. preporuka

ESB prihvaća preporuku.

ESB napominje kako taj sustav ne bi trebao biti odviše detaljan i birokratski kada je riječ o određivanju broja zaposlenih u pojedinačnom zajedničkom nadzornom timu. Umjesto toga, osobljem bi se trebalo upravljati na učinkovit način, uz element diskrecijskog prava rukovodstva.

### 11. preporuka

ESB prihvaća preporuku.

Što se tiče redovitog preispitivanja modela grupiranja, ESB napominje da je redovito polugodišnje preispitivanje u tijeku.

### 12. preporuka

ESB prihvaća preporuku.

Broj zaposlenih u odjelu ESB-a Centralizirani nadzori na licu mjesta neprestano raste kako bi se povećao broj voditelja misija iz ESB-a. Pri tome je nužna aktivna i bezuvjetna potpora kolega iz nacionalnih nadležnih tijela. Osim toga, koordinatori zajedničkih nadzornih timova, katkad u skladu s prijedlogom odjela Centralizirani nadzori na licu mjesta, odlučuju koje će nadzore na licu mjesta predvoditi ESB, a koje neće.

Imajući to u vidu i uzimajući u obzir način na koji se u prošlosti odlučivalo o nadzorima te povećan stres na lokalnoj razini u nekim zemljama, ESB zbog trenutačne situacije sa zaposlenicima ne može sudjelovati u svim nadzorima na licu mjesta koje bi trebao predvoditi: redovitim nadzorima na licu mjesta, tematskim provjerama, izvanrednim situacijama i sl. Iako već postoje određeni pokušaji optimizacije, kao što je promicanje mješovitih timova i određenih instrumenata, potrebni su dodatni zaposlenici u odjelu Centralizirani nadzori na licu mjesta kako bi se zadovoljile sve potrebe.

### 13. preporuka

ESB prihvaća preporuku.

ESB napominje da će se, kada je riječ o dijelu preporuke koji se odnosi na IT sustav, to pitanje djelomično riješiti sustavom IMAS 2.0 koji će se uskoro uvesti. Što se tiče kvalifikacija i vještina inspektora iz nacionalnih nadležnih tijela, to bi se pitanje moglo riješiti provedbom programa osposobljavanja za SSM.

## KAKO DOĆI DO PUBLIKACIJA EU-a

### Besplatne publikacije:

- jedan primjerak:  
u knjižari EU-a (<http://bookshop.europa.eu>);
- više od jednog primjerka ili plakati/zemljovidi:  
u predstavništvima Europske unije ([http://ec.europa.eu/represent\\_en.htm](http://ec.europa.eu/represent_en.htm)),  
pri delegacijama u zemljama koje nisu članice EU-a ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_hr.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_hr.htm)),  
kontaktiranjem službe Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_hr.htm](http://europa.eu/europedirect/index_hr.htm))  
ili pozivanjem broja 00 800 6 7 8 9 10 11 (besplatni poziv iz EU-a) (\*).

(\*) Informacije su besplatne, kao i većina poziva (premda neke mreže, javne govornice ili hoteli mogu naplaćivati pozive).

### Publikacije koje se plaćaju:

- u knjižari EU-a (<http://bookshop.europa.eu>).

Događaj	Datum
Usvajanje memoranduma o planiranju revizije / početak revizije	29.6.2015
Službeno slanje nacrtu izvješća Komisiji (ili drugom subjektu nad kojim se obavlja revizija)	28.6.2016
Usvajanje konačnog izvješća nakon raspravnog postupka	18.10.2016
Službeni odgovori Europske središnje banke zaprimljeni na svim jezicima	19.10.2016

Čelnici EU-a odlučili su 2012. godine da će se nadzor banaka u europodručju obavljati u okviru zajedničkog nadzornog mehanizma (SSM) u kojem će ključnu ulogu igrati Europska središnja banka (ESB), no u kojem će mnoge funkcije obavljati i nacionalna nadležna tijela. U ovom se izvješću ispituje način na koji je ESB uspostavio SSM, način na koji je organizirao njegovo djelovanje i izazove s kojima se susreće.

Utvdili smo da je u relativno kratkom roku uspostavljena složena nadzorna struktura, no i da složenost novog sustava predstavlja određeni izazov, posebice jer je novi mehanizam u prevelikoj mjeri ovisan o resursima nacionalnih nadzornih tijela. Slijedom toga, ESB nema dovoljnu kontrolu nad nekim važnim aspektima nadzora banaka, unatoč tome što snosi glavnu odgovornost. Međutim, informacije koje nam je pružio ESB nisu bile dovoljne da Sud u potpunosti procijeni upravlja li ESB učinkovito SSM-om u pogledu upravljačke strukture, nadzora bonitetnom analizom i neposrednog nadzora.



EUROPSKI  
REVIZORSKI  
SUD



Ured za publikacije