

Sprawozdanie specjalne

**Jednolity Mechanizm
Nadzorczy –
dobry początek,
lecz konieczne są
dalsze usprawnienia**



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx

Strona internetowa: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

Więcej informacji o Unii Europejskiej można znaleźć w portalu Europa (<http://europa.eu>).

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2016

Print	ISBN 978-92-872-6212-7	ISSN 1831-0923	doi:10.2865/64143	QJ-AB-16-029-PL-C
PDF	ISBN 978-92-872-6187-8	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/348463	QJ-AB-16-029-PL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6224-0	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/90220	QJ-AB-16-029-PL-E

© Unia Europejska, 2016

Powielanie materiałów dozwolone pod warunkiem podania źródła.

W celu wykorzystania lub powielenia wykresu 4 należy wystąpić o zgodę bezpośrednio do właściciela praw autorskich.

Zamieszczone w niniejszym sprawozdaniu tłumaczenia tekstów pochodzących z dokumentów innych podmiotów (np. BIS, MFW) nie we wszystkich przypadkach są tłumaczeniami oficjalnymi sporządzonymi przez te podmioty.

Sprawozdanie specjalne**Jednolity Mechanizm
Nadzorczy –
dobry początek,
lecz konieczne są
dalsze usprawnienia**

(przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE)

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają wyniki kontroli wykonania zadań i kontroli zgodności wybranych obszarów działalności UE lub kwestii związanych z zarządzaniem. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne w taki sposób, aby miały one jak największe oddziaływanie, biorąc pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsze sprawozdanie zostało sporządzone przez Izbę kontroli IV, której przewodniczy członek Trybunału Baudilio Tomé Muguruza i która zajmuje się przede wszystkim kwestiami dotyczącymi regulacji rynków i konkurencyjnej gospodarki. Kontrolą kierował Neven Mates, członek Trybunału, a w działania kontrolne zaangażowani byli: George Karakatsanis, szef gabinetu; Marko Mrkalj, attaché; Zacharias Kolias, dyrektor, i Mirko Gottmann, koordynator zadania. W skład zespołu kontrolnego weszli: Boyd Anderson (oddelegowany ekspert) oraz kontrolerzy: Paraskevi Demourtzidou, Helmut Kern i Giorgos Tsikkos. Wsparcie językowe zapewnił Thomas Everett.



Od lewej: G. Karakatsanis, G. Tsikkos, M. Mrkalj, P. Demourtzidou, Z. Kolias, N. Mates, T. Everett, M. Gottmann, H. Kern.

Punkt

Wykaz skrótów

I–XV Streszczenie

1–12 Wstęp

6–12 Ustanowienie europejskiej unii bankowej

13–19 Podejście kontrolne i metodyka kontroli

19 Trudności w uzyskaniu dowodów kontroli

20–77 Zarządzanie

21–27 Ustanowiono złożoną strukturę organizacyjną

25 Rekrutacja prowadzona przez EBC na potrzeby Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego była skuteczna, biorąc pod uwagę ograniczenia czasowe...

26–27 ...ale w dużej mierze opiera się na zasobach właściwych organów krajowych

28–39 Podmioty instytucjonalne zostały ustanowione zgodnie z wymogami, a w ich pracach wspiera je rozbudowany proces decyzyjny

32–35 Proces decyzyjny jest złożony, obejmuje wiele szczebli, na których odbywa się wymiana informacji, i odbywa się przy znacznym zaangażowaniu ze strony sekretariatu Rady ds. Nadzoru

36–37 Od Rady ds. Nadzoru wymaga się podejmowania ogromnej liczby decyzji...

38–39 ...co wpływa pośrednio na prace komitetu sterującego

40–52 Zasada rozdziału polityki pieniężnej od funkcji nadzorczej jest stosowana, istnieją jednak zagrożenia dotyczące postrzegania niezależności

42–46 Można by uczynić więcej, aby ocenić ryzyko wynikające z korzystania ze wspólnych służb

47–52 Dodatkowe zagrożenia dla niezależności funkcji polityki pieniężnej od funkcji nadzorczej są nieodłącznym elementem struktury organizacyjnej i finansowej Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego

- 53–57 **W odniesieniu do kierownictwa i pracowników Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego zastosowanie miały procedury etyczne i kodeksy postępowania**
- 53–57 Ustanowiono „Zasady etyki dla Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego”, ale właściwe organy krajowe nadal podlegają przepisom krajowym i posiadają znaczną swobodę uznania przy określaniu własnych zasad
- 58–77 **Audyt wewnętrzny: przyjęto wprowadzić innowacyjne podejście wykorzystujące kompleksowy plan kontroli, ale wdrożenie utrudniają problemy związane z przydziałem i planowaniem zasobów**
- 62–65 Przydział zasobów przez Dyрекję ds. Audytu Wewnętrznego: chociaż zapotrzebowanie na pracowników zostało wyraźnie określone, ostateczna liczba pracowników była niewystarczająca
- 66–69 Planowanie opiera się na kompleksowym środowisku kontroli, ale nie zawsze uwzględnia najlepsze praktyki
- 70–77 Metodyka oceny ryzyka jest wprowadzić zasadniczo odpowiednia, nie obejmuje jednak mechanizmów zapewniających, by obszary wysokiego i średniego ryzyka zostały objęte działaniami kontrolnymi w pełni i we właściwym czasie
- 78–103 **Mechanizmy rozliczalności**
- 82–84 **(i) Role i obowiązki w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego jako całości są jasno zdefiniowane i podane do wiadomości publicznej w prawodawstwie wykonawczym**
- 85–87 **(ii) Uprawnienia kontrolne Trybunału są zdefiniowane w Traktacie o funkcjonowaniu UE**
- 88–97 **(iii) Nie opracowano jak dotąd formalnych ram wykonania zadań, które pozwalałyby uzyskać wiarygodne informacje na temat osiągnięcia celów Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego**
- 98–99 **(iv) Demokratyczna kontrola funkcji nadzorczej przez Parlament jest prowadzona w warunkach istotnych ograniczeń dotyczących poufności**
- 100–103 **(v) Istnieje mechanizm informacji zwrotnej, jednak nie objął on jeszcze ogólnych ankiet przeprowadzanych wśród instytucji finansowych**
- 104–149 **Wspólne zespoły nadzorcze – organizacja i przydział zasobów**
- 106–125 **Zaplanowanie i oszacowanie łącznego zapotrzebowania na zasoby nadzorcze, przydział zasobów i zatrudnienie**
- 107–110 Wstępne oszacowanie łącznego zapotrzebowania na personel Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego opierało się na prostym podejściu...
- 111–112 ...w ramach którego nie przewidziano w pełni rosnącego obciążenia pracą nadzorczą
- 113–119 Metodyka tworzenia klastrów została opracowana w celu ułatwienia wstępnego przydziału pracowników do wspólnych zespołów nadzorczych, ale powinna zostać zaktualizowana
- 120–121 Zasoby EBC są przydzielane zgodnie z metodyką tworzenia klastrów
- 122–125 Polityka powoływania koordynatorów została opracowana w celu wspierania harmonizacji, ale nie zawsze się do niej stosowano

- 126–137 **Współpraca EBC z właściwymi organami krajowymi i poleganie na nich**
- 126–128 Wspólne zespoły nadzorcze polegają w dużej mierze na personelu właściwych organów krajowych, jednak EBC ma niewielką kontrolę nad zasobami tych organów
- 129 Wspólne zespoły nadzorcze są nadal w przeważającej mierze obsadzone przez pracowników pochodzących z właściwych organów krajowych państw, w których swą siedzibę mają podmioty objęte nadzorem...
- 130–137 ...podczas gdy liczba pracowników zapewnianych przez niektóre właściwe organy krajowe jest poniżej oczekiwań EBC dotyczących personelu wspólnych zespołów nadzorczych
- 138–149 **Struktura wspólnych zespołów nadzorczych, hierarchie służbowe i szkolenia**
- 138–139 Wielonarodowe zespoły ułatwiają dzielenie się wiedzą i najlepszymi praktykami...
- 140 ...ale kolidujące ze sobą hierarchie służbowe...
- 141 ...brak przejrzystości w przepływie informacji i podziale zadań...
- 142 ...oraz różnice w wykorzystywaniu i klasyfikacji pionów horyzontalnych właściwych organów krajowych mogą skutkować niewydajnym wykorzystaniem zasobów
- 143–147 Brak wiążących ocen pracowników wspólnych zespołów nadzorczych wywodzących się z właściwych organów krajowych może spowodować problemy związane z motywacją i efektywnością
- 148–149 Jednolity Mechanizm Nadzorczy nie dysponuje zintegrowanym programem szkoleń ani programem certyfikacji pracowników organów nadzoru
- 150–183 **Nadzór na miejscu**
- 150–152 **Rozwiązania w zakresie nadzoru na miejscu są spójne i kompleksowe**
- 153–170 **Zaobserwowano praktyczne niedociągnięcia w planowaniu i przeprowadzaniu kontroli na miejscu oraz zapewnianiu pracowników na ich potrzeby**
- 153–158 Ograniczone zaangażowanie EBC w kontrole na miejscu
- 159–164 Planowanie jest szczegółowe i złożone
- 165–170 Wymagane są lepsze rozwiązania informatyczne
- 171–175 **EBC planuje konkretne działania w celu poprawy kwalifikacji i umiejętności kontrolerów i szefów misji**

176–183	Przejrzysta struktura sprawozdawczości, w której brakuje pewnej dbałości o szczegóły i której wartość obniżyć może przewlekła procedura
176–177	Procedura sprawozdawcza EBC jest dobrze zorganizowana
178–182	Zasady dotyczące informowania o ustaleniach są jednak niekompletne
183	Czas potrzebny na wydanie sprawozdania jest długi
184–197	Wnioski i zalecenia
185–187	Zarządzanie
188–189	Rozliczalność
190–194	Wspólne zespoły nadzorcze
195–197	Kontrole na miejscu
Załącznik I	– Przegląd podejścia kontrolnego
Załącznik II	– Ograniczenia w dostępie do informacji
Załącznik III	– Proces decyzyjny
Załącznik IV	– Procedura budżetowa EBC
Załącznik V	– Kontrola nadzoru bankowego w wybranych jurysdykcjach krajowych
Załącznik VI	– Zalecenia MFW dotyczące przejrzystości i rozliczalności w zakresie obowiązków nadzorczych EBC
Załącznik VII	– Zakres przeglądu prowadzonego przez Komisję Europejską zgodnie z art. 32 rozporządzenia w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego
Załącznik VIII	– Ankieta przeprowadzona wśród właściwych organów krajowych i instytucji objętych nadzorem
Załącznik IX	– Główne elementy mechanizmów rozliczalności EBC względem Parlamentu Europejskiego
Załącznik X	– Organizacja procesu sprawozdawczego w przypadku kontroli na miejscu
	Odpowiedzi EBC

BCBS:	Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego
BIS:	Bank Rozrachunków Międzynarodowych
BUCOM:	Komitet Budżetowy Europejskiego Banku Centralnego
COI:	scentralizowany dział EBC ds. kontroli na miejscu
DGMS:	Dyrekcja Generalna ds. Nadzoru Mikroostrożnościowego
EBC:	Europejski Bank Centralny
EPC:	ekwiwalent pełnego czasu pracy
ESBC:	Europejski System Banków Centralnych
ESNF:	Europejski System Nadzoru Finansowego
EUNB:	Europejski Urząd Nadzoru Bankowego
FDIC:	Federalna Korporacja Ubezpieczenia Depozytów
GAO:	Biuro Kontroli Rządu
IAC:	Komitet ds. Audytu Wewnętrznego
IMAS:	system informacji zarządczej
KBC:	krajowy bank centralny
MEL:	minimalny poziom zaangażowania
MFW:	Międzynarodowy Fundusz Walutowy
NOK:	najwyższy organ kontroli
RAS:	system oceny ryzyka
SEP:	program oceny nadzorczej
SQA:	Dział Nadzorczego Zapewniania Jakości
SREP:	proces kontroli i oceny nadzorczej

SSM: Jednolity Mechanizm Nadzorczy

TFUE: Traktat o funkcjonowaniu UE

UGW: unia gospodarcza i walutowa

Czym jest Jednolity Mechanizm Nadzorczy?

I

W 2008 r. globalny kryzys finansowy wywołał zakłócenia w funkcjonowaniu wielu gospodarek europejskich. Efekt domina w sektorze bankowym, po latach deregulacji i podejmowania coraz większego ryzyka, spowodował nadmierną ekspozycję wielu wiodących instytucji kredytowych na ryzyko w sytuacji kurczenia się rynków i zmusił je do zwrócenia się do rządów o wsparcie finansowe. Publiczne programy ratunkowe przyczyniły się jednak nieuchronnie do wzrostu długu publicznego, co doprowadziło do ograniczenia inwestycji i osłabienia wzrostu oraz dalszej presji na wypłacalność banków.

II

Aby uniknąć podobnych kryzysów w przyszłości i zwiększyć zaufanie do sektora bankowego, konieczne było przerwanie „błędnego koła”, w którym na skutek podejmowania nadmiernego ryzyka konieczne jest przyjmowanie kolejnych rządowych programów ratunkowych. W 2012 r., poszukując trwałego rozwiązania w strefie euro, przywódcy UE oficjalnie ogłosili wspólną regulację działalności banków w ramach europejskiej unii bankowej.

III

Głównymi filarami unii bankowej miały być scentralizowany nadzór nad bankami w strefie euro, mechanizm zapewniający likwidację upadających banków przy minimalnych kosztach dla podatników i gospodarki oraz zharmonizowany system gwarancji depozytów. Pierwszy krok obejmujący scentralizowany nadzór polegał na utworzeniu w 2014 r. Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, który przejąłby dużą część obowiązków nadzorczych pełnionych wcześniej przez organy krajowe. Jednolity Mechanizm Nadzorczy podlega Europejskiemu Bankowi Centralnemu, ale opiera się także na ścisłej współpracy z uczestniczącymi państwami członkowskimi.

Co jest przedmiotem niniejszego sprawozdania?

IV

Trybunał posiada uprawnienia do badania skuteczności zarządzania EBC. Na potrzeby niniejszej kontroli Trybunał skupił się zatem na sposobie ustanowienia przez EBC Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego i organizacji jego pracy. Trybunał w szczególności przeanalizował strukturę zarządzania tym nowym mechanizmem (w tym funkcjonowanie audytu wewnętrznego), rozwiązania w zakresie rozliczalności (w tym kontrolę zewnętrzną), organizację zespołów nadzoru bankowego (sprawujących nadzór zarówno z zewnątrz, jak i na miejscu, w siedzibie banku) i zapewnianie zasobów na ich rzecz, a także procedurę kontroli na miejscu.

V

Trybunał zaobserwował ważną przeszkodę we wszystkich obszarach planowanej kontroli – a mianowicie różnice zdań z EBC co do dokładnych uprawnień Trybunału i praw dostępu do dokumentów. EBC nie wykazał gotowości do udostępnienia szeregu dokumentów, których Trybunał potrzebował do zakończenia prac, twierdząc, że nie wchodzi one w zakres kompetencji Trybunału. W związku z tym Trybunał mógł jedynie dokonać częściowej oceny, czy EBC zarządza Jednolitym Mechanizmem Nadzorczym w sposób skuteczny pod względem zarządzania strategicznego, nadzoru z zewnątrz i kontroli na miejscu.

Co ustalił Trybunał?

VI

Trybunał uzyskał wystarczające informacje, aby stwierdzić, że Jednolity Mechanizm Nadzorczy został ustanowiony zgodnie z przyjętym harmonogramem. Ze względu na zaangażowanie krajowych organów nadzoru jego struktura nadzorcza jest dość skomplikowana i w dużej mierze opiera się na koordynacji i komunikacji między pracownikami EBC a osobami oddelegowanymi do tych zadań z właściwych organów krajowych uczestniczących państw członkowskich. Ta złożoność stanowi wyzwanie w obszarze zarządzania, w którym wydajność i skuteczność podejmowania decyzji zarządczych mogą być ograniczone z uwagi na złożone procedury wymiany informacji.

VII

EBC jest zobowiązany na mocy prawodawstwa do zachowania wyraźnego rozdziału między polityką pieniężną a funkcjami nadzorczymi. Funkcje te podlegają kontroli ze strony Rady ds. Nadzoru, która przedstawia projekty decyzji Radzie Prezesów EBC. W ramach EBC Rada ds. Nadzoru nad Jednolitym Mechanizmem Nadzorczym nie sprawuje jednak kontroli nad budżetem ani nad zasobami ludzkimi na zadania nadzorcze. Rodzi to obawy co do niezależności dwóch obszarów działalności EBC, podobnie jak fakt, że niektóre działy EBC świadczą usługi na rzecz obydwu z nich, przy czym brak jest jasnych zasad i hierarchii służbowej, co pozwoliłoby zminimalizować ewentualne konflikty dotyczące celów.

VIII

Audyt wewnętrzny stanowi jedną z takich służb świadczących usługi wspólne. Trybunał stwierdził, że służba ta nie posiadała wystarczających zasobów na potrzeby prac dotyczących Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, któremu poświęca się mniej uwagi niż innym zadaniom kontrolnym. Chociaż przeprowadzono zadowalającą ocenę ryzyka w celu wskazania niezbędnych obszarów kontroli, zasoby, jakimi dysponuje obecnie służba audytu wewnętrznego, są niewystarczające w celu zapewnienia, by aspekty działalności Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego wiążące się z największym ryzykiem zostały skontrolowane w rozsądnych ramach czasowych.

IX

Wysiłki podejmowane przez EBC w celu zapewnienia przejrzystości i rozliczalności Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego wobec Parlamentu Europejskiego i ogółu społeczeństwa mogą okazać się nieefektywne z uwagi na brak odpowiedniego mechanizmu oceny skuteczności zadań nadzorczych, a także sprawozdawczości na ten temat.

X

Liczba pracowników odpowiedzialnych za nadzór została początkowo ustalona w oparciu o bardzo proste podejście, a mianowicie na podstawie szacunkowej liczby pracowników sprawujących podobne funkcje we właściwych organach krajowych przed ustanowieniem Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego. Nie przeprowadzono bardziej szczegółowej analizy zapotrzebowania na personel na potrzeby nowych i o wiele bardziej wymagających ram Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, w związku z czym nie ustanowiono bezpośredniego powiązania między programem oceny nadzorczej a przydziałem zasobów, co jest wymagane zgodnie z przepisami. Istnieją przesłanki świadczące, że obecna liczba pracowników jest niewystarczająca.

XI

Realizacja zadań Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, czyli sprawowanie nadzoru nad ważniejszymi bankami strefy euro, zarówno na miejscu, jak i z zewnątrz, spoczywa w dużej mierze na pracownikach mianowanych przez organy krajowe. W związku z tym – pomimo ponoszenia ogólnej odpowiedzialności – EBC nie ma dostatecznej kontroli nad składem oraz umiejętnościami zespołów ds. nadzoru i kontroli ani nad zasobami, jakie mogą zostać udostępnione w tym celu.

XII

Przydział zasobów na rzecz wspólnych zespołów zajmujących się nadzorem z zewnątrz, w szczególności ze strony organów krajowych, był niewystarczający w kontekście wstępnie oszacowanych potrzeb, a wynikające z tego ograniczenia pod względem liczby pracowników mogły w wielu przypadkach niekorzystnie wpłynąć na zdolność zespołów do sprawowania odpowiedniego nadzoru nad bankami, za które są one odpowiedzialne.

XIII

EBC odpowiada również za nadzór na miejscu, jednak w tym przypadku problem polega na tym, że w skład zespołów ds. kontroli wchodzi zazwyczaj bardzo niewielu pracowników EBC. Ponadto w większości przypadków funkcję kierowniczą w ramach kontroli sprawuje macierzysty lub przyjmujący organ nadzoru bankowego.

XIV

Inne problemy zaobserwowane przez Trybunał, mające wpływ na prowadzenie nadzoru na miejscu, dotyczyły brakujących wytycznych w zakresie nadawania priorytetu wnioskowi o kontrolę, niedociągnięć w obszarze rozwiązań informatycznych oraz potrzeby podniesienia kwalifikacji kontrolerów właściwych organów krajowych, którzy prowadzą kontrole na miejscu. Ponadto ze względu na czas potrzebny na sformułowanie ostatecznych zaleceń wnioski mogą być już nieaktualne w momencie ich oficjalnego przekazania kontrolowanemu bankowi.

W jaki sposób można udoskonalić Jednolity Mechanizm Nadzorczy?

XV

Zalecenia Trybunału są następujące:

a) W zakresie zarządzania EBC powinien:

- (i) podjąć starania mające na celu zwiększenie wydajności poprzez dalsze usprawnienie procesu decyzyjnego;
- (ii) przeanalizować ryzyko dla rozdziału funkcji wynikające ze stosowania systemu usług wspólnych, ustanowić osobną hierarchię służbową w przypadku zasobów przeznaczonych konkretnie na sprawowanie funkcji nadzorczej oraz rozważyć przyznanie przewodniczącemu i wiceprzewodniczącemu Rady ds. Nadzoru uprawnień umożliwiających większy udział w procesie budżetowym;
- (iii) dopilnować, by umiejętności i zasoby w ramach służby audytu wewnętrznego były przydzielane w taki sposób, by w odpowiednich przypadkach zapewnić objęcie kontrolą obszarów o wyższym ryzyku.

- b) W zakresie rozliczalności EBC powinien:
 - (i) udostępniać wszystkie dokumenty wymagane przez Trybunał, który korzysta ze swoich uprawnień kontrolnych;
 - (ii) opracować i przekazać do wiadomości publicznej formalne ramy wykonania zadań, tak aby wykazać skuteczność swoich działań nadzorczych.
- c) W obszarze nadzoru z zewnątrz (sprawowanego przez wspólne zespoły nadzorcze) EBC powinien:
 - (i) podjąć działania w celu zapewnienia, by organy krajowe w sposób pełny i proporcjonalny uczestniczyły w pracach wspólnych zespołów nadzorczych;
 - (ii) wraz z właściwymi organami krajowymi opracować metody oceny adekwatności przyszłych członków wspólnych zespołów nadzorczych oraz wyników ich pracy;
 - (iii) ustanowić i utrzymywać kompleksową bazę danych zawierającą informacje na temat umiejętności, doświadczenia i kwalifikacji wszystkich pracowników wspólnych zespołów nadzorczych;
 - (iv) wdrożyć oficjalny, odpowiedni program szkoleniowy dla wszystkich pracowników odpowiedzialnych za nadzór oraz rozważyć stworzenie programu certyfikacji w obszarze nadzoru sprawowanego z zewnątrz;
 - (v) opracować metodykę opartą na analizie ryzyka w celu określenia docelowej wielkości i składu każdego wspólnego zespołu nadzorczego;
 - (vi) przeprowadzać okresowe przeglądy modelu tworzenia klastrów wykorzystywanego podczas planowania nadzoru oraz aktualizować go w razie konieczności. Klastry należy tworzyć na podstawie najnowszych informacji dotyczących poszczególnych banków.
- d) W zakresie nadzoru na miejscu EBC powinien:
 - (i) znacznie zwiększyć obecność swoich pracowników podczas kontroli na miejscu oraz zapewnić, by większa część kontroli była prowadzona przez kontrolerów nie pochodzących z danych państw;
 - (ii) usunąć uchybienia zaobserwowane w systemie informatycznym oraz poprawić ogólne umiejętności i kwalifikacje osób prowadzących kontrole na miejscu.

01

System finansowy ma zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania gospodarki. Solidny system finansowy odgrywa kluczową rolę w wydajnym podziale zasobów i tym samym przyczynia się do zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Zaburzenie stabilności finansowej może prowadzić do wysokich kosztów dla państwa i gospodarki jako całości.

02

W okresie poprzedzającym globalny kryzys finansowy europejskie banki wykazywały się przede wszystkim nieprawidłową wyceną ryzyka (np. w zakresie instrumentów pochodnych, nieruchomości czy ryzyka związanego z niewypłacalnością państwa), a ich bilanse szybko się rozszerzały w sytuacji niewystarczających buforów kapitałowych i zabezpieczeń przed utratą płynności. Owo nieskuteczne zarządzanie ryzykiem w powiązaniu z niskimi stopami procentowymi doprowadziło do podejmowania nadmiernego ryzyka, boomu kredytowego oraz niemożliwego do pokrycia ryzyka dźwigni finansowej, a jednocześnie przyczyniło się do znacznego zakłócenia równowagi makroekonomicznej w kilku państwach członkowskich UE. Niestety uchybienia te nie zostały wykryte wystarczająco wcześniej, aby można je wyeliminować w zadowalający sposób. Ze względu na wzajemne powiązanie współczesnych systemów finansowych problemy w jednym państwie szybko rozprzestrzeniły się i wywołały trudności finansowe w innych państwach UE.

03

W miarę utraty płynności i coraz większego wpływu kryzysu gospodarczego na jakość kredytów okazało się, że wiele banków jest niezmiernie podatnych na zagrożenia i wymaga wsparcia ze strony sektora publicznego. W strefie euro okazało się w szczególności, że założenia leżące u podstaw unii gospodarczej i walutowej (UGW) mają głęboko zakorzenione niedociągnięcia strukturalne.

04

Jednym z istotnych czynników był fakt, że regulacja instytucji kredytowych i nadzór nad nimi leżały w gestii organów krajowych. Brak europejskiego organu nadzoru oznaczał „znaczące różnice w uprawnieniach przyznawanych krajowym organom nadzoru w różnych państwach członkowskich”¹.

¹ Komisja Europejska, „Raport grupy wysokiego szczebla ds. nadzoru finansowego w UE”, Bruksela, 2009.

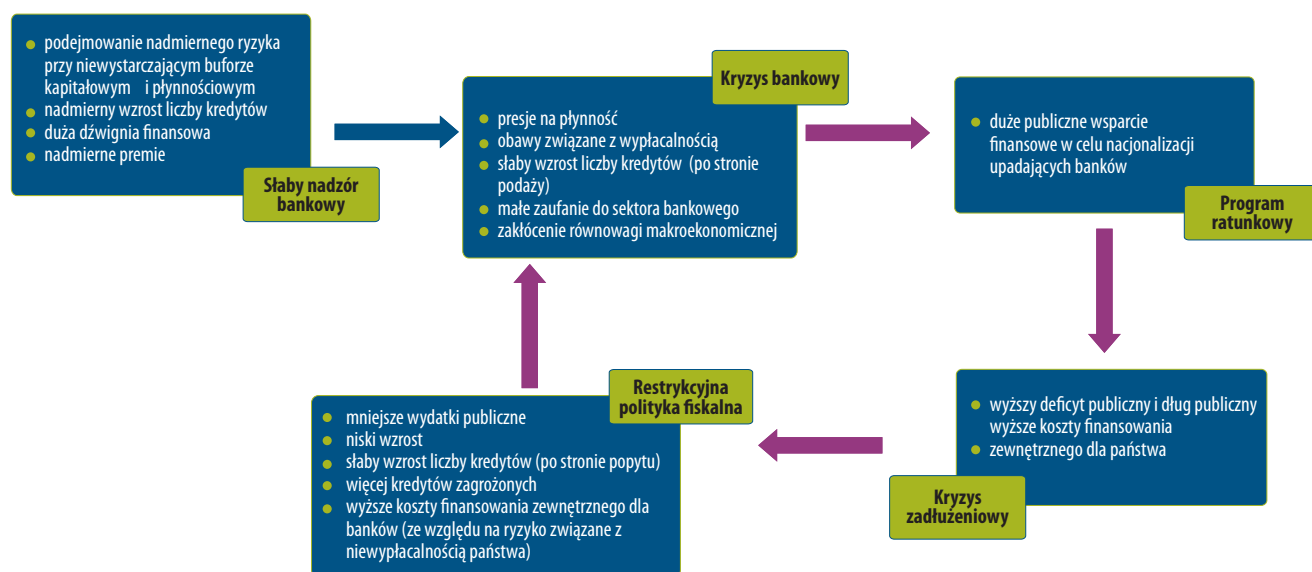
05

Ponadto w 2012 r. uznano, że architektura instytucjonalna UGW jest niewystarczająca do zapobiegania szkodliwym wzajemnym zależnościom między słabościami rządów i sektora bankowego². Kryzys w krajowym systemie bankowym miałby wpływ na rząd i *vice versa*. Ta współzależność banków i rządów zwiększyła wrażliwość strefy euro na ryzyko i dodatkowo skomplikowała zadanie zażegnania kryzysu (zob. **rys. 1**).

2 Herman Van Rompuy, przewodniczący Rady Europejskiej, we współpracy z José Manuelem Barroso, przewodniczącym Komisji Europejskiej, Jean-Claudem Junckerem, przewodniczącym Eurogrupy, oraz Mario Draghim, prezesem Europejskiego Banku Centralnego, „W kierunku prawdziwej unii gospodarczej i walutowej”, grudzień 2012 r.

Rys. 1

Współzależność banków i państw – równia pochyła?



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Ustanowienie europejskiej unii bankowej

06

W 2012 r. europejscy przywódcy podjęli decyzję o pogłębieniu UGW poprzez utworzenie europejskiej unii bankowej w celu „przerwania błędnego koła obejmującego banki i państwa”³ i wyeliminowania uchybień niekorzystnie wpływających na sektor bankowy w państwach strefy euro. Głównym celem unii bankowej jest zapewnienie większej przejrzystości, ujednolicenia i bezpieczeństwa europejskiego sektora bankowego w ramach stabilnego i dobrze funkcjonującego systemu finansowego (zob. **tabela 1**).

- 3 Utworzenie europejskiej unii bankowej ogłoszono podczas specjalnego szczytu europejskiego w dniu 29 czerwca 2012 r. Następnie w dniu 5 grudnia 2012 r. przewodniczący Rady Europejskiej w ścisłej współpracy z przewodniczącymi Komisji Europejskiej, Eurogrupy oraz prezesem Europejskiego Banku Centralnego opublikował sprawozdanie zatytułowane „W kierunku prawdziwej unii gospodarczej i walutowej”. Trzy lata później, w dniu 22 czerwca 2015 r., pięciu przewodniczących (wówczas wraz z przewodniczącym Parlamentu Europejskiego) zaprezentowało sprawozdanie z podjętych działań pt. „Dokończenie budowy europejskiej unii gospodarczej i walutowej”.
- 4 Normy ostrożnościowe odnoszą się do prawodawstwa wprowadzonego w celu poprawy kondycji finansowej instytucji kredytowych.

Tabela 1

Cel unii bankowej

Unia bankowa ma sprawić, by europejskie banki były:

...bardziej przejrzyste	dzięki konsekwentnemu stosowaniu wspólnych przepisów i standardów administracyjnych w zakresie nadzoru nad bankami oraz procedur restrukturyzacyjno-likwidacyjnych
...jednolite	dzięki jednakowemu traktowaniu krajowej i transgranicznej działalności bankowej oraz zniesieniu zależności między stanem finansowym banków a sytuacją kraju, w którym prowadzą one działalność
...bezpieczniejsze	dzięki wczesnej interwencji w razie wystąpienia problemów, zapobiegającej upadłości banków, a w razie potrzeby – dzięki ich skutecznej restrukturyzacji

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, w oparciu o informacje przekazane przez EBC (strona internetowa EBC dotycząca nadzoru bankowego).

07

Ustanowienie unii bankowej wiązało się z utworzeniem:

- a) Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego w celu zagwarantowania konsekwentnego stosowania norm ostrożnościowych⁴ w państwach strefy euro,
- b) jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w celu zapewnienia, by proces likwidacji upadających banków przebiegał sprawnie i przy minimalnych kosztach dla podatników i gospodarki realnej poprzez zaangażowanie w ten proces wierzycieli prywatnych,
- c) częściowo zharmonizowanego systemu gwarancji depozytów.

08

Ustanowienie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego w listopadzie 2014 r. określono jako „największy krok w kierunku głębszej integracji gospodarczej od czasu utworzenia unii gospodarczej i walutowej”⁵. Stanowi on niezbędną podstawę dla innych filarów unii bankowej: jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporzędkowanej likwidacji oraz – potencjalnie – ogólnounijnego systemu gwarancji depozytów. Utworzenie tego mechanizmu było także postrzegane przez ustawodawców jako kluczowe w celu przerwania zależności między rządami krajowymi a bankami oraz ograniczenia ryzyka wystąpienia systemowych kryzysów bankowych w przyszłości. Ponadto ramy regulacyjne i nadzorcze Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego mają na celu dotrzymanie kroku ciągłym zmianom w globalnym środowisku finansowym, którego cechą charakterystyczną są skomplikowane umowy i zobowiązania międzynarodowe (np. regulacje Bazylea)⁶, a tym samym uniemożliwienie przenoszenia przez banki bardziej ryzykownej działalności do jurysdykcji, w których regulacje są mniej rygorystyczne.

09

Jednolity Mechanizm Nadzorczy tworzą Europejski Bank Centralny (EBC) i organy krajowe odpowiedzialne za nadzór bankowy („właściwe organy krajowe”) w uczestniczących państwach członkowskich. Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego⁷ organy te są odpowiedzialne za nadzór mikroostrożnościowy nad wszystkimi instytucjami kredytowymi w uczestniczących państwach członkowskich⁸. Art. 6 ust. 1 nakłada na EBC odpowiedzialność za skuteczne i spójne funkcjonowanie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego. Zgodnie z art. 5 Jednolity Mechanizm Nadzorczy wykonuje także zadania makroostrożnościowe (zob. również **ramka 1**).

- 5 Przedmowa Maria Draghiego do rocznego sprawozdania EBC z działań nadzorczych za 2014 r.
- 6 Herman Van Rompuy, przewodniczący Rady Europejskiej, Jose Manuel Barroso, przewodniczący Komisji Europejskiej, Jean-Claude Juncker, przewodniczący Eurogrupy, oraz Mario Draghi, prezes Europejskiego Banku Centralnego, „W kierunku prawdziwej unii gospodarczej i walutowej”, grudzień 2012 r.
- 7 Rozporządzenie Rady (UE) nr 1024/2013 z dnia 15 października 2013 r. powierzające Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi (Dz.U. L 287 z 29.10.2013, s. 63).
- 8 Uczestnikami Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego są automatycznie wszystkie państwa należące do strefy euro (Belgia, Niemcy, Estonia, Irlandia, Grecja, Hiszpania, Francja, Włochy, Cypr, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Malta, Niderlandy, Austria, Portugalia, Słowenia, Słowacja i Finlandia). Państwa członkowskie spoza strefy euro mogą uczestniczyć w tym mechanizmie w ramach systemu tzw. bliskiej współpracy z EBC.

Nadzór mikro- i makroostrożnościowy

Nadzór mikroostrożnościowy ma na celu zapewnienie dobrej kondycji finansowej poszczególnych banków. Nadzór makroostrożnościowy z kolei ma wykrywać zagrożenia dla stabilności całego systemu finansowego, wynikające przede wszystkim ze zmian makroekonomicznych. Podczas gdy cele na tych dwóch poziomach nadzoru są różne, stosowane instrumenty bywają zbieżne: instrument makroostrożnościowy może być wykorzystywany do oceny i interwencji w ramach nadzoru mikroostrożnościowego oraz *vice versa*. Różnice występują pod względem logiki i zakresu stosowania. W szczególności ten sam instrument uznaje się często za mikroostrożnościowy, jeśli jest stosowany wybiórczo względem poszczególnych instytucji, oraz za makroostrożnościowy, jeśli jest stosowany w odniesieniu do grup banków lub wszystkich banków w kraju.

10

Trzy główne cele⁹ Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego są następujące:

- a) zapewnienie bezpieczeństwa i dobrej kondycji finansowej europejskiego sektora bankowego,
- b) zwiększenie integracji i stabilności finansowej,
- c) zapewnienie spójnego nadzoru.

11

Zadania i obowiązki EBC oraz właściwych organów krajowych w zakresie nadzoru są przydzielane w zależności od istotności podmiotów będących przedmiotem nadzoru. W ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego EBC jest odpowiedzialny za bezpośredni nadzór nad istotnymi instytucjami finansowymi¹⁰. W tym celu EBC tworzy wspólne zespoły nadzorcze, które składają się z pracowników EBC i właściwych organów krajowych. Każdy wspólny zespół nadzorczy odpowiada za nadzór mikroostrożnościowy nad istotnym bankiem, jednak odpowiednie decyzje są podejmowane przez Radę Prezesów EBC po przedstawieniu projektu decyzji przez Radę ds. Nadzoru nad Jednolitym Mechanizmem Nadzorczym.

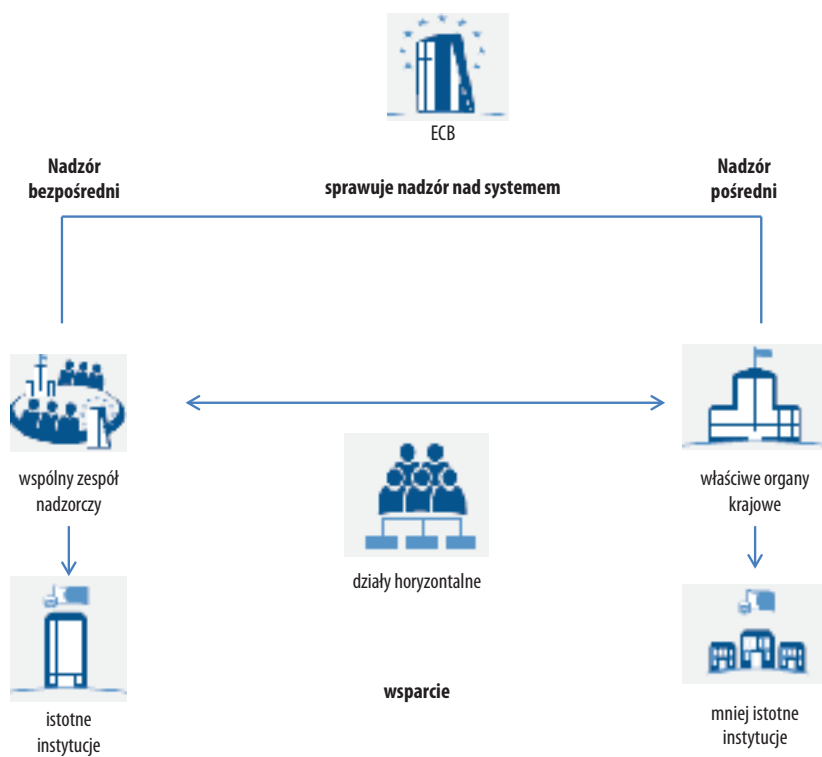
12

EBC sprawuje także kontrolę nad nadzorem ostrożnościowym nad „mniej istotnymi” bankami. W tym przypadku organem sprawującym nadzór bezpośredni jest odpowiedni właściwy organ krajowy, który jest uprawniony do podejmowania wszelkich koniecznych decyzji nadzorczych. EBC może jednak postanowić o objęciu mniej istotnej instytucji nadzorem bezpośrednim w dowolnym momencie, jeśli uzna to za konieczne. **Rys. 2** pokazuje podział zadań w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego.

- 9 Przewodnik EBC na temat nadzoru bankowego.
- 10 Obecnie bezpośredniemu nadzorowi EBC podlega 129 grup banków (około 1200 nadzorowanych podmiotów), które posiadają ponad 21 bln euro w aktywach. Około 3200 banków jest natomiast sklasyfikowanych jako mniej istotne. Kryteria uznawania banków za istotne i tym samym objęcia ich nadzorem EBC są określone w art. 6 ust. 4 rozporządzenia w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego. Są to: całkowita wartość aktywów banku, jego znaczenie dla gospodarki państwa członkowskiego i UE jako całości, istotność działalności transgranicznej oraz fakt, czy bank wnioskował o finansowanie lub otrzymał finansowanie w ramach Europejskiego Mechanizmu Stabilności lub Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej. Zastosowanie może mieć dowolne z tych kryteriów. Bank może także zostać uznany za istotny, jeśli jest jednym z trzech najistotniejszych banków z siedzibą w danym państwie.

Rys. 2

Podział zadań w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego



Źródło: Trybunał Obrachunkowy, na podstawie informacji przekazanych przez EBC.

Podejście kontrolne i metodyka kontroli

19

13

Trybunał zbadał, czy wspólne zespoły nadzorcze w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego oraz zespoły ds. kontroli na miejscu zostały ustanowione w sposób umożliwiający ich wydajną pracę w odpowiednim środowisku zarządzania, kontroli i rozliczalności¹¹. Trybunał przeanalizował w szczególności:

- a) środowisko operacyjne utworzone w ramach struktury zarządzania pracami wspólnych zespołów nadzorczych oraz zespołów ds. kontroli na miejscu, w tym rolę pionu audytu wewnętrznego EBC, a także planowanie prac kontrolnych dotyczących Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego;
- b) procedury i zasady regulujące rozliczalność, w tym kontrolę zewnętrzną, a także ich zastosowanie w praktyce;
- c) zaplanowanie i utworzenie wspólnych zespołów nadzorczych, ze szczególnym uwzględnieniem ich struktury i zasobów;
- d) ustanowienie, zaplanowanie i przeprowadzanie kontroli na miejscu oraz sprawozdawczość z ich wyników.

14

Za podstawę kryteriów kontroli przyjęto następujące źródła:

- a) wymogi prawne i cele ustanowione w rozporządzeniu w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego i w rozporządzeniu ramowym w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego¹²;
- b) „Podstawowe zasady efektywnego nadzoru bankowego” (wersja z 2012 r.), wydane przez Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego (BCBS);
- c) standardy Instytutu Audytorów Wewnętrznych (IIA) oraz „Minimalne wymagania zarządzania ryzykiem” wydane przez niemiecki Federalny Urząd Nadzoru Usług Finansowych (BaFin);
- d) regulamin i procedury wewnętrzne EBC.

15

Trybunał zgromadził dowody kontroli w ramach spotkań i wywiadów z kluczowymi pracownikami EBC odpowiedzialnymi za nadzór, a także w drodze przeglądu dokumentów wewnętrznych i publicznie dostępnych danych. Trybunał wykorzystał te dowody w celu przeanalizowania adekwatności rozwiązań przyjętych przez EBC w zakresie zarządzania oraz struktury organizacyjnej po przejęciu przez EBC obowiązków w zakresie nadzoru, a także w celu oceny zgodności z ramami prawnymi i, w szczególności, z zasadami dotyczącymi niezależności. Trybunał przeanalizował wydajność procesu decyzyjnego oraz ocenił zasady etyki wprowadzone dla pracowników odpowiedzialnych za nadzór. Porównał również strukturę pionu audytu wewnętrznego i proces planowania jego działań w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego z przyjętymi najlepszymi praktykami.

11 Uprawnienia Trybunału wynikają z art. 27.2 statutu ESBC i z art. 20 ust. 7 rozporządzenia w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego.

12 Rozporządzenie (UE) nr 468/2014 Europejskiego Banku Centralnego z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiające ramy współpracy pomiędzy Europejskim Bankiem Centralnym a właściwymi organami krajowymi oraz wyznaczonymi organami krajowymi w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego (Dz.U. L 141 z 14.5.2014, s. 1).

16

W odniesieniu do procedur i zasad dotyczących rozliczalności, w tym kontroli zewnętrznej, Trybunał zbadał procesy wyboru danych i informacji dla kluczowych zainteresowanych podmiotów oraz sprawdził zgodność z obowiązującymi przepisami. Oceniał także i porównał rozwiązania w zakresie rozliczalności i kontroli zewnętrznej Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego z rozwiązaniami wdrożonymi w niektórych innych jurysdykcjach. W tym celu wykorzystał informacje uzyskane od najwyższych organów kontroli Australii, Kanady i USA.

17

W odniesieniu do prac wspólnych zespołów nadzorczych Trybunał przeanalizował wstępne planowanie i przydział zasobów na zadania nadzorcze przez EBC na etapie początkowym, a także współpracę z właściwymi organami krajowymi i wykorzystanie ich jako źródła zasobów i na potrzeby prowadzenia nadzoru z zewnątrz. Trybunał ocenił także strukturę wspólnych zespołów nadzorczych, obowiązującą w nich hierarchię służbową oraz rozwiązania zmierzające do zapewnienia odpowiednich szkoleń.

18

Oprócz prac kontrolnych w EBC Trybunał rozesłał kwestionariusz do wszystkich właściwych organów krajowych i istotnych banków w celu uzyskania informacji na temat wydajności nowego systemu nadzoru. W **załączniku I** przedstawiono szczegółowo prace faktycznie wykonane w odniesieniu do każdego aspektu kontroli.

Trudności w uzyskaniu dowodów kontroli

19

EBC przekazał Trybunałowi bardzo niewiele informacji niezbędnych do sformułowania opinii na temat skuteczności zarządzania w odniesieniu do wszechstronnych ocen przeprowadzanych przez EBC, skuteczności zarządzania wspólnymi zespołami nadzorczymi, skuteczności zarządzania w zakresie planowania i wdrażania działań nadzorczych, a także na temat procesu decyzyjnego oraz prac przeprowadzonych w kontekście kontroli na miejscu. Szczegółowe informacje przedstawiono w **załączniku II**. W skrócie, dowody kontroli, których Trybunał nie był w stanie uzyskać, obejmowały następujące dokumenty:

(i) Zarządzanie:

- o decyzje i protokoły Rady ds. Nadzoru (zob. pkt 36–39).

ii) Rozliczalność:

- o dokumentacja dotycząca wymiany opinii *ad hoc* między Parlamentem Europejskim a przewodniczącym Rady ds. Nadzoru oraz dokumentacja, o którą wnioskowała Komisja w związku z ustawowym wymogiem składania sprawozdań w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego (zob. pkt 92 i 98–99).

Podejście kontrolne i metodyka kontroli

(iii) Wspólne zespoły nadzorcze:

- o wybrane części instrukcji dotyczącej nadzoru, które mają zastosowanie do działań w ramach programu oceny nadzorczej, oraz dokumenty programu oceny nadzorczej w odniesieniu do próby banków dobranej na potrzeby kontroli prowadzonej przez Trybunał,
- o odpowiednie rozdziały instrukcji dotyczącej nadzoru, modele i metodyki oraz wybrane sprawozdania i decyzje w ramach procesu kontroli i oceny nadzorczej (SREP),
- o szczegółowe dane dotyczące każdego istotnego podmiotu oraz obliczenia wykorzystane w ramach metodyki tworzenia klastrów i przypisywania banków do określonych klastrów przez EBC (zob. pkt 104–149).

(iv) Nadzór na miejscu:

- o informacje o konkretnych wnioskach o przeprowadzenie kontroli, w tym szczegółowe dane na temat powodów wystąpienia z takimi wnioskami, sposobu nadawania im priorytetu oraz powodów ich ewentualnego odrzucenia,
- o informacje na temat zasobów właściwych organów krajowych oraz planowania kontroli na lata 2015 i 2016,
- o sprawozdania z kontroli i załączniki do rozdziału 6 instrukcji dotyczącej nadzoru opisujące metodykę kontroli na miejscu (zob. pkt 150–183).

20

Do celów niniejszego sprawozdania zarządzanie oznacza wewnętrzne procesy i procedury regulujące funkcję nadzorczą oraz zapewniające, by działania i decyzje dotyczące nadzoru były spójne, wydajne, skuteczne i przejrzyste. Dobre zarządzanie obejmuje jasny podział ról i obowiązków, odpowiednie delegowanie uprawnień i właściwą niezależność operacyjną, tak aby umożliwić organom nadzoru wykonywanie zadań zgodnie z ich uprawnieniami i techniczną wiedzą ekspercką. Kolejnym aspektem dobrego zarządzania jest audyt wewnętrzny, który ułatwia wykrywanie oszustw i zapobieganie im, monitorowanie zgodności z przepisami oraz ograniczanie ryzyka. Według BCBS „operacyjna niezależność, rozliczalność i ład korporacyjny w działaniu organu nadzorczego są ujęte w przepisach prawa i znane ogółowi społeczeństwa” (zasada 2, kryterium podstawowe 1).

Ustanowiono złożoną strukturę organizacyjną

21

Kluczowa zasada mająca zastosowanie do struktury organizacyjnej Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego przewiduje, że „personel zajmujący się wykonywaniem zadań powierzonych EBC na mocy rozporządzenia w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego jest organizacyjnie oddzielony od personelu zajmującego się wykonywaniem innych zadań powierzonych EBC i podlega innej hierarchii służbowej”¹³.

22

EBC szybko ustanowił nową strukturę organizacyjną na potrzeby sprawowania funkcji nadzorczej¹⁴. Ta nowa struktura obejmuje Radę ds. Nadzoru, która z pomocą sekretariatu odpowiada za planowanie i wykonywanie zadań nadzorczych EBC, a także cztery dyrekcje generalne odpowiedzialne za nadzór mikroostrożnościowy (DG ds. Nadzoru Mikroostrożnościowego I do IV), które w kwestiach operacyjnych podlegają przewodniczącemu i wiceprzewodniczącemu Rady¹⁵ (zob. **rys. 3**). W ramach struktury zarządzania EBC ustanowiono osobny dział w DG ds. Nadzoru Mikroostrożnościowego I, który odpowiada za nadzorcze zapewnianie jakości w odniesieniu do funkcji nadzorczej EBC. Dział ten pełni rolę „drugiej linii obrony” w kontaktach między działami operacyjnymi i pionem kontroli wewnętrznej. Przeprowadza on kontrole jakości *ex post* produktów, procesów i narzędzi EBC, a za pośrednictwem zaleceń skierowanych do kierownictwa przyczynia się do ulepszenia jakości nadzoru bankowego sprawowanego przez EBC i promowania najlepszych praktyk.

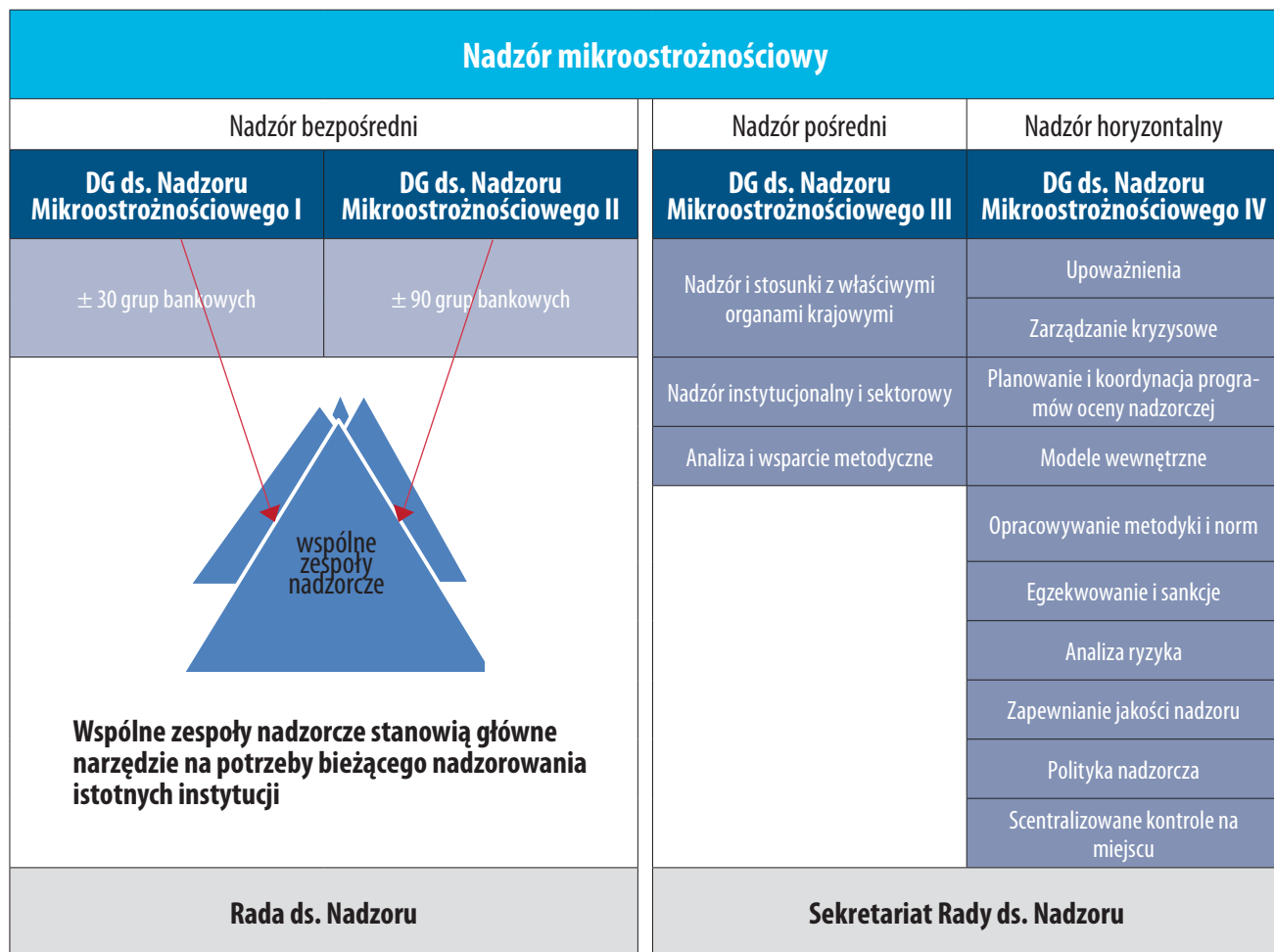
23

Model przyjęty w celu pozyskiwania zasobów na potrzeby nadzoru nad istotnymi instytucjami przewiduje pozyskiwanie pracowników zarówno z EBC, jak i z właściwych organów krajowych¹⁶. Ze strony EBC pracownicy mianowani na członków i koordynatorów wspólnych zespołów nadzorczych pochodzą z DG ds. Nadzoru Mikroostrożnościowego I i DG ds. Nadzoru Mikroostrożnościowego II, które pełnią powierzone EBC obowiązki w zakresie nadzoru bezpośredniego. Z kolei członkowie wspólnych zespołów nadzorczych wyznaczeni do tych zadań przez właściwe organy krajowe prowadzą działalność z siedziby swoich rodzimych instytucji. Według stanu na marzec 2016 r. właściwe organy krajowe przydzieliły 846 EPC do prac w ramach wspólnych zespołów nadzorczych, w porównaniu z 455 EPC przydzielonymi przez EBC (215 z DG ds. Nadzoru Mikroostrożnościowego I i 240 z DG ds. Nadzoru Mikroostrożnościowego II).

- 13 Art. 25 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego.
- 14 Struktura zarządzania EBC jest zdefiniowana w TFUE. Rozporządzenie w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego nie wpłynęło na odpowiedzialność Zarządu za zarządzanie wewnętrzną organizacją EBC, w tym kwestie związane z zasobami ludzkimi i budżetem.
- 15 Motyw 66 rozporządzenia w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego.
- 16 Zgodnie z art. 6 ust. 2 rozporządzenia w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego EBC i właściwe organy krajowe są prawnie zobowiązane do współpracy w dobrej wierze i wymiany informacji. Art. 6 ust. 3 stanowi, że „właściwe organy krajowe odpowiadają za udzielenie EBC pomocy [...] w zakresie przygotowywania i wdrażania wszelkich aktów dotyczących zadań, o których mowa w art. 4, w odniesieniu do wszystkich instytucji kredytowych”.

Rys. 3

Struktura organizacyjna Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego



Źródło: Trybunał Obrachunkowy, na podstawie informacji przekazanych przez EBC.

24

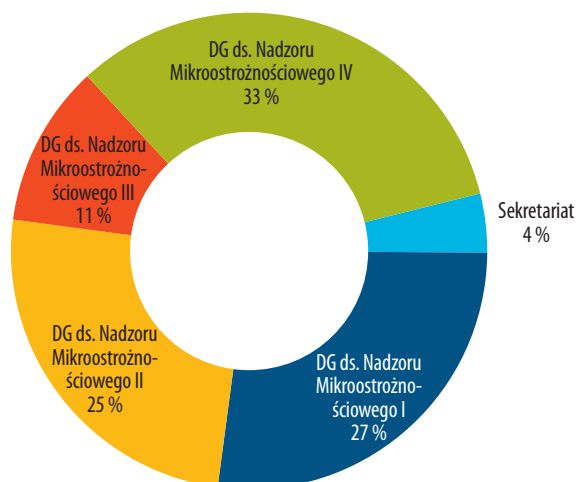
W momencie rozpoczęcia działalności przez Jednolity Mechanizm Nadzorczy w listopadzie 2014 r. nowa struktura organizacyjna była w pełni gotowa do podjęcia działań. Ta skomplikowana struktura była jednak źródłem istotnych wyzwań. Aby wypracować wspólne i skuteczne podejście do nadzoru, zasadnicze znaczenie miała zaawansowana koordynacja i bezproblemowa komunikacja między pracownikami EBC i pracownikami właściwych organów krajowych.

Rekrutacja prowadzona przez EBC na potrzeby Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego była skuteczna, biorąc pod uwagę ograniczenia czasowe...

25

W okresie poprzedzającym przejęcie obowiązków w zakresie nadzoru EBC podjął działania w celu zapewnienia zasobów na potrzeby tej nowej funkcji – ze znacznym sukcesem, biorąc pod uwagę ograniczone ramy czasowe. Rekrutacja rozpoczęła się w 2013 r., a na 133 ogłoszenia o naborze odpowiedziało 25 000 kandydatów. Do końca 2014 r. obsadzonych zostało około 85% z 1 073 zatwierdzonych stanowisk EPC na 2015 r. Rekrutacja była kontynuowana w 2015 r., a na koniec roku obsadzonych było około 96% zatwierdzonych stanowisk. Trybunał porównał wyrywkowo życiorysy zatrudnionych pracowników z umiejętnościami wymaganymi na danych stanowiskach. Pracownicy objęci próbą kontrolną posiadali umiejętności i kwalifikacje niezbędne do wykonywania zadań powierzonych im przez EBC – mimo że do systematycznych kontroli referencji (tj. do kontaktowania się z osobami udzielającymi referencji wymienionymi w życiorysach) przystąpiono dopiero od grudnia 2015 r. Aby uzyskać informacje na temat pracowników EBC przydzielonych do Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego w rozbiciu procentowym, zob. **rys. 4**.

Rys. 4 Zatwierdzone stanowiska w obszarze nadzoru bankowego sprawowanego przez EBC na dzień 31 grudnia 2015 r. – podział według EPC



...ale w dużej mierze opiera się na zasobach właściwych organów krajowych

26

Zgodnie z przepisami regulującymi zapewnianie zasobów na potrzeby Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego „EBC jest odpowiedzialny za przeznaczenie niezbędnych zasobów finansowych i ludzkich na realizację zadań powierzonych mu [...]”¹⁷, a zasoby powinny być pozyskiwane „w sposób zapewniający niezależność EBC od nadmiernych nacisków ze strony właściwych organów krajowych i uczestników rynku [...]”¹⁸.

27

Główne ryzyko wynikające z bieżącej struktury organizacyjnej wiąże się z tym, że w ramach systemu zakładającego, że zespoły nadzorcze są obsadzone wspólnie, dużą część kosztów związanych z nadzorem nad istotnymi bankami w strefie euro ponoszą właściwe organy krajowe¹⁹. W związku z tym całkowity budżet na zadania nadzorcze jest w rzeczywistości sumą 27 odrębnych budżetów²⁰, w tym budżetu EBC. Duża część łącznych zasobów jest wydatkowana na pokrycie kosztów pracowników krajowych (właściwych organów krajowych i banków centralnych). Organy krajowe mają decydujący głos w sprawach dotyczących zasobów finansowych i innych zasobów przydzielanych na potrzeby kontroli na miejscu oraz mianowanych przez nie członków wspólnych zespołów nadzorczych²¹, mimo że za te obszary nadzoru odpowiedzialność ponosi EBC. Ponadto chociaż EBC ujawnia kwotę opłaty nadzorczej nakładanej na banki i przekazuje informacje na ten temat właściwym organom krajowym przed podjęciem ostatecznej decyzji o jej nałożeniu, obecne ramy prawne nie zawierają żadnych przepisów dotyczących ujawniania skonsolidowanych informacji na temat łącznych kosztów Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego.

Podmioty instytucjonalne zostały ustanowione zgodnie z wymogami, a w ich pracach wspiera je rozbudowany proces decyzyjny

28

Ramy prawne dla Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego zostały wdrożone. Jak wymagają tego przepisy i zgodnie z podstawową zasadą 1 BCBS²², dokonano uzgodnień dotyczących ustanowienia i regulaminów organów w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego odgrywających rolę w procesie decyzyjnym oraz przekazano je do wiadomości publicznej.

17 Art. 28 rozporządzenia w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego.

18 Motyw 77 rozporządzenia w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego.

19 Kontrola przeprowadzona przez Trybunał nie obejmowała swym zakresem analizy budżetów właściwych organów krajowych.

20 Liczba ta obejmuje budżety właściwych organów krajowych oraz, w odpowiednich przypadkach, innych organów wyznaczonych przez uczestniczące państwa członkowskie.

21 Art. 6 rozporządzenia w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego określa zasady współpracy między EBC a właściwymi organami krajowymi w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego. Trybunał otrzymał jednak dokumenty i informacje dotyczące właściwych organów krajowych wyłącznie za pośrednictwem EBC oraz kwestionariusza. Procedurami kontroli nie objęto właściwych organów krajowych.

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

29

Rolą Rady ds. Nadzoru jest planowanie i wykonywanie zadań nadzorczych powierzonych EBC. W tym kontekście Rada opracowuje ostateczną, pełną wersję projektów decyzji, które w większości przypadków są sporządzane przez wspólne zespoły nadzorcze, i przedstawia je Radzie Prezesów EBC. Decyzje uznaje się za przyjęte, chyba że Rada Prezesów zgłosi sprzeciw w pewnym określonym terminie (tzw. procedura niezgłoszenia sprzeciwu). Skład Rady i procedura mianowania członków są opisane w rozporządzeniu w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego²³. Trybunał nie był w stanie skontrolować procedur mianowania i odwoływania przedstawicieli właściwych organów krajowych zasiadających w Radzie ds. Nadzoru²⁴. Instytucje Unii Europejskiej nie są konsultowane ani w żaden inny sposób zaangażowane w ten proces.

30

Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego²⁵ EBC ustanowił także Administracyjną Radę Odwoławczą, której zadaniem jest dokonywanie wewnętrznego administracyjnego przeglądu decyzji podjętych przez EBC. Do lipca 2015 r. do Rady zwrócono się o dokonanie przeglądu sześciu decyzji w terminie dwóch miesięcy. We wszystkich przypadkach dotrzymała ona tego terminu. W jednym przypadku przedłożenie nowej decyzji Radzie Prezesów przez Radę ds. Nadzoru po przeprowadzeniu postępowania przez Administracyjną Radę Odwoławczą zajęło trzy i pół miesiąca zamiast 20 dni roboczych.

31

Jak dotąd nie skorzystano z usług zespołu mediacyjnego, który został ustanowiony²⁶ w celu rozstrzygania różnic zdań wyrażonych przez właściwe organy krajowe w odniesieniu do sprzeciwu Rady Prezesów wobec projektu decyzji Rady ds. Nadzoru.

Proces decyzyjny jest złożony, obejmuje wiele szczebli, na których odbywa się wymiana informacji, i odbywa się przy znacznym zaangażowaniu ze strony sekretariatu Rady ds. Nadzoru

32

Efektywny proces zarządzania wewnętrznego i skuteczna komunikacja wewnętrzna powinny ułatwiać przyjmowanie decyzji na poziomie odpowiednim do istotności danej kwestii i w odpowiednich terminach, w zależności od pilności danej sprawy²⁷.

33

Proces decyzyjny w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, łącznie z procedurą „niezgłoszenia sprzeciwu”, przedstawiono na **rys. 5**.

23 Art. 26 rozporządzenia w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego.

24 Zob. podstawowa zasada 2 BCBS, kryterium podstawowe 2.

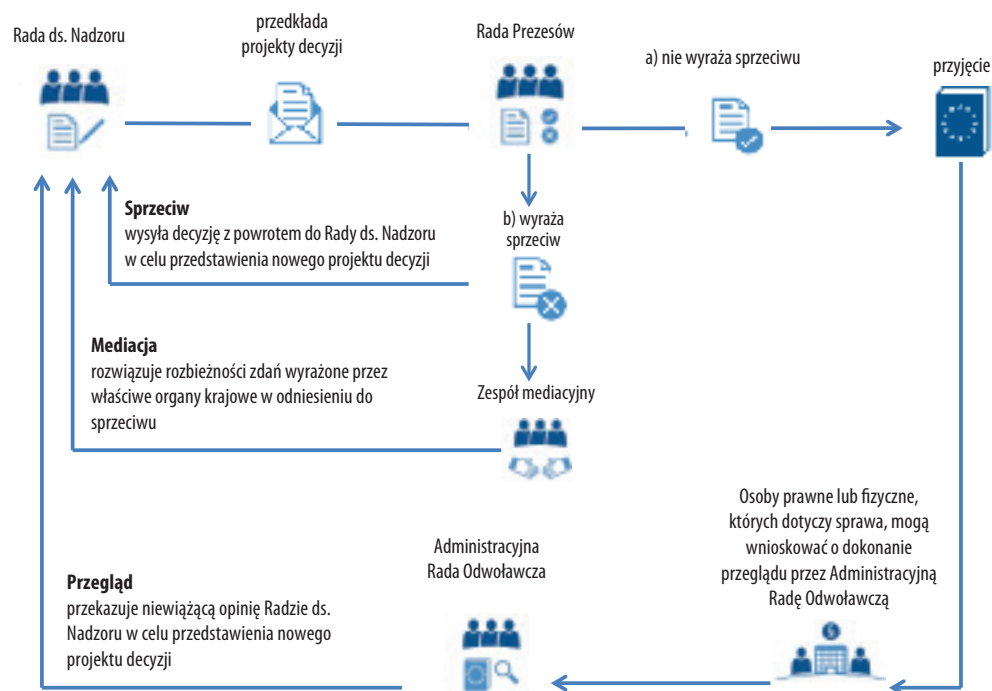
25 Art. 24 rozporządzenia w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego.

26 Zob. rozporządzenie (UE) nr 673/2014 Europejskiego Banku Centralnego z dnia 2 czerwca 2014 r. w sprawie ustanowienia zespołu mediacyjnego i jego regulaminu (Dz.U. L 179 z 19.6.2014, s. 72).

27 Podstawowa zasada 2 BCBS, kryterium podstawowe 4.

Rys. 5

Przegląd procesu decyzyjnego



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie informacji przekazanych przez EBC.

34

W **załączniku III** przedstawiono kompleksowy i złożony charakter wymiany informacji w ramach procesu decyzyjnego, w który mocno zaangażowany jest sekretariat Rady ds. Nadzoru. W ramach standardowej procedury (bez uwzględnienia prac przygotowawczych prowadzonych przez wspólne zespoły nadzorcze) proces powinien zajmować około pięciu tygodni²⁸.

35

Sekretariat Rady ds. Nadzoru jest odpowiedzialny za koordynację procesu decyzyjnego. W tym celu opracował on wewnętrzne praktyki i procedury. Wydał jednak niewiele wytycznych dla wspólnych zespołów nadzorczych i innych obszarów działalności w formie list kontrolnych, wzorów i schematów blokowych.

28 Okres ten obejmuje pięć dni roboczych na rozpatrzenie dokumentacji przez członków Rady ds. Nadzoru przed zatwierdzeniem projektu decyzji, dwa tygodnie w związku z prawem instytucji kredytowej do bycia wysłuchanym oraz maksymalnie dziesięć dni roboczych na przyjęcie przez Radę Prezesów decyzji bez wyrażenia sprzeciwu zgodnie z rozporządzeniem w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego. Etapy prac przygotowawczych prowadzonych przez wspólne zespoły nadzorcze są opisane w **załączniku III**. Standardowy termin pięciu tygodni ma zastosowanie w przypadkach, gdy wymagane jest wysłuchanie. Jeśli decyzja nie miałaby negatywnych skutków, prawo do bycia wysłuchanym nie jest wymagane, a standardowa procedura zajmuje trzy tygodnie.

Od Rady ds. Nadzoru wymaga się podejmowania ogromnej liczby decyzji...

36

Według stanu na listopad 2015 r. Rada ds. Nadzoru podjęła łącznie 1 450 decyzji nadzorczych (zob. **tabela 2**). Przewodniczący Rady publicznie stwierdził, że Rada Prezesów musi polegać na wnioskach Rady ds. Nadzoru ze względu na liczbę przekazywanych jej decyzji nadzorczych²⁹. W styczniu 2016 r. rozpoczęto debatę na temat uproszczenia pewnych aspektów procesu decyzyjnego³⁰.

Tabela 2

Decyzje nadzorcze w okresie od listopada 2014 r. do listopada 2015 r.

Kategoria decyzji nadzorczej	Liczba decyzji
Decyzje dotyczące kompetencji i reputacji	661
Istotność i zmiana istotności	216
Decyzje związane z wszechstronną oceną	145
SREP	119
Fundusze własne (emisja, obniżenia kapitału podstawowego Tier I)	103
Nabycie znacznych pakietów akcji	80
Licencje	27
Zwolnienie z wymogów ostrożnościowych	18
Różne	17
Trwające procedury nadzorcze	13
Instrukcje dla właściwych organów krajowych dotyczące istotnych instytucji	13
Inne upoważnienia (sprzedaż)	9
Fuzje	8
Decyzje w sprawie kosztów i opłaty	7
Decyzje dotyczące konglomeratów finansowych	6
Modele wewnętrzne	5
Decyzje dotyczące struktur grupowych	2
Ogólne instrukcje dla właściwych organów krajowych	1
OGÓŁEM	1 450

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie informacji przekazanych przez EBC.

29 „Mówimy tu o tysiącach decyzji, które są przedstawiane Radzie Prezesów. Obejmują one decyzje, które nigdy nie trafiły na moje biurko ani na biurka osób znajdujących się o stopień niżej w hierarchii, ponieważ rozporządzenie w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego nie przewiduje przekazywania uprawnień. Nie sądzę, by Rada Prezesów mogła przeanalizować każdy ich szczegół. Musi mieć zaufanie do Rady ds. Nadzoru”.
<https://bankingsupervision.europa.eu/press/interviews/date/2016/html/sn160125.en.html>

30 W przemówieniu wiceprzewodniczący wyjaśnił, że Rada ds. Nadzoru rozważała wprowadzenie ram przewidujących przekazywanie uprawnień do podejmowania „rutynowych” decyzji na niższe szczeble w hierarchii, tak aby mogła skupić się na ważniejszych, istotniejszych i bardziej uznaniowych kwestiach.
<https://bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2016/html/se160113.en.html>

37

W odniesieniu do 16 przypadków ujętych w próbie Trybunał otrzymał tabele, w których przedstawiono poszczególne kroki proceduralne i daty podjęcia różnego typu decyzji. Trybunał nie uzyskał jednak dostępu do podstawowej dokumentacji, nie może zatem wyrazić opinii na temat wydajności procesu.

...co wpływa pośrednio na prace komitetu sterującego

38

W trakcie przeglądu przeprowadzonego w 2015 r. przez EBC wskazano niedociągnięcia w organizacji i innych aspektach procedur i posiedzeń komitetu sterującego. Co najważniejsze, sekretariat zwrócił uwagę na trudności, z jakimi wiąże się przygotowanie posiedzeń zarówno Rady, jak i komitetu sterującego w tym samym dniu. W rezultacie dokumenty były często przekazywane zbyt późno, a członkowie komitetu byli niewystarczająco przygotowani do omawiania kwestii przewidzianych w porządku obrad.

39

Na koniec przeglądu sporządzono notatkę, w której przedstawiono wady i zalety różnych alternatywnych rozwiązań. Po ich rozważeniu komitet sterujący zdecydował, że nie zmieni metod organizacji pracy, a jedynie ujednolici pewne elementy procedury podejmowania działań następczych.

Zasada rozdziału polityki pieniężnej od funkcji nadzorczej jest stosowana, istnieją jednak zagrożenia dotyczące postrzegania niezależności

40

EBC wykonuje zadania powierzone mu na mocy rozporządzenia w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego bez uszczerbku dla swoich zadań dotyczących polityki pieniężnej oraz wszelkich innych zadań i oddzielnie od nich³¹. Motyw 65 tego rozporządzenia stanowi, że zadania nadzorcze i zadania dotyczące polityki pieniężnej EBC powinny być wykonywane całkowicie odrębnie, aby zapobiec konfliktom interesów oraz zapewnić wykonywanie każdej z tych funkcji zgodnie z odpowiednimi celami. Personel zajmujący się wykonywaniem zadań na mocy rozporządzenia musi być organizacyjnie oddzielony od personelu zajmującego się wykonywaniem innych zadań powierzonych EBC i podlegać innej hierarchii służbowej. Od EBC wymagane było przyjęcie i podanie do wiadomości publicznej wszystkich niezbędnych regulaminów wewnętrznych, w tym regulaminów dotyczących tajemnicy służbowej oraz wymiany informacji pomiędzy dwoma obszarami operacyjnymi, a także zapewnienie, by Rada Prezesów w pełni rozróżniała działalność w odniesieniu do funkcji w zakresie polityki pieniężnej od działalności w odniesieniu do funkcji nadzorczych³².

31 Art. 25 rozporządzenia w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego.

32 Zob. w szczególności art. 25 rozporządzenia w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego.

41

EBC przyjął decyzję w tej sprawie, jak również regulaminy dotyczące tajemnicy służbowej oraz wymiany informacji na potrzeby tych dwóch funkcji. Zmienił także swój regulamin wewnętrzny, aby włączyć nowe organy decyzyjne do struktury organizacyjnej oraz doprecyzować ich rolę w ramach procesu decyzyjnego. Trybunał został poinformowany, że zgodnie z rozporządzeniem Rada Prezesów prowadzi działalność na podstawie odrębnych programów prac i odbywa osobne posiedzenia w dwóch obszarach. Jest to wymóg przewidziany w art. 131.1 Regulaminu EBC.

Można by uczynić więcej, aby ocenić ryzyko wynikające z korzystania ze wspólnych służb

42

Decyzja EBC w sprawie wdrożenia rozdziału funkcji³³ stanowi, że niektóre działy EBC mogą zostać wyznaczone na „służby świadczące usługi wspólne”, zapewniające wsparcie zarówno w ramach polityki pieniężnej, jak i funkcji nadzorczej. Utworzenie takich służb sprzyja sprawności i efektywności świadczenia usług, ponieważ minimalizuje ryzyko dublowania prac. Pomimo pozytywnych aspektów rozwiązanie takie wiąże się z szeregiem zagrożeń (zob. **tabela 3**).

43

Ryzyko wynikające z braku pełnego wdrożenia zasady rozdziału funkcji może także występować w innych obszarach operacyjnych EBC, między innymi w zakresie wymiany informacji poufnych. Służby świadczące usługi wspólne są wyłączone z przepisów dotyczących wymiany informacji między odpowiednimi funkcjami określonych w art. 6 decyzji EBC w sprawie wdrożenia rozdziału funkcji (tj. wymiana informacji poufnych nie wymaga wcześniejszej zgody Zarządu)³⁴, chociaż mają do nich zastosowanie ogólne zasady dotyczące dostępu do informacji.

44

Istnieją ogólne przepisy w sprawie przetwarzania informacji poufnych (np. zobowiązania prawne określone w art. 37.2 statutu ESBC i EBC, art. 339 TFUE, zasadach etyki zawodowej EBC oraz art. 4 i 5 decyzji EBC/2014/39). Podstawowa zasada 2 BCBS, kryterium 5 podkreśla potrzebę ustalenia zasad wyjaśniających, jak radzić sobie z konfliktami interesów i jak odpowiednio korzystać z informacji. Mimo to EBC nie przeprowadził szczegółowej analizy ryzyka dla każdej służby świadczącej usługi wspólne ani nie zapewnił rozdziału dla większości obszarów działalności na poziomie jednostki lub działu.

33 Decyzja EBC/2014/39 z dnia 17 września 2014 r. w sprawie wdrożenia rozdziału funkcji polityki pieniężnej od funkcji nadzorczej Europejskiego Banku Centralnego (Dz.U. L 300 z 18.10.2014, s. 57).

34 Art. 3 ust. 4 decyzji EBC/2014/39.

Tabela 3

Służby EBC świadczące usługi wspólne oraz ryzyko związane z rozdziałem funkcji

Służba świadcząca usługi wspólne/obszar działalności	Oddzielne działy w ramach służby?	Możliwe konflikty	Specjalne zabezpieczenia inne niż decyzja EBC lub zasady etyki?
Administracja	Nie	Przydział zasobów, określanie priorytetu zadań	Nie
Dział IT	Nie	Przydział zasobów, określanie priorytetu zadań, odrębne wymogi informatyczne	Nie
Komunikacja	Nie	W przypadku sprzecznych poglądów na dany temat jednostka zapewni wsparcie w obszarze komunikacji. Może to doprowadzić do konsensusu niepożądanego przez żadną ze stron.	Nie
Zasoby kadrowe, budżet i organizacja	Nie	W kwestiach operacyjnych pracownicy podlegają wyłącznie Zarządowi, brak rozdziału obowiązków w zakresie rekrutacji, budżetu, awansów, zwolnień i uprawnień dyscyplinarnych; pracownicy odpowiedzialni za nadzór w rzeczywistości odpowiadają przed przewodniczącym Rady ds. Nadzoru.	Nie
Audyt wewnętrzny	Bardzo ograniczone. Kierownik zespołu ds. audytu wewnętrznego, jako członek zespołu kierowniczego Dyrekcji ds. Audytu Wewnętrznego, jest odpowiedzialny za prace kontrolne w obydwu obszarach, a zespół zajmuje się także kontrolą danych statystycznych (dotyczących zarówno nadzoru, jak i polityki pieniężnej).	Jako że ocena ryzyka dotyczy organizacji jako całości, kluczowe ryzyko w jednym obszarze może nie zostać zauważone w ogóle lub odpowiednio wcześniej w innym obszarze. Przydział zasobów może być nieodpowiedni. Ten obszar omówiono w części dotyczącej audytu wewnętrznego.	Nie
Służby prawne	Ustanowiono osobny dział odpowiedzialny za nadzór, z rozdziałem aż do szczebla zastępcy dyrektora generalnego. Dyrektor generalny odpowiada za oba obszary. Hierarchia służbowa w obszarze nadzoru nie sięga przewodniczącego Rady ds. Nadzoru, ale wiceprzewodniczącego, który jest także członkiem Rady Prezesów i Zarządu EBC.	Oceny prawne mogą dotyczyć każdej z funkcji ¹ . W przypadku braku pełnego rozdziału na poziomie dyrektora generalnego jeden obszar może zdominować drugi, zwłaszcza biorąc pod uwagę fakt, że hierarchia służbowa w obszarze nadzoru sięga wiceprzewodniczącego Rady ds. Nadzoru, a nie przewodniczącego. Może to utrudniać wyrażanie rozbieżnych poglądów na temat kwestii będących przedmiotem wspólnego zainteresowania.	Nie

1 W odniesieniu do usług prawnych i doradztwa w obszarze prawa dotyczącego nadzoru hierarchia służbowa sięga nie tylko wiceprzewodniczącego Rady ds. Nadzoru, ale także członka Zarządu odpowiedzialnego za służby prawne.

45

Oprócz decyzji EBC/2014/39 Trybunał nie otrzymał żadnej dokumentacji dotyczącej wdrożenia zasady rozdziału funkcji, w tym dowodów na istnienie ewentualnych „murów chińskich”³⁵ w ramach służb świadczących usługi wspólne czy dowodów na monitorowanie stosowania się do zasady rozdziału funkcji.

46

Z wyjątkiem służb prawnych i dyrekcji ds. statystyki nie ma rozdziału między zadaniami nadzorczymi EBC a innymi zadaniami w ramach służb świadczących usługi wspólne na poziomie działów, nie ma też funkcjonalnej hierarchii służbowej sięgającej przewodniczącego Rady ds. Nadzoru. Począwszy od 1 stycznia 2016 r. niektóre ze służb świadczących usługi wspólne (DG ds. Systemów Informacyjnych, DG ds. Administracji, DG ds. Kadr i DG ds. Finansów) podlegają szefowi służb, który z kolei odpowiada przed Zarządem za pośrednictwem prezesa EBC. EBC nie przeprowadził analizy ryzyka dotyczącej możliwych konfliktów interesów, wymiany informacji w ramach tych służb ani potrzeby wprowadzenia zabezpieczeń. Nie wdrożył także monitorowania przestrzegania zasady odrębności w swych obszarach działalności, tak aby ograniczyć ryzyko wynikające potencjalnie z koncepcji utworzenia służb świadczących usługi wspólne.

Dodatkowe zagrożenia dla niezależności funkcji polityki pieniężnej od funkcji nadzorczej są nieodłącznym elementem struktury organizacyjnej i finansowej Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego

47

Zgodnie z podstawowymi zasadami BCBS „organ nadzorczy posiada niezależność operacyjną, [...] procesy budżetowe niezagrożące autonomii oraz adekwatne zasoby, a także ponosi odpowiedzialność za realizację swoich zobowiązań i wykorzystanie zasobów”³⁶.

48

Zarząd jest odpowiedzialny za administrowanie wewnętrzną strukturą organizacyjną EBC, w tym aspektami zasobów budżetowych i ludzkich w ramach funkcji nadzorczej³⁷. W **załączniku IV** opisano procedurę budżetową w EBC. Przed końcem każdego roku budżetowego Rada Prezesów EBC, działając na wniosek Zarządu, przyjmuje budżet EBC na kolejny rok budżetowy. Wydatki na zadania nadzorcze są odrębnie identyfikowane w ramach budżetu i uzgadniane w drodze konsultacji z przewodniczącym i wiceprzewodniczącym Rady ds. Nadzoru³⁸.

35 „Mury chińskie” to wewnętrzne bariery informacyjne tworzone w celu zapobiegania konfliktom interesów.

36 Podstawowa zasada 2 BCBS.

37 Rozporządzenie w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego nie zmieniło struktury zarządzania EBC (art. 10.1 Regulaminu EBC). Zgodnie z art. 11.6 statutu ESBC i EBC Zarząd odpowiada za bieżące sprawy EBC. Nie wyklucza to jednak zastosowania procedury „niezgłoszenia sprzeciwu” lub podobnej, aby zapewnić Radzie ds. Nadzoru dużą autonomię.

38 Art. 15.1 Regulaminu EBC.

49

Komitet Budżetowy EBC (BUCOM), który składa się z ekspertów reprezentujących krajowe banki centralne, wspiera organy decyzyjne w ich pracy³⁹. W tym kontekście doradza on Radzie Prezesów w kwestiach dotyczących zapewnienia zasobów zarówno na potrzeby polityki pieniężnej, jak i funkcji nadzorczej, bez podziału organizacyjnego między tymi funkcjami.

50

W ramach procedury budżetowej EBC przeprowadzane są konsultacje z przewodniczącym i wiceprzewodniczącym Rady ds. Nadzoru w sprawie wydatków na nadzór bankowy sprawowany przez instytucję, ale ani BUCOM, ani DG ds. Finansów, której dział (BCO – zob. **załącznik IV**) jest także odpowiedzialny za doradztwo, ocenę i monitorowanie budżetu, nie podlega przewodniczącemu ani Radzie ds. Nadzoru jako całości. Każdego roku przed zakończeniem procesu decyzyjnego EBC prezentuje członkom Rady ds. Nadzoru treść projektu decyzji EBC dotyczącej wysokości opłaty nadzorczej pobieranej od banków.

51

Oznacza to w praktyce, że Rada ds. Nadzoru, chociaż jest odpowiedzialna za planowanie i wykonywanie zadań nadzorczych, nie ma kontroli nad niezbędnymi do tych celów zasobami ludzkimi i finansowymi. Może mieć to wpływ na ostateczną zdolność Rady ds. Nadzoru, jak i jej przewodniczącego do zapewnienia należytej rozliczalności, biorąc pod uwagę, że proces pozyskiwania zasobów na potrzeby nadzoru ma rozdrobniony charakter (zob. pkt 26 i 27).

52

Motyw 66 rozporządzenia w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego⁴⁰ stanowi, że personel wykonujący zadania powierzone EBC powinien podlegać przewodniczącemu Rady ds. Nadzoru. W praktyce hierarchia służbowa obejmuje wiceprzewodniczącego, który jest także członkiem Rady Prezesów i Zarządu oraz inicjuje ostatni etap procesu decyzyjnego w Radzie Prezesów. To samo odnosi się do działów ds. nadzoru w ramach służb świadczących usługi wspólne w obszarze spraw prawnych i statystyki, które podlegają wyłącznie wiceprzewodniczącemu Rady ds. Nadzoru (zob. pkt 46).

39 Art. 9 Regulaminu EBC.

40 Podczas gdy motywy rozporządzenia nie powodują niezależnych skutków prawnych, zapewniają one ważne wytyczne dotyczące interpretacji artykułów rozporządzenia oraz koniecznych ustaleń organizacyjnych, takich jak opracowywanie powiązanych rozporządzeń ramowych czy regulaminów wewnętrznych.

W odniesieniu do kierownictwa i pracowników Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego zastosowanie miały procedury etyczne i kodeksy postępowania

Ustanowiono „Zasady etyki dla Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego”, ale właściwe organy krajowe nadal podlegają przepisom krajowym i posiadają znaczną swobodę uznania przy określaniu własnych zasad

53

Standardy etyczne obowiązujące wszystkich pracowników EBC są określone w „zasadach etyki zawodowej”⁴¹, które stanowią integralną część regulaminu pracowniczego EBC. Zasady te mają zastosowanie do wszystkich pracowników EBC, jednak ze względu na brak kompetencji EBC w zakresie regulowania warunków zatrudnienia pracowników właściwych organów krajowych nie obowiązują pracowników odpowiedzialnych za nadzór przydzielonych do wspólnych zespołów nadzorczych przez organy krajowe.

54

W marcu 2015 r. EBC przyjął wytyczne⁴² ustanawiające odrębne zasady etyki dla Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego. Nowe zasady miały składać się z wytycznych, zestawu najlepszych praktyk (praktyk w zakresie wdrażania), a także wewnętrznych zasad i praktyk przyjętych osobno przez EBC oraz każdy z właściwych organów krajowych. Właściwe organy krajowe miały wdrożyć wytyczne do marca 2016 r. Wspólna „grupa zadaniowa ds. zasad etyki” regularnie monitoruje podejmowane w tym kontekście działania na rzecz harmonizacji.

55

Wytyczne są mniej szczegółowe niż zasady etyki zawodowej mające zastosowanie do pracowników EBC, gdyż określają jedynie podstawy wspólnych zasad, które mają zostać uwzględnione przez właściwe organy krajowe podczas ustanawiania własnych wewnętrznych regulaminów, procedur i mechanizmów. W rezultacie istnieje znaczna swoboda, jeśli chodzi o konkretne rozwiązania w ramach wewnętrznych regulaminów właściwych organów krajowych. Tymczasem różnice w krajowych zasadach etyki w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego mogą podważyć cel statutowy, jakim jest ujednolicenie i harmonizacja nadzoru, oraz stworzyć zagrożenie dla reputacji EBC. Na przykład wytyczne mówią o „okresach zakazu konkurencji”⁴³ dla pracowników oraz członków organów EBC i właściwych organów krajowych zaangażowanych w wykonywanie zadań nadzorczych, jednak stanowią wyłącznie, że takie okresy powinny obowiązywać, a nie określają ich minimalnego czasu obowiązywania. Nie uwzględniają także okresów kadencji w przypadku kierowników ds. nadzoru⁴⁴, nie wyznaczają organu monitorującego zgodność z zasadami etyki dla Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego ani nie określają częstotliwości takiego monitorowania.

41 [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CE-LEX:52015XB0620\(01\)&from=PL](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CE-LEX:52015XB0620(01)&from=PL)

42 Wytyczne Europejskiego Banku Centralnego (UE) 2015/856 z dnia 12 marca 2015 r. określające podstawy zasad etyki dla Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego (EBC/2015/12) (Dz.U. L 135 z 2.6.2015, s. 29).

43 Okres, w którym osoba opuszczająca EBC musi powstrzymać się od podejmowania działań mogących prowadzić do konfliktu interesów.

44 Na przykład Zjednoczone Królestwo stosuje minimalne i maksymalne okresy kadencji dla kierownictwa w obszarze nadzoru.

56

Praktyki w zakresie wdrażania wydane przez EBC oprócz wytycznych obejmują różne zalecenia EBC⁴⁵ dotyczące krajowych zasad etyki. W przeciwieństwie do wytycznych praktyki te nie są jednak prawnie wiążące dla właściwych organów krajowych.

57

Oczekuje się, że uczestniczące właściwe organy krajowe będą stosować zasady etyki dla Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego (w tym przepisy przewidziane w wytycznych i praktykach w zakresie wdrażania) wobec swoich pracowników. Ogólny charakter wytycznych, jak również fakt, że praktyki w zakresie wdrażania nie są prawnie wiążące, pośrednio daje jednak każdemu właściwemu organowi krajowemu znaczną swobodę w definiowaniu i stosowaniu własnych zasad etyki.

Audyt wewnętrzny: przyjęto wprowadzić innowacyjne podejście wykorzystujące kompleksowy plan kontroli, ale wdrożenie utrudniają problemy związane z przydziałem i planowaniem zasobów

58

Za audyt wewnętrzny EBC odpowiada Dyrekcja ds. Audytu Wewnętrznego (D-IA), która po wprowadzeniu Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego stała się służbą świadczącą usługi wspólne. D-IA odpowiada za kontrolowanie wszystkich operacji i działań EBC, dokonuje także przydziału zasobów na rzecz Komitetu ds. Audytu Wewnętrznego (IAC), organu składającego się z kadry kierowniczej wyższego szczebla Dyrekcji ds. Audytu Wewnętrznego oraz odpowiednich pracowników z właściwych organów krajowych i krajowych banków centralnych (KBC).

59

Komitet ds. Audytu Wewnętrznego spotyka się w trzech odrębnych „składach”, aby zajmować się kwestiami dotyczącymi kontroli Eurosystemu, Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC)⁴⁶ oraz Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, takimi jak planowanie, definiowanie wspólnych standardów kontroli, wymiana odpowiedniej wiedzy oraz przeprowadzanie kontroli i powiązanych działań. Statut IAC w obszarze kontroli daje temu organowi funkcję „dyrektora generalnego ds. kontroli” odpowiedzialnego za Eurosystem/ESBC/Jednolity Mechanizm Nadzorczy w ramach zbiorczej odpowiedzialności jego członków. Jednocześnie każdy członek IAC występuje jako przedstawiciel odrębnej osoby prawnej oraz przyjmuje indywidualną odpowiedzialność za zarządzanie swoją częścią projektu kontrolnego, jej przeprowadzenie i niezależną sprawozdawczość w tym obszarze.

45 Na przykład praktyka w zakresie wdrażania nr 11 dotycząca ograniczeń po ustaniu zatrudnienia: „Zaleca się, aby EBC i właściwe organy krajowe, w zakresie dozwolonym na mocy prawa krajowego, przyjęły proporcjonalne okresy zakazu konkurencji dla członków organów oraz pracowników na poziomie kierowniczym i eksperckim, którzy zamierzają pracować dla instytucji kredytowej, w nadzór nad którą byli zaangażowani, lub dla bezpośredniej konkurencji takiej instytucji kredytowej. Okresy zakazu konkurencji dla członków organów i pracowników wyższego szczebla powinny wynosić co najmniej sześć miesięcy, jeśli zamierzają oni pracować dla instytucji kredytowej, za nadzór nad którą byli odpowiedzialni”.

46 ESBC składa się z EBC i krajowych banków centralnych wszystkich 28 państw członkowskich UE, podczas gdy Eurosystem obejmuje tylko EBC i banki centralne państw członkowskich należących do strefy euro (których rolą jest wdrażanie polityki pieniężnej określonej przez EBC).

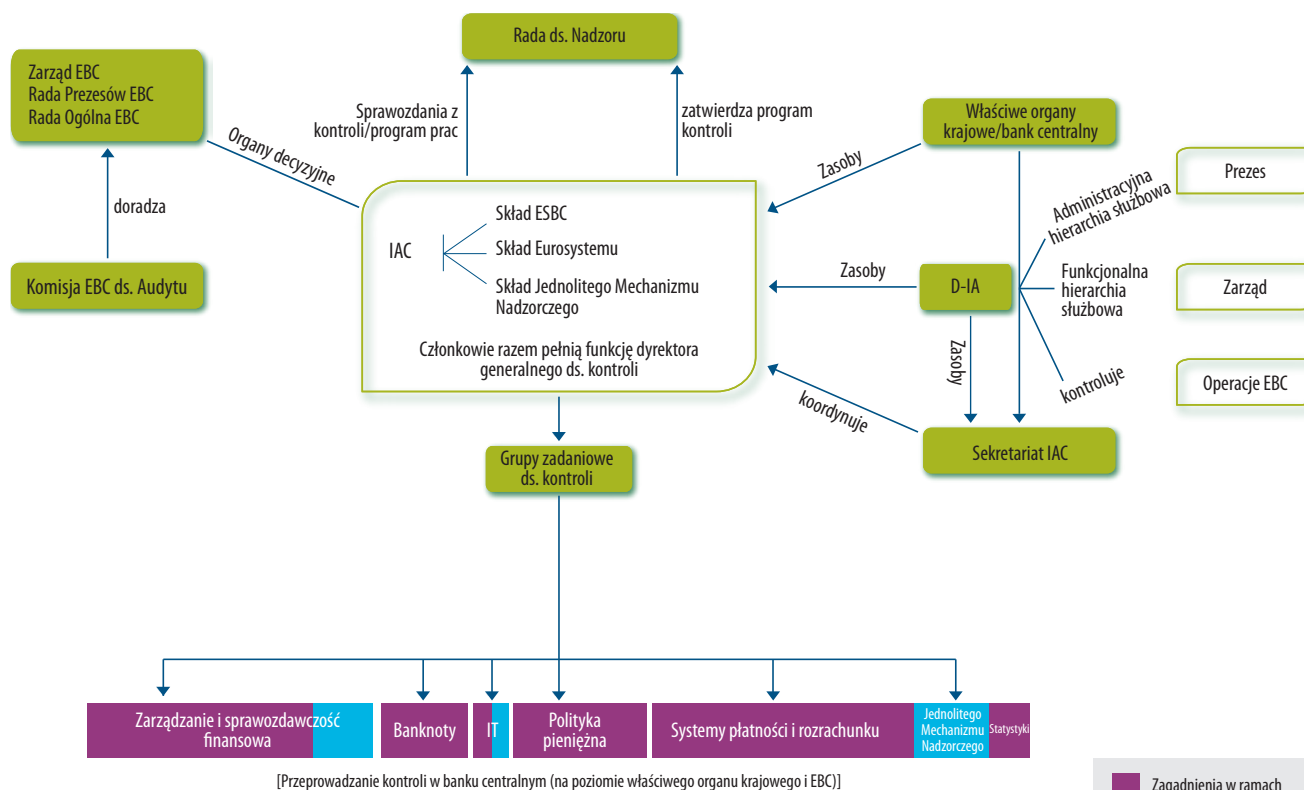
60

Strukturę IAC przedstawiono na **rys. 6**. Sześć grup zadaniowych ds. kontroli jest odpowiedzialnych za planowanie i wykonywanie zadań kontrolnych dotyczących określonej tematyki. Grupy te składają się z pracowników EBC i właściwych organów krajowych/KBC. Każde ustalenie sformułowane przez wspólny zespół ds. kontroli podczas kontroli prowadzonej przez IAC na poziomie lokalnym musi zostać przeanalizowane pod kątem jego wpływu na cały Jednolity Mechanizm Nadzorczy. To innowacyjne podejście wprowadzono w celu zapewnienia, by kwestie przekrojowe były poddawane kontroli w sposób spójny w ramach całego Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego. W trakcie niniejszej kontroli Trybunał skupił się przede wszystkim na roli grupy zadaniowej ds. kontroli odpowiedzialnej za Jednolity Mechanizm Nadzorczy i statystyki, określanej mianem grupy zadaniowej ds. kontroli SSM-ST.

61

Trybunał przeanalizował przydział zasobów na rzecz IAC, w szczególności ze strony D-IA, a także planowanie kontroli i ocenę ryzyka (w tym uwzględnienie poszczególnych czynników ryzyka).

Rys. 6 Rola D-IA w pracach w obszarze audytu wewnętrznego dotyczących Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego i Eurosystemu



Przydział zasobów przez Dyрекcję ds. Audytu Wewnętrznego: chociaż zapotrzebowanie na pracowników zostało wyraźnie określone, ostateczna liczba pracowników była niewystarczająca

62

W marcu 2013 r., po przeprowadzeniu zewnętrznej oceny jakości, z której wynikało, że należy przystąpić do przygotowania D-IA do przeprowadzenia kontroli Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, D-IA uznała, że koniecznych będzie co najmniej 16 EPC, aby mogła ona zapewnić niezależne i obiektywne usługi weryfikacyjne w tym obszarze. W sierpniu 2013 r. Rada Prezesów EBC zatwierdziła jednak tylko trzech pracowników D-IA w pełnym wymiarze czasu pracy na 2013 r. oraz dodatkowych czterech na 2014 r. zarówno w odniesieniu do zadań dotyczących Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, jak i statystyki⁴⁷. Wnioskujące działy nie otrzymały uzasadnienia, dlatego odstąpiono od początkowych wniosków (zob. **tabela 4**).

47 Statystyka stanowi zadanie związane zarówno z nadzorem bankowym (dane dotyczące nadzoru), jak i polityką pieniężną (dane dotyczące banków centralnych).

Tabela 4

Ustalone zapotrzebowanie na pracowników w porównaniu z faktyczną rekrutacją

Zapotrzebowanie zgłoszone przez D-IA na potrzeby Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego (w EPC)	16
Liczba zatwierdzonych stanowisk ogółem	7
(jedno stanowisko na potrzeby zadań w dziale ds. dochodzeń, które może być również wykorzystywane w obszarach niezwiązanych z Jednolitym Mechanizmem Nadzorczym)	(1)
(jedno stanowisko w obszarze informatyki – zajmowane na potrzeby konkretnych projektów przez pracowników z innych obszarów działalności D-IA)	(1)
Stanowiska na potrzeby zadań w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego/statystyki, inne niż w obszarze informatyki i dochodzeń, przydzielone w następujący sposób:	5
(jeden główny kontroler wybrany spośród pracowników EBC w następstwie kampanii rekrutacyjnej opublikowanej zewnętrznie)	1
(pracownicy rekrutowani zewnętrznie, posiadający aktualne, konkretne umiejętności w dziedzinie bankowości komercyjnej/nadzoru bankowego)	2
(pracownicy dysponujący aktualnymi, konkretnymi umiejętnościami w dziedzinie nadzoru bankowego, rekrutowani w ramach krótkoterminowego oddelegowania)	1
(wewnętrzny transfer jednego pracownika w ramach D-IA, z naciskiem na informatykę/statystykę)	1

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

63

Kierownik grupy zadaniowej ds. kontroli SSM-ST posiada doświadczenie w nadzorze bankowym (1995–2000) i jest członkiem zespołu kierowniczego D-IA odpowiedzialnego za kontrole na zlecenie grupy zadaniowej ds. kontroli, jak i kontrole dotyczące bankowości centralnej. Dwie osoby posiadające odpowiednio trzy- i czteroletnie doświadczenie w nadzorze bankowym dołączyły do zespołu w marcu 2015 r. Kolejny członek zespołu, który dołączył we wrześniu 2014 r., posiada doświadczenie w obszarze zarządzania ryzykiem i wdrażania regulacji Bazylea II zdobyte w sektorze prywatnym.

64

Pomimo niewielkiej liczby pracowników w D-IA ich obecny zasób umiejętności obejmuje wiele ważnych obszarów, w tym dodatkowo kontrolę ogólną, jednak konieczne będą bardziej konkretne umiejętności i doświadczenie praktyczne (np. w obszarze nadzoru makroostrożnościowego czy rozliczania kredytów korporacyjnych), gdy zespół osiągnie rozmiary umożliwiające przeprowadzanie dogłębnych kontroli kwestii metodycznych i koncepcyjnych.

65

Jako że grupa zadaniowa ds. kontroli opiera się na zbiorowej odpowiedzialności jej członków, wykonywanie przez nią zadań zależy od współpracy z właściwymi organami krajowymi i ich praktycznego wkładu w te zadania. W niektórych dziedzinach (np. nadzór na miejscu, zadania wykonywane przez lokalnych pracowników właściwych organów krajowych) poziom tej zależności może być wyższy niż w innych (np. kwestie zarządzania). Oczywiście jest, że koordynacja potrzeb stanowi dodatkowe obciążenie dla D-IA podczas kontroli dotyczących różnych aspektów Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego.

Planowanie opiera się na kompleksowym środowisku kontroli, ale nie zawsze uwzględnia najlepsze praktyki

Planowanie kontroli opiera się na kompleksowym planie...

66

Początkowy przydział zasobów na potrzeby audytu wewnętrznego był skromny i opóźniony. W rezultacie na początku prowadzono niewiele działań w zakresie planowania.

67

Prace nad bardzo szczegółowym „środowiskiem”⁴⁸ tematów kontroli zostały ukończone w maju 2015 r. Obejmuje ono pięć klastrów kontroli, które są podzielone na 14 przedmiotów kontroli oraz 31 obszarów i procesów, a ostatecznie na ponad 150 elementów podrzędnych.

48 Pozytywną ocenę środowiska kontroli przeprowadzoną przez Trybunał potwierdziły wszystkie właściwe organy krajowe, które odpowiedziały na rozesłany kwestionariusz. Trzy z 11 właściwych organów krajowych zgłosiły jednak wątpliwości co do dokładnego zakresu przedmiotów kontroli i objęcia ich kontrolami w rozsądnych ramach czasowych.

...nie obejmuje jednak rezerwy na wnioski *ad hoc* ani nie uwzględnia *outsourcingu/co-sourcingu*

68

Ogólne planowanie kontroli utrudnia fakt, że wbrew najlepszym praktykom⁴⁹ nie przewidziano rezerwy na kontrole *ad hoc* ani możliwości przedłużenia bieżących kontroli (ze względu na politykę wykorzystywania 100% zasobów).

69

Fakt, że D-IA nie posiada systematycznej procedury dotyczącej obszarów działalności objętych *outsourcingiem/co-sourcingiem*, jest również niezgodny z najlepszymi praktykami⁵⁰. Przykładowo w umowach nie przewidziano warunku, by działy kontroli wewnętrznej usługodawców przekazywały EBC sprawozdania na temat prac zleconych im w ramach *outsourcingu/co-sourcingu*. W umowach nie ma też klauzuli, która dawałaby pionowi audytu wewnętrznego EBC prawo do kontrolowania działań będących przedmiotem *outsourcingu/co-sourcingu*.

Metodyka oceny ryzyka jest wprawdzie zasadniczo odpowiednia, nie obejmuje jednak mechanizmów zapewniających, by obszary wysokiego i średniego ryzyka zostały objęte działaniami kontrolnymi w pełni i we właściwym czasie

Opracowano kompleksowe wzory formularzy dotyczące przedmiotu kontroli wykorzystywane w ramach modelu oceny ryzyka, który pomimo pewnych uchybień jest odpowiedni pod względem koncepcyjnym

70

Ocena ryzyka jest wykorzystywana przy podejmowaniu decyzji w sprawie nadawania priorytetu obszarom kontroli w nadchodzącym okresie. Ocena ta opiera się na kluczowych informacjach zawartych we „wzorach formularzy dotyczących przedmiotu kontroli”, które zapewniają szczegółowe dane na temat obszarów środowiska kontroli oraz pełny opis każdego działania, powiązanych procesów i najistotniejszych kluczowych mechanizmów kontroli. Jako że wzory te są wykorzystywane w ocenie ryzyka, stanowią one dobry punkt wyjścia w procesie planowania.

49 Zob. na przykład sekcja BT 2.3 pkt 3 „Minimalnych wymogów zarządzania ryzykiem” wydanych przez niemiecki właściwy organ krajowy (BaFin) oraz pkt 20 standardu kontroli PS 240 wydanego przez niemiecki Instytut Biegłych Rewidentów (IDW).

50 BaFin, „Minimalne wymogi zarządzania ryzykiem”, AT 9 pkt 6; BT 2.1, pkt 3.

71

Trybunał przeanalizował formularze w trzech obszarach kontroli i uznał, że są odpowiednie i prawidłowo stosowane. Oprócz potrzeby jaśniejszego zdefiniowania ryzyka strony trzeciej zwrócono jednak uwagę na bardziej ogólną potrzebę zapewnienia spójności w stosowaniu kryteriów dotyczących skutków finansowych oraz ryzyka rozpraw sądowych, a także, w jednym przypadku, potrzebę skupienia się na ryzyku dotyczącym rozdziału polityki pieniężnej i nadzorczej.

72

Pomimo tych uchybień model opierający się na ocenie ryzyka stanowi bardzo stosowne narzędzie planowania. Wszystkie właściwe organy krajowe, które odpowiadały na kwestionariusz przesłany przez Trybunał, uznały proces oceny ryzyka za „odpowiedni” i „przejrzysty”.

Nie określono minimalnych poziomów zaangażowania, tak by zapewnić pełne objęcie kontrolami obszarów wysokiego i średniego ryzyka oraz kluczowych elementów podrzędnych, a kontrole dotyczące Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego konkurują o zasoby z kontrolami w innych obszarach...

73

Komitet ds. Audytu Wewnętrznego (IAC) nie próbuje uwzględnić w swych kontrolach wszystkich rodzajów ryzyka w danym okresie planowania (takim jak cykl pięcioletni), ale polega wyłącznie na celach wyznaczonych w ramach planowania średnioterminowego. W odniesieniu do obszarów wysokiego ryzyka stosuje on kluczowy wskaźnik efektywności zakładający objęcie kontrolami co najmniej 30% takich obszarów każdego roku i co najmniej 90% takich obszarów w okresie trzech lat. Podobnego wskaźnika nie przewidziano jednak dla obszarów średniego ryzyka. W ramach rocznego programu kontroli ocena ryzyka w odniesieniu do obszarów wysokiego i średniego ryzyka jest dostosowywana co kwartał, tak aby plany mogły zostać zmodyfikowane w razie pojawienia się nowego ryzyka. Choć harmonogram średnioterminowy na lata 2015–2018 obejmuje wszystkie obszary wysokiego ryzyka, nie jest jasne, czy i kiedy wszystkie elementy podrzędne tych obszarów zostaną objęte działaniami kontrolnymi, a wzór wykorzystywany do planowania kontroli nie obejmuje w systematyczny sposób elementów niebadanych wcześniej. Obszarów średniego ryzyka, takich jak modele wewnętrzne, nadzór makroostrożnościowy czy mniej istotne instytucje, nie planuje się do objęcia kontrolami w ogóle przed 2019 r. i nie jest jasne, w jakim zakresie zostaną one nimi objęte.

74

W sytuacji gdy zasoby są ograniczone, podejście opisane w pkt 73 może skutkować brakiem kontroli obszarów o wysokim lub średnim ryzyku, gdyż nie zdefiniowano minimalnych poziomów zaangażowania (określona skala punktowa ryzyka prowadząca do oceny przewidującej „obowiązkową kontrolę”)⁵¹.

51 W tym względzie „Minimalne wymogi zarządzania ryzykiem” wydane przez niemiecki właściwy organ krajowy przewidują wymóg corocznej kontroli w przypadku „szczególnego” ryzyka oraz trzyletni cykl kontroli w odniesieniu do wszystkich pozostałych procesów i działań (Minimalne wymogi zarządzania ryzykiem BaFin, BT 2.3).

75

Charakter audytu wewnętrznego jako służby świadczącej usługi wspólne oraz niedobór zasobów doprowadziły do sytuacji, w której kontrole w ramach bankowości centralnej i Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego „konkurują” ze sobą o zasoby (zob. **tabela 5**). W 2015 r. tylko 15% zarezerwowanego faktycznie czasu przeznaczono na zadania związane z Jednolitym Mechanizmem Nadzorczym. Spośród 30 stanowisk w D-IA tylko siedem (łącznie z obszarem dochodzeń i informatyki) jest przypisanych do zadań związanych z Jednolitym Mechanizmem Nadzorczym i statystyką.

Tabela 5

Planowane kontrole dotyczące Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego w porównaniu z innymi zadaniami kontrolnymi wykonywanymi we współpracy z właściwymi organami krajowymi

Obszar kontroli	Obszary o wysokim ryzyku resztkowym według stanu na wrzesień 2015 r.	Kontrole przeprowadzone lub rozpoczęte w 2015 r.	Kontrole proponowane na 2016 r.	Kontrole proponowane na lata 2017/2018
Jednolity Mechanizm Nadzorczy/dane statystyczne ¹	6	1	2	3
Eurosystem/ESBC ²	9	11	9	14
Zarządzanie, ryzyko, rachunkowość i informatyka	3	0	2	6
Kontrole niezwiązane z Jednolitym Mechanizmem Nadzorczym łącznie	12	11	11	20

- 1 Brak wyraźnego rozdziału między danymi statystycznymi dotyczącymi bankowości centralnej a tymi dotyczącymi nadzoru.
- 2 Obejmuje to w szczególności politykę pieniężną i wdrażanie, dane statystyczne, systemy płatności i rozrachunku, banknoty, rachunkowość w bilansie skonsolidowanym Eurosystemu oraz sprawozdawczość finansową.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych EBC.

...przy czym w praktyce obszarom o najwyższym ryzyku nie nadawano natychmiast priorytetu w zakresie kontroli

76

Kalibracja przeprowadzana w celu zapewnienia spójności między przedmiotami kontroli proponowanymi przez różne grupy zadaniowe ds. kontroli może prowadzić do zmodyfikowania oceny ryzyka. Ponadto podczas przedstawiania IAC propozycji kontroli grupa zadaniowa ds. zarządzania jakością może wybrać przedmioty kontroli, które nie otrzymały najwyższego ratingu ryzyka, a ponadto IAC nie jest zobowiązana stosować się do propozycji grupy zadaniowej.

77

Pomimo uzyskania najwyższego i drugiego w kolejności wyniku w zakresie ryzyka resztkowego spośród wszystkich przedmiotów kontroli grupy zadaniowej odpowiedzialnej za Jednolity Mechanizm Nadzorczy, zagadnienia „Bieżący nadzór nad bankami o znaczeniu systemowym – SREP” oraz „Zarządzanie kryzysem bankowym” nie zostały objęte kontrolą w pierwszym roku. Ujęto je za to w planie kontroli na lata 2017/2018. Przedmioty kontroli w zakresie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego wybrane na lata 2015 i 2016 obejmowały odpowiednio „Bieżący nadzór – planowanie i monitorowanie” (szóste miejsce pod względem ryzyka) oraz „Statystyki nadzorcze i informację zarządczą” (*ex aequo* drugie miejsce). Przeprowadzenie kontroli aspektów planowania bieżącego nadzoru bez dogłębnego zbadania SREP, który stanowi kluczowy proces w ramach bieżącego nadzoru, nie może być utożsamiane z wszechstronną analizą przedmiotu.

78

Mocne ramy rozliczalności mają zasadnicze znaczenie dla jakości nadzoru bankowego, gdyż odnoszą się do zasad dobrego zarządzania, takich jak przejrzystość i skuteczność⁵². Rozliczalność wymaga, by organ nadzoru przekazywał odpowiednie, terminowe i poprawne informacje zainteresowanym podmiotom w celu zapewnienia i wspierania powszechnego zrozumienia jego działań i osiągniętych wyników, a także by otrzymywał on niezbędne informacje zwrotne.

79

Punktem odniesienia wykorzystanym w celu oceny ogólnych ram rozliczalności Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego były ramy opisane w przeglądzie horyzontalnym rozliczalności i kontroli publicznej UE opracowanym przez Europejski Trybunał Obrachunkowy (zob. pkt 80)⁵³, ustalenia zawarte w art. 20 rozporządzenia w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, zaktualizowane Podstawowe zasady efektywnego nadzoru bankowego BCBS (wersja z 2012 r.) (zob. **ramka 2**) oraz ramy prawne i praktyki w porównywalnych jurysdykcjach.

52 Analiza empiryczna wykazała pozytywną i istotną współzależność między przejrzystością organu nadzoru a skutecznością nadzoru bankowego. Zob. na przykład Arnone, M., Salim M.D. i A. Gambini, „Banking Supervision: Quality and Governance” [Nadzór bankowy – jakość i zarządzanie], 2007, dokument roboczy 07/82, MFW.

53 „Przegląd horyzontalny mechanizmów rozliczalności i kontroli publicznej UE: luki, nakładanie się funkcji i wyzwania”, Europejski Trybunał Obrachunkowy, 2014 (<http://eca.europa.eu>).

BCBS

Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego (BCBS) to główny podmiot wyznaczający standardy w skali światowej w zakresie regulacji ostrożnościowej banków, który ponadto stanowi forum współpracy w kwestiach nadzoru bankowego. Zaktualizowany zestaw 29 podstawowych zasad – zawierających odrębne kryteria zasadnicze i dodatkowe – obejmuje:

- o uprawnienia, zadania i funkcje nadzorcze, ze szczególnym naciskiem na skuteczny nadzór oparty na analizie ryzyka oraz potrzebę wczesnej interwencji i terminowych działań nadzorczych (zasady 1–13),
- o oczekiwania nadzorcze banków, z podkreśleniem znaczenia ładu korporacyjnego i zarządzania ryzykiem, a także przestrzegania standardów nadzorczych (zasady 14–29).

Zasady te, choć prawnie niewiążące, są powszechnie stosowane jako międzynarodowo uznany punkt odniesienia na potrzeby oceny jakości systemów i praktyk nadzorczych w różnych jurysdykcjach. Jako członek Komitetu Bazylejskiego EBC potwierdził⁵⁴ swoje zobowiązanie wynikające z deklaracji zawartej w Podstawowych zasadach efektywnego nadzoru bankowego BCBS (z 2012 r.) stwierdzającej, że zasady te tworzą „solidne podwaliny w obszarze regulacji, nadzoru, ładu korporacyjnego i zarządzania ryzykiem w sektorze bankowym”⁵⁵.

54 Przewodnik EBC na temat nadzoru bankowego (listopad 2014 r.), s. 6–7.

55 Podstawowe zasady efektywnego nadzoru bankowego BCBS (2012).

80

W przeglądzie horyzontalnym mechanizmów rozliczalności UE opracowanym przez Trybunał wskazano następujące podstawowe elementy solidnych ram rozliczalności:

- (i) jasno określone role i zakresy odpowiedzialności,
- (ii) silny mandat niezależnych kontrolerów zewnętrznych w zakresie aspektów finansowych, zgodności i wykonania zadań,
- (iii) zapewnienie ze strony kierownictwa co do osiągnięcia celów polityki,
- (iv) pełny nadzór demokratyczny,
- (v) kanały informacji zwrotnej umożliwiające podejmowanie działań naprawczych/wprowadzanie usprawnień⁵⁶.

81

Poniżej przeanalizowano, w jakim zakresie ramy rozliczalności Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego spełniają każdy z tych pięciu wymogów.

(i) Role i obowiązki w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego jako całości są jasno zdefiniowane i podane do wiadomości publicznej w prawodawstwie wykonawczym

82

Jeśli chodzi o jasne określenie zakresów odpowiedzialności w łańcuchu rozliczalności, zadania nadzorcze w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego zostały powierzone EBC na mocy rozporządzeń. Specjalne przepisy wymagają od EBC realizacji polityki pieniężnej i funkcji nadzorczej w sposób niezależny, a ponadto przewidują, że odpowiada on za działania związane z Jednolitym Mechanizmem Nadzorczym przed Parlamentem Europejskim, Radą i Eurogrupą. Planowanie i realizacja działań nadzorczych leżą w gestii Rady ds. Nadzoru, podczas gdy Rada Prezesów jest w dalszym ciągu odpowiedzialna za podejmowanie ostatecznych decyzji i ogólne zarządzanie EBC, obejmujące zarówno politykę pieniężną, jak i funkcję nadzorczą. Szczegółowe informacje dotyczące procesu decyzyjnego można znaleźć w **załączniku III**.

83

W kontekście jasności celów rozporządzenie w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego wyraźnie określa, że celem EBC w ramach jego zadań nadzorczych jest przyczynianie się do „bezpieczeństwa i dobrej kondycji instytucji kredytowych oraz stabilności systemu finansowego w ramach Unii i każdego państwa członkowskiego”⁵⁷.

56 Wszystkie te wymogi są odzwierciedlone w kryteriach z Bazylei, z wyjątkiem wymogu dotyczącego kanałów informacji zwrotnej, co stanowi przede wszystkim praktykę stosowaną przez inne jurysdykcje w celu uzyskania informacji na temat wpływu ram ostrożnościowych i skuteczności nadzoru. Kanały informacji zwrotnej są mechanizmami gwarantującymi, że informacje zwrotne przekazane przez zainteresowane podmioty (np. w ramach konsultacji z nadzorowanymi podmiotami lub za pośrednictwem ankiet) zostaną uwzględnione w procedurze ustawodawczej. Przykładowo ankiety mogą być wykorzystywane jako źródło informacji na temat efektywności podejmowanych działań w celu ujawnienia obszarów budzących obawy oraz wykazania możliwości usprawnień.

57 Art. 1 rozporządzenia (UE) nr 1024/2013.

84

Trybunał zidentyfikował pewne kwestie problematyczne związane z zakresem odpowiedzialności i koordynacją różnych komponentów Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego (zob. sekcje dotyczące wspólnych zespołów nadzorczych oraz kontroli na miejscu).

(ii) Uprawnienia kontrolne Trybunału są zdefiniowane w Traktacie o funkcjonowaniu UE

85

W wielu jurysdykcjach przewidziano kontrolę publiczną organów nadzoru bankowego i ich działań, w tym również w przypadku gdy nadzór sprawowany jest przez banki centralne. Przyznanie najwyższym organom kontroli (NOK) uprawnień do kontrolowania organów nadzoru bankowego powinno pomóc w zapewnieniu większej rozliczalności i przejrzystości.

86

Trybunał został wyznaczony na kontrolera EBC. Jego uprawnienia są określone w art. 27.2 statutu ESBC i EBC⁵⁸, zgodnie z którym zastosowanie mają postanowienia art. 287 TFUE przewidujące, że Trybunał jest odpowiedzialny za badanie skuteczności zarządzania EBC, w tym w odniesieniu do jego zadań nadzorczych.

87

W ramach tej pierwszej kontroli pewne ważne obszary działań Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego nie mogły zostać zbadane (zob. informacje szczegółowe na temat zakresu kontroli w pkt 19 i **załączniku I**). W sprawozdaniu Komitetu Kontaktowego najwyższych organów kontroli UE porównano uprawnienia 27 z 28 krajowych NOK w całej UE⁵⁹ do kontrolowania organów nadzoru bankowego. W opracowanym na tej podstawie oświadczeniu⁶⁰ wskazano, że „luka w zakresie kontroli pojawia się w tych państwach strefy euro, w których wcześniejsze kompetencje krajowych NOK w zakresie kontroli organów nadzoru bankowego nie są zastępowane podobnym poziomem kontroli sprawowanej przez Europejski Trybunał Obrachunkowy w odniesieniu do działalności nadzorczej EBC”. **Tabela 6** prezentuje porównawczy przegląd uprawnień kontrolnych w obszarze nadzoru mikroostrożnościowego w niektórych jurysdykcjach poza UE, a w **załączniku V** podsumowano ustalenia przyjęte w tych jurysdykcjach w odniesieniu do kontroli nadzoru bankowego.

58 Brzmienie art. 27.2 statutu jest odzwierciedlone w art. 20 ust. 7 rozporządzenia w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego.

59 Jedno państwo nie odpowiedziało na ankietę Trybunału.

60 Oświadczenie „Zapewnienie podlegających pełnej kontroli, rozliczalnych i skutecznych rozwiązań nadzoru bankowego w następstwie wprowadzenia Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego” Komitetu Kontaktowego prezesów najwyższych organów kontroli państw członkowskich UE i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

Tabela 6

Uprawnienia do kontroli organów nadzoru mikroostrożnościowego (uprawnienia na mocy prawa) oraz zakres uprawnień

Organ nadzoru	Uprawnienia do kontroli wykonania zadań w zakresie działań nadzorczych	Uprawnienia do kontroli wykonania zadań w zakresie działań innych niż nadzorcze	Uprawnienia do kontroli zgodności w zakresie działań nadzorczych	Uprawnienia do kontroli zgodności w zakresie działań innych niż nadzorcze
USA	TAK – PEŁNE uprawnienia do kontroli	TAK – PEŁNE uprawnienia do kontroli	TAK – PEŁNE uprawnienia do kontroli	TAK – PEŁNE uprawnienia do kontroli
Kanada	TAK – PEŁNE uprawnienia do kontroli	TAK – PEŁNE uprawnienia do kontroli	TAK – PEŁNE uprawnienia do kontroli	TAK – PEŁNE uprawnienia do kontroli
Australia	TAK – uprawnienia do przeprowadzenia przeglądu lub badania dowolnego aspektu działalności podmiotu	TAK – uprawnienia do przeprowadzenia przeglądu lub badania dowolnego aspektu działalności podmiotu	Uprawnienia do świadczenia dodatkowych usług (wytyczne dotyczące lepszych praktyk oraz sprawozdania poświadczające i sprawozdania z przeglądu)	Uprawnienia do świadczenia dodatkowych usług (wytyczne dotyczące lepszych praktyk oraz sprawozdania poświadczające i sprawozdania z przeglądu)

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

(iii) Nie opracowano jak dotąd formalnych ram wykonania zadań, które pozwalałyby uzyskać wiarygodne informacje na temat osiągnięcia celów Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego

88

Rozliczalność zakłada, że działania organu nadzoru zostaną ocenione w świetle określonych standardów i w odniesieniu do określonych celów. Ramy wykonania zadań wykorzystujące różnorodne mierniki i wskaźniki efektywności na różnych poziomach nadzoru dają spójny i jednolity obraz skuteczności nadzoru oraz pokazują zainteresowanym podmiotom, w jaki sposób praktyki nadzorcze przyczyniają się do osiągnięcia celów.

89

Jak dotąd EBC nie opracował formalnych ram wykonania zadań dla Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego. Opracował natomiast narzędzie – wersję pilotażową tablicy wskaźników nadzorczych Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego – umożliwiające śledzenie i ocenę najważniejszych aspektów działań nadzorczych oraz monitorowanie skuteczności, z jaką priorytety w zakresie nadzoru przekładane są na działania w praktyce. Narzędzie to jest dostępne jednak tylko dla Rady ds. Nadzoru oraz kadry kierowniczej wyższego szczebla, a zatem nie zapewnia innym zainteresowanym podmiotom wiarygodnych informacji co do realizacji celów Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego.

90

Formalne wskaźniki efektywności stanowią zazwyczaj część funkcji nadzorczej w innych jurysdykcjach. Ich orientacyjny wykaz przedstawiono na **rys. 7**.

Rys. 7

Przykłady wskaźników efektywności

	Przykłady mierników
Wskaźniki związane z upadłością lub poziom strat spowodowanych niewykonaniem zobowiązań	- wynik w zakresie ryzyka nadzorczego przed upadłością, liczba upadłości - straty spowodowane upadłością (współczynnik zabezpieczenia środków finansowych¹, współczynnik efektywności podmiotu²) - kontrolowana i niekontrolowana likwidacja
Wskaźniki związane z zaufaniem (publicznym) do sektora bankowego lub organu nadzoru bankowego	- ankiety przeprowadzane wśród przedsiębiorstw i społeczeństwa - kształtowanie się wielkości depozytów klientów
Wskaźniki przemieszczania między różnymi systemami nadzoru lub wynikami w zakresie ryzyka	długoterminowe tendencje dotyczące wyników w zakresie ryzyka nadzorczego banków monitorowane i raportowane
Wskaźniki oparte na ankietach przeprowadzonych wśród zainteresowanych podmiotów	kwestionariusz wypełniony przez instytucje w następstwie przeglądów na miejscu, opinie analityków branżowych, ankiety wśród partnerskich organów nadzoru

1 Stosunek bezpiecznych zobowiązań do łącznych zobowiązań.

2 Stosunek liczby instytucji wypełniających zobowiązania do łącznej liczby instytucji.

Źródło: Sprawozdanie BIS na temat skutków i rozliczalności nadzoru bankowego, lipiec 2015 r.; Australijski Organ Regulacji Ostrożnościowej.

91

Przed wdrożeniem Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego w nocy technicznej MFW zasugerowano podjęcie szeregu działań dotyczących przejrzystości i rozliczalności w celu wspierania wiarygodności polityki nadzorczej⁶¹. W dokumencie tym zawarto między innymi sugestię, by Rada ds. Nadzoru publikowała protokoły posiedzeń oraz ustanowiła zewnętrzny panel ekspertów sprawujących niezależny nadzór nad Jednolitym Mechanizmem Nadzorczym. Więcej szczegółów przedstawiono w **załączniku VI**.

61 MFW, „European Union: Publication of Financial Sector Assessment Program Documentation, Technical Note on Issues in Transparency and Accountability” [Unia Europejska: publikacja dokumentacji programu oceny sektora finansowego, nota techniczna dotycząca przejrzystości i rozliczalności], sprawozdanie krajowe MFW nr 13/65, marzec 2013 r. Opinie wyrażone w tym dokumencie niekoniecznie pokrywają się z opiniami przedstawicieli Unii Europejskiej przy MFW bądź z opiniami Rady Wykonawczej MFW.

Wątpliwości dotyczące przekazywania dokumentacji do Komisji

92

Art. 32 rozporządzenia w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego wyraźnie wymaga od Komisji Europejskiej przedkładania co trzy lata kompleksowych sprawozdań z przeglądu w sprawie stosowania, odpowiedniego charakteru i skuteczności zarządzania Jednolitym Mechanizmem Nadzorczym, ustaleń dotyczących rozliczalności i finansów, skuteczności uprawnień nadzorczych EBC i jego uprawnień do nakładania sankcji oraz wpływu Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego na funkcjonowanie rynku wewnętrznego (zob. **załącznik VII**). Pierwsze sprawozdanie z przeglądu, które miało zostać przedstawione w terminie do 31 grudnia 2015 r., było opóźnione. Pierwszy wniosek o przekazanie informacji został przesłany do EBC w lipcu 2015 r. W listopadzie 2015 r. Komisja i EBC podpisały protokół ustaleń w sprawie przekazywania informacji niepublicznych, a następnie EBC udzielił informacji w odpowiedzi na wniosek Komisji z 16 grudnia 2015 r. W lutym 2016 r. Komisja wystąpiła o bardziej szczegółowe dane, a EBC przekazał dodatkowe informacje 19 kwietnia 2016 r. Komisja nie otrzymała informacji dotyczących poszczególnych banków (zbiór danych w celu oceny opłat nadzorczych), ponieważ EBC powołał się na obowiązek zachowania tajemnicy.

Ujawnianie informacji ogółowi społeczeństwa w wystarczającym stopniu

93

Kluczową cechą rozliczalności jest przejrzystość publiczna. Zgodnie z najlepszymi praktykami stanowiącymi, że organy nadzoru muszą zachowywać przejrzystość oraz przedstawiać uzasadnienie swoich zasad i działań⁶², na stronie internetowej EBC poświęconej nadzorowi bankowemu⁶³ publikowane są wszechstronne informacje dostępne dla ogółu społeczeństwa, w tym informacje dotyczące ram prawnych i otoczenia regulacyjnego, często zadawane pytania, Przewodnik na temat nadzoru bankowego, broszura na temat metodyki SREP, kalendarze cotygodniowych i comiesięcznych spotkań przewodniczącego i wiceprzewodniczącego Rady ds. Nadzoru (publikowane z opóźnieniem około trzech miesięcy) oraz inna dokumentacja, w której opisane są stanowiska i praktyki EBC w obszarze nadzoru. Na stronie zamieszczone są także uwagi do projektów rozporządzeń oraz odpowiedzi EBC w ramach konsultacji społecznych.

62 Zob. sprawozdanie Komitetu Bazylejskiego w sprawie skutków i rozliczalności nadzoru bankowego, lipiec 2015 r.

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

Ograniczona przejrzystość informacji udostępnianych nadzorowanym podmiotom

94

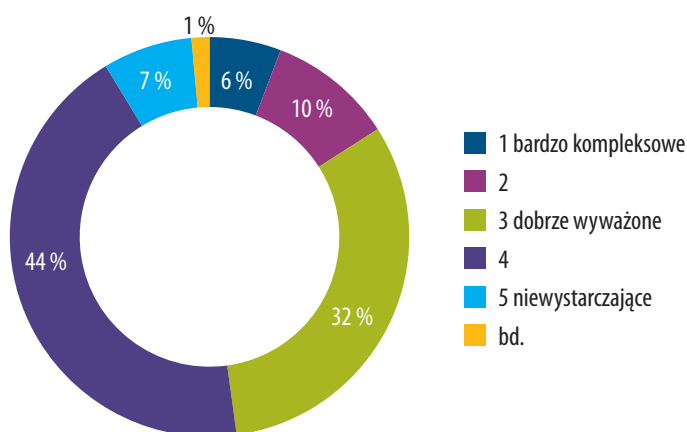
Informacje ujawniane nadzorowanym podmiotom nie są pod wszystkimi względami wystarczające do tego, by umożliwić im właściwe zrozumienie metodyki Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego. EBC przyjął selektywne podejście do ujawniania instrukcji dotyczącej nadzoru w zakresie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego (tj. jedynie krótkie sekcje), w której zdefiniowane są procesy i metodyka SREP na potrzeby nadzoru nad instytucjami kredytowymi oraz procedury współpracy zarówno w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, jak i z innymi organami. W innych jurysdykcjach podejście do publikacji informacji jest różne. Na przykład w Stanach Zjednoczonych instrukcje dotyczące nadzoru są publikowane na oficjalnej stronie internetowej organów nadzoru, natomiast organ regulacji ostrożnościowej Banku Anglii nie publikuje swoich instrukcji wewnętrznych.

95

Z uwagi na przyjęte przez EBC podejście do ujawniania informacji nadzorowane podmioty nie są w stanie w pełni zrozumieć wyniku SREP. Około połowy banków, które odpowiedziały na kwestionariusz Trybunału (zob. **załącznik VIII**), wyraziło zaniepokojenie tym brakiem przejrzystości, który może w ich opinii spowodować zwiększenie, jak to określił jeden z banków, „ryzyka arbitralności działań nadzorczych”. W tym kontekście zob. **rys. 8** dotyczący ujawniania informacji na temat SREP.

Rys. 8

Postrzeganie przez banki udzielania informacji na temat SREP



Uwaga: Zakres ankiety – odpowiedzi udzieliło 69 ze 129 banków, które otrzymały kwestionariusz.

Źródło: Kwestionariusz Europejskiego Trybunału Obrachunkowego wysłany do istotnych instytucji objętych nadzorem.

96

W odpowiedzi na inne pytanie 29% banków przyznało punktację poniżej 3 (1 = doskonałe, 5 = niezadowolające) w odniesieniu do jakości informacji otrzymanych w związku z procedurami wynikającymi z instrukcji dotyczącej nadzoru, które miały duże znaczenie w ich codziennej pracy z organami nadzoru, gdyż „ważne kwestie dotyczące codziennej współpracy z organami nadzoru nie zostały wystarczająco opisane” (zob. **rys. 9**).

97

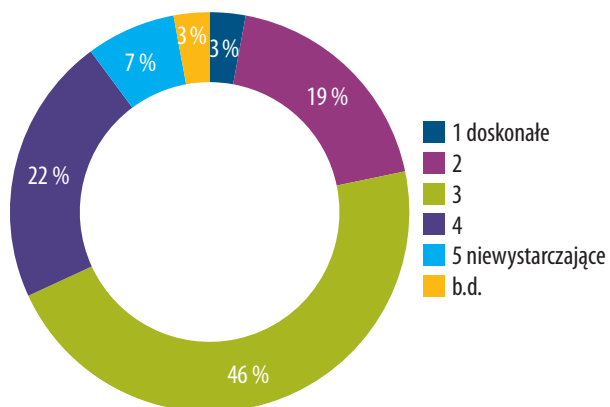
W swoim rocznym sprawozdaniu za 2015 r. w sprawie unii bankowej Parlament Europejski wyraził podobne zaniepokojenie i zaapelował o większą przejrzystość decyzji i uzasadnień dotyczących filara 2 SREP⁶⁴.

64 PE, Komisja Gospodarcza i Monetarna, „Sprawozdanie w sprawie unii bankowej – sprawozdanie za rok 2015”, 19.2.2016, pkt 37.

Rys. 9

Ambiwalentny stosunek do jakości informacji dotyczących procedur nadzorczych

Jak oceniliby Państwo jakość posiadanych przez Państwa informacji na temat procedur wynikających z instrukcji dotyczącej nadzoru, które mają znaczenie dla codziennej współpracy z organem nadzoru?



Uwaga: Zakres ankiety – odpowiedzi udzieliło 69 ze 129 banków, które otrzymały kwestionariusz.

Źródło: Ankieta Europejskiego Trybunału Obrachunkowego wysłana do istotnych instytucji objętych nadzorem.

(iv) Demokratyczna kontrola funkcji nadzorczej przez Parlament jest prowadzona w warunkach istotnych ograniczeń dotyczących poufności

98

W rozporządzeniu w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego przyjęto ogólne ustalenia dotyczące odpowiedzialności wobec Parlamentu Europejskiego i Rady. Dalszych, szczegółowych ustaleń w tym zakresie dokonano w porozumieniu międzyinstytucjonalnym z Parlamentem Europejskim⁶⁵ oraz w protokole ustaleń z Radą⁶⁶. W swoim rocznym sprawozdaniu za 2015 r. w sprawie unii bankowej Parlament Europejski z zadowoleniem przyjął fakt, że „jak dotąd EBC w sposób efektywny i otwarty wypełnia swoje zobowiązania związane z odpowiedzialnością wobec Parlamentu”⁶⁷. Rozliczalność wobec Parlamentu Europejskiego jest zapewniana na wiele sposobów (zob. **załącznik IX**), w tym poprzez udostępnianie protokołów z obrad Rady ds. Nadzoru.

99

Wszelkie informacje ujawniane Parlamentowi Europejskiemu podlegają wymogom tajemnicy zawodowej, zgodnie z postanowieniami porozumienia międzyinstytucjonalnego, które będą wiążące, nawet gdyby porozumienie miało wygasnąć. W swoim sprawozdaniu Parlament wezwał EBC, aby dalej przyczyniał się do poprawy zdolności Parlamentu do oceny polityki i działalności Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego⁶⁸, oraz zalecił, aby zwrócono szczególną uwagę na wzmocnienie uprawnień kontrolnych Trybunału⁶⁹.

(v) Istnieje mechanizm informacji zwrotnej, jednak nie objął on jeszcze ogólnych ankiet przeprowadzanych wśród instytucji finansowych

100

Obowiązki EBC w zakresie rozliczalności nie powinny być rozumiane jako ograniczenie jego prawa do wykonywania powierzonych mu zadań nadzorczych przy zachowaniu pełnej niezależności, w szczególności w sposób wolny od nadmiernych nacisków politycznych i ingerencji sektora (motyw 75 rozporządzenia w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego). Jest to zgodne z podstawowymi zasadami Komitetu Bazylejskiego, w myśl których: „[...] Podmioty działające w sektorze i organy rządowe nie zakłócają działalności organu nadzorczego, dlatego zachowuje on swoją niezależność operacyjną. Organ nadzorczy posiada pełną dowolność w zakresie podejmowania działań i decyzji nadzorczych w stosunku do banków i grup bankowych objętych nadzorem”⁷⁰.

65 Porozumienie międzyinstytucjonalne między Parlamentem Europejskim a Europejskim Bankiem Centralnym w sprawie praktycznych zasad egzekwowania demokratycznej rozliczalności i sprawowania nadzoru nad wykonywaniem zadań powierzonych EBC w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego.

66 Protokół ustaleń między Radą Unii Europejskiej i Europejskim Bankiem Centralnym w sprawie współpracy w zakresie procedur związanych z Jednolitym Mechanizmem Nadzorczym.

67 PE, Komisja Gospodarcza i Monetarna, „Sprawozdanie w sprawie unii bankowej – sprawozdanie za rok 2015”, 19.2.2016, pkt 39.

68 Idem.

69 Idem pkt 40.

70 Podstawowe zasady efektywnego nadzoru bankowego BCBS (2012), zasada 2, kryterium podstawowe 1.

101

Oznacza to, że Parlament Europejski i Rada nie mogą przekazywać ukierunkowanych informacji zwrotnych ani wymagać podjęcia działań naprawczych, jak ma to miejsce w przypadku innych instytucji lub organów Unii Europejskiej podlegających bardziej bezpośredniej kontroli. Na EBC spoczywa większy ciężar, by poważnie uwzględniać wszelkie informacje zwrotne przekazane przez Parlament, Radę lub kontrolerów zewnętrznych. Od EBC oczekuje się także przeprowadzania skutecznej oceny własnej, w tym wnioskowania o informacje zwrotne od bezpośrednich zainteresowanych podmiotów.

102

EBC przyjął jasne i odpowiednie ustalenia dotyczące przekazywania przez instytucje finansowe informacji zwrotnych na temat działań nadzorczych EBC: (i) w ramach bieżącego dialogu ze wspólnymi zespołami nadzorczymi i kadrą kierowniczą EBC; (ii) za pomocą formalnych uwag dotyczących decyzji, w ramach prawa do bycia wysłuchanym; (iii) w drodze konsultacji społecznych; (iv) poprzez krajowe lub europejskie stowarzyszenia banków, które przekazują swoje spostrzeżenia lub odbywają regularne spotkania z EBC. 61% banków, które udzieliły odpowiedzi na kwestionariusz Trybunału, uznało, że ustalenia dotyczące przekazywania informacji zwrotnych przyjęte przez EBC zaspokajają ich potrzeby.

103

Po ponad roku od utworzenia Jednolity Mechanizm Nadzorczy nie przeprowadził jeszcze ankiety wśród nadzorowanych podmiotów w celu uzyskania ich opinii na temat efektywności osiągania celów. Istnieją dobre modele, na których można by wzorować taką ankietę. Komisja korzysta na przykład z ankiet w celu uzyskania dowodów empirycznych i konkretnych informacji zwrotnych dotyczących między innymi zbędnego obciążenia regulacyjnego wynikającego z przepisów UE dotyczących usług finansowych⁷¹. Organy nadzoru w innych jurysdykcjach (np. w Kanadzie i Australii) także przeprowadzały ankiety w celu oceny postrzeganej skuteczności sprawowanego przez siebie nadzoru (zob. **ramka 3**). Ankieta przeprowadzana w sektorze nie powinna być rozumiana jako zakłócenie podważające niezależność operacyjną organu nadzoru.

71 Zob. na przykład http://ec.europa.eu/finance/consultations/2015/financial-regulatory-framework-review/index_en.htm.

Ramka 3

Przykłady uwag przekazanych przez banki na temat ustaleń dotyczących informacji zwrotnych

- Cztery banki opowiedziały się za dokonaniem przeglądu mechanizmów konsultacji (np. dłuższe okresy konsultacji i lepsza synchronizacja w celu rozwiązania problemu ograniczonych zasobów).
- Sześć banków zaleciło, by EBC przeprowadził dalsze konsultacje dotyczące zagadnień technicznych, np. metodyki SREP i definicji kapitału.
- 15 banków wnioskowało o lepiej ustrukturyzowane i bardziej kompleksowe mechanizmy przekazywania informacji zwrotnych. Na przykład jedenaście banków wspomniało o korzystaniu z regularnych ankiet w celu oceny postrzegania przez nie wydajności i skuteczności działań nadzorczych.

Źródło: Ankieta Europejskiego Trybunału Obrachunkowego wysłana do istotnych instytucji objętych nadzorem.

Wspólne zespoły nadzorcze – organizacja i przydział zasobów

104

Bezpośredni bieżący nadzór nad bankami w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego powierzono wspólnym zespołom nadzorczym⁷² składającym się z pracowników odpowiedzialnych za nadzór bankowy pochodzących zarówno z EBC, jak i z właściwych organów krajowych uczestniczących państw członkowskich. Istnieje 129 wspólnych zespołów nadzorczych – po jednym dla każdego istotnego nadzorowanego podmiotu, którego siedziba główna znajduje się w uczestniczącym państwie członkowskim⁷³.

105

W ramach niniejszej kontroli dotyczącej utworzenia i funkcjonowania wspólnych zespołów nadzorczych Trybunał przeanalizował:

- wstępne oszacowanie i zaplanowanie przez EBC zasobów nadzorczych wymaganych na początkowym etapie funkcjonowania Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, a także wstępny przydział zasobów podczas obsadzania wspólnych zespołów nadzorczych pracownikami;
- współpracę EBC z właściwymi organami krajowymi i poleganie na nich podczas obsadzania wspólnych zespołów nadzorczych pracownikami i prowadzenia bieżącego nadzoru;
- strukturę, hierarchię służbową i program szkoleń wspólnych zespołów nadzorczych.

Zaplanowanie i oszacowanie łącznego zapotrzebowania na zasoby nadzorcze, przydział zasobów i zatrudnienie

106

Wspólne zasoby nadzorcze stanowią innowacyjne rozwiązanie w świecie nadzoru bankowego. Są to wielonarodowe zespoły stworzone przez organy nadzoru bankowego reprezentujące wszystkie państwa UE i różne kultury nadzoru, które komunikują się w różnych językach z nadzorowanymi podmiotami (przy czym w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego językiem roboczym jest język angielski). Stosują one jednolity mechanizm w celu sprawowania nadzoru nad bankami z 19 państw członkowskich należących do strefy euro, posiadających ramy prawne, które nie zostały jeszcze w pełni zharmonizowane.

Wstępne oszacowanie łącznego zapotrzebowania na personel Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego opierało się na prostym podejściu...

107

Aby wstępnie oszacować zapotrzebowanie na personel wspólnych zespołów nadzorczych w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, przyjęto proste podejście, które opierało się na dwóch odrębnych (osobno dla pracowników z EBC i z właściwych organów krajowych), ale powiązanych ze sobą, prowadzonych równolegle procesach.

72 Art. 3 ust. 1 rozporządzenia ramowego w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego wyraźnie stanowi o utworzeniu wspólnych zespołów nadzorczych.

73 W przypadku grup bankowych, których siedziba główna nie znajduje się w państwie uczestniczącym, EBC nie będzie jedynym organem nadzoru dla banków należących do grupy. W takiej sytuacji odrębny wspólny zespół nadzorczy zostanie ustanowiony dla każdej jednostki zależnej banku z siedzibą w państwie podlegającym Jednolitemu Mechanizmowi Nadzorczemu, pod warunkiem że jednostka zależna zostanie uznana za istotny podmiot. Jeśli instytucja przyjmująca z siedzibą w uczestniczącym państwie członkowskim podlega podmiotowi „konsolidującemu”, nadzór odbywa się na poziomie skonsolidowanym.

108

W celu wstępnego oszacowania zasobów EBC i ich przydziału do wspólnych zespołów nadzorczych każdy bank przypisano do jednego z sześciu klastrów na podstawie szeregu czynników (szczegółowe omówienie metodyki tworzenia klastrów można znaleźć w pkt 113–120). Następnie do każdego wspólnego zespołu nadzorczego przydzielono minimalną liczbę pracowników EBC na klastery oraz pewną liczbę dodatkowych pracowników jako rezerwę przydzielaną zgodnie z zapotrzebowaniem. EBC przyjął to bardzo proste podejście w celu umożliwienia szybkiego podjęcia działań przez wspólne zespoły nadzorcze. W dniu, w którym EBC przejął bezpośrednią odpowiedzialność za nadzór, zatrudniał on personel w wymiarze 330 EPC w DG ds. Nadzoru Mikroostrożnościowego I i II, z łącznej liczby 403 pełnych etatów przewidzianych w budżecie.

109

Jeśli chodzi o właściwe organy krajowe, wstępne oszacowanie ich zasobów opierało się na serii ankiet i „inwentaryzacjach” zainicjowanych przez EBC, za pośrednictwem których wszystkie organy przekazały szczegółowe informacje na temat liczby pracowników na potrzeby każdego wspólnego zespołu nadzorczego dla istotnych podmiotów, które miały zostać objęte bezpośrednim nadzorem EBC po ustanowieniu Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego. Przed przejęciem przez EBC bezpośredniego nadzoru miały miejsce trzy takie „inwentaryzacje”: w październiku 2013 r., czerwcu 2014 r. i we wrześniu 2014 r. W oparciu o wyniki inwentaryzacji przeprowadzonej w październiku 2013 r. uzgodniono, że właściwe organy krajowe „zobowiążą się” do przeznaczenia 1005 EPC na potrzeby wspólnych zespołów nadzorczych. W następstwie drugiej ankiety dotyczącej liczby pracowników w czerwcu 2014 r. organy podjęły nowe „zobowiązanie”, a liczba ta zmniejszyła się do 834 EPC. Według EBC skorygowana liczba EPC dokładniej odzwierciedlała przydział pracowników do wspólnych zespołów nadzorczych przez właściwe organy krajowe, ponieważ początkowa liczba obejmowała na przykład pracowników przydzielonych do kontroli na miejscu i walidacji modeli, którzy powinni zostać przydzieleni do funkcji wsparcia horyzontalnego, a nie do wspólnych zespołów nadzorczych. Ankieta przeprowadzona we wrześniu 2014 r. pokazała kolejny spadek do 803,5 EPC. Niemniej EBC przyjął wyniki ankiety z czerwca 2014 r. (834 EPC) za punkt odniesienia dla ogólnej liczby pracowników, jaką właściwe organy krajowe zobowiązały się przeznaczyć na potrzeby wspólnych zespołów nadzorczych w dniu, w którym EBC przejął obowiązki w zakresie nadzoru.

110

We wstępnych szacunkach liczby pracowników EBC uwzględniono element ciągłości – opierający się na wielkości zasobów na potrzeby nadzoru nad istotnymi bankami zapewnianych przez właściwe organy krajowe na krótko przed przyjęciem obowiązków w zakresie nadzoru przez EBC – jak również fakt, że konieczne będą dodatkowe zasoby w postaci pracowników EBC. Ponadto w ramach procesu wstępnego przydziału pracowników za wartość docelową uznano stosunek 25% pracowników EBC do 75% pracowników organów krajowych (stosunku tego nigdy nie uzasadniono). Mając na względzie, że wstępny budżet EBC przeznaczony na pracowników wspólnych zespołów nadzorczych wynosił 403 EPC, oznaczałoby to wkład ze strony właściwych organów krajowych na poziomie 1209 EPC. W praktyce liczba pracowników właściwych organów krajowych oddelegowanych do wspólnych zespołów nadzorczych opiera się na zobowiązaniach tych organów, które są regularnie monitorowane za pomocą ankiet i stanowią przedmiot dyskusji dwustronnych i wielostronnych.

...w ramach którego nie przewidziano w pełni rosnącego obciążenia pracą nadzorczą

111

Nie jest jasne, czy w ramach wstępnego oszacowania liczby pracowników EBC w pełni przewidział, w jakim stopniu wzrośnie ogólne obciążenie pracą w zakresie nadzoru po ustanowieniu Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego. Komunikat służbowy wydany przez DG ds. Nadzoru Mikroostrożnościowego I i II z dnia 16 marca 2015 r., po zaledwie czterech miesiącach od rozpoczęcia sprawowania bezpośredniego nadzoru przez EBC, wnioskujący o 29 nowych EPC na potrzeby DG ds. Nadzoru Mikroostrożnościowego I i 88 nowych EPC na potrzeby DG ds. Nadzoru Mikroostrożnościowego II (personel zatrudniony na stałe), wskazuje, że szacunki dotyczące przyszłego obciążenia pracą były co najmniej zaniżone. W komunikacie wyszczególniono szereg powodów wystąpienia z takim wnioskiem, w tym „[...] większe niż oczekiwane obciążenie pracą wymagane w odniesieniu do niektórych zadań nadzorczych [...]”. Trybunałowi nie przedstawiono żadnych analiz, sprawozdań ani innej dokumentacji z okresu przed przejęciem obowiązków w zakresie nadzoru przez EBC w listopadzie 2014 r., w których określono by pod względem ilościowym zasoby niezbędne do obsługi nowego, znacznie bardziej skomplikowanego systemu nadzorczego. EBC nie przeprowadził także oddolnych ocen *ex ante* przewidywanego zapotrzebowania na zasoby.

112

Można było jednak oczekiwać, że kombinacja łatwych do przewidzenia czynników doprowadzi do znacznego zwiększenia obciążenia pracą w zakresie nadzoru: (i) potrzeba zharmonizowania odmiennych w dużej mierze przepisów bankowych i procedur nadzorczych w całej strefie euro; (ii) większe obowiązki w zakresie nadzoru wynikające z wdrażania nowych dyrektyw⁷⁴; (iii) podejście do nadzoru w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, które miało mieć charakter „ingerencyjny”⁷⁵.

Metodyka tworzenia klastrów została opracowana w celu ułatwienia wstępnego przydziału pracowników do wspólnych zespołów nadzorczych, ale powinna zostać zaktualizowana

113

Podstawę utworzenia wspólnych zespołów nadzorczych stanowią zasady proporcjonalności i nadzoru opartego na analizie ryzyka. Aby oszacować wielkość zasobów nadzorczych niezbędnych dla każdego wspólnego zespołu nadzorczego zgodnie z tymi zasadami, EBC opracował system klasyfikowania istotnych podmiotów do „klastrów” ryzyka. W metodyce tworzenia klastrów uwzględniono czynniki takie jak zewnętrzna ocena ryzyka banków, złożoność ich struktury, wielkość, zróżnicowanie pod względem geograficznym, wzajemne powiązania i złożoność zadań nadzorczych. Skutkiem był system klasyfikacji obejmujący klastry od 1 do 5, przy czym najwięcej zasobów nadzorczych miałyby zostać przydzielonych bankom należącym do klastra 1, a najmniej do klastra 5. Ponadto utworzono „klastery banków w państwie przyjmującym” obejmujący podmioty działające w uczestniczących państwach członkowskich, ale których główna siedziba jest zlokalizowana poza obszarem objętym Jednolitym Mechanizmem Nadzorczym⁷⁶.

- 74 Na przykład dyrektywa w sprawie wymogów kapitałowych (CRD IV) z dnia 26 czerwca 2013 r. oraz dyrektywa w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (BRRD) z dnia 15 maja 2014 r.
- 75 Misja Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/mission-statement/mission-statement-of-the-ssm/html/index.pl.html>
- 76 Instytucje w ramach klastra banków w państwie przyjmującym to istotne podmioty, w przypadku których EBC nie jest organem sprawującym nadzór skonsolidowany.

114

Ta metodyka tworzenia klastrów odbiega w pewnym stopniu od metodyki zalecanej przez EUNB, w której przewidziano cztery kategorie⁷⁷, przy czym większość istotnych instytucji w sześciu klastrach EBC kwalifikowałaby się do kategorii 1 EUNB.

115

BCBS zaleca stosowanie metodyki⁷⁸ wykorzystującej pięć równoważnych kategorii odzwierciedlających wielkość banków, ich wzajemne powiązania, brak łatwo dostępnych zamienników lub infrastruktury instytucji finansowych dla usług, które świadczą, działalność globalną (transgraniczną) oraz złożoność ich struktury. EBC bierze pod uwagę podobne czynniki jakościowe, z uwzględnieniem dodatkowego czynnika ryzyka **dla poszczególnych banków**. Czynniki te wykracza poza zalecenie EUNB, zgodnie z którym kategoryzacja „powinna odzwierciedlać ocenę ryzyka **systemowego** stwarzanego przez instytucje dla systemu finansowego [...], a nie jako metoda oceny jakości instytucji”⁷⁹.

116

Niemniej przegląd wewnętrzny przeprowadzony przez EBC w grudniu 2015 r. dotyczący składu, liczebności i umiejętności pracowników wspólnych zespołów nadzorczych pokazał, że model ten ma wiele niedociągnięć, jeśli służy za podstawę do określania liczby pracowników. W szczególności w ramach czynnika dotyczącego złożoności działań nadzorczych pominiętych jest kilka kryteriów, które mogą mieć istotny wpływ na obciążenie pracą, takich jak liczba ocen kwalifikacji i reputacji, upoważnień, sekurytyzacji itd. Ponadto model ten nie uwzględniał bezpośrednio większego obciążenia pracą w przypadku banków znajdujących się w sytuacji kryzysowej.

117

Co więcej, przyjęta metodyka może prowadzić do znacznego zaniżenia wysiłku nadzorczego, jaki jest konieczny w przypadku instytucji, które są niewielkie i mniej złożone z ogólnej perspektywy Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, jednak mają duże znaczenie systemowe w gospodarkach lokalnych. Jak pokazał niedawny kryzys finansowy, problemy krajowych banków o znaczeniu systemowym mogą szybko się nasilać zarówno na terytorium, jak i poza granicami dowolnego państwa członkowskiego, w tym również państw stosunkowo niewielkich. Rozsądnym rozwiązaniem może być zatem klasyfikowanie banków o znaczeniu systemowym dla gospodarek krajowych do wyższego klastra niż wynikałoby to z ich pozycji w ogólnej klasyfikacji Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego. W metodyce stosowanej obecnie przez EBC przewidziano taką możliwość i kilkakrotnie z niej skorzystano.

77 Sekcja 2.1.1 pkt 10 wytycznych dotyczących wspólnych procedur i metod stosowanych w ramach procesu przeglądu i oceny nadzorczej (EBA/GL/2014/13).

78 BCBS 255: „Global systemically important banks: updated assessment methodology and the higher loss absorbency requirement” [Globalne banki o znaczeniu systemowym: zaktualizowana metodyka oceny i wymóg większej zdolności do pokrywania strat], BIS, lipiec 2013 r. Uwaga: metodyka oceny dla *globalnych* banków o znaczeniu systemowym ma zastosowanie tylko do ośmiu ze 129 banków nadzorowanych w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego. Podobna metodyka dla *krajowych* banków o znaczeniu systemowym (BCBS 233) zaleca podobne podejście wykorzystujące te same kategorie, z tym wyjątkiem, że działalność transgraniczna nie może mieć bezpośredniego znaczenia. Ponadto metodyka BCBS 233 zapewnia większą swobodę uznania na szczeblu krajowym.

79 Sekcja 2.1.1 pkt 11 wytycznych dotyczących wspólnych procedur i metod stosowanych w ramach procesu przeglądu i oceny nadzorczej (EBA/GL/2014/13).

118

W momencie przeprowadzania kontroli EBC nie posiadał procedur na potrzeby dokonywania okresowego przeglądu podziału banków na klastry⁸⁰. Ponadto przegląd wewnętrzny przeprowadzony w grudniu 2015 r. (zob. pkt 116) wykazał, że dane wykorzystywane w celu obliczania punktacji w ramach klastrów nie były aktualizowane od 2013 r. Biorąc pod uwagę, że tworzenie klastrów odgrywa ważną rolę przy określaniu minimalnej częstotliwości działań nadzorczych w odniesieniu do każdego istotnego podmiotu, proces ten powinien być poddawany regularnemu przeglądowi i aktualizacji.

119

Liczba pracowników każdego wspólnego zespołu nadzorczego była uzależniona głównie od tego, do którego klastra zaklasyfikowano dany bank, przy czym kwestia ryzyka odgrywała tu bardzo niewielką rolę. Minimalny poziom zaangażowania⁸¹ w przypadku nadzorowanego banku jest jednak pochodną zarówno klastra, do którego bank został przypisany, jak i punktacji w ramach oceny ryzyka. W związku z tym program oceny nadzorczej instytucji uznanej za obarczoną wyższym ryzykiem będzie obejmował większą liczbę minimalnych zadań nadzorczych, mimo że odpowiedzialny wspólny zespół nadzorczy niekoniecznie będzie dysponował wystarczającą liczbą pracowników, by odpowiednio wykonać te zadania (przydział pracowników do klastrów tylko marginalnie odzwierciedla bowiem ryzyko). Problem ten dotyczy w szczególności wspólnych zespołów nadzorczych w klastrach 3 do 5 oraz w klastrze banków w państwie przyjmującym, z których wiele boryka się z problemem ograniczonych zasobów kadrowych.

Zasoby EBC są przydzielane zgodnie z metodyką tworzenia klastrów

120

W przypadku wspólnych zespołów nadzorczych zajmujących się bankami z klastrów 1 i 2 podmiotem przyjmującym jest DG ds. Nadzoru Mikroostrożnościowego I, w przypadku zespołów dla klastrów 4 i 5 podmiotem przyjmującym jest DG ds. Nadzoru Mikroostrożnościowego II, natomiast dla zespołów dla klastra 3 podmiotem przyjmującym może być dowolna z tych dwóch DG. Zważywszy że w DG ds. Nadzoru Mikroostrożnościowego I dostępnych jest około 215 EPC w celu nadzorowania około 30 instytucji, zaś w DG ds. Nadzoru Mikroostrożnościowego II około 240 EPC na około 90 instytucji, zgodnie ze swoją metodyką EBC przydzielił znacznie więcej zasobów nadzorczych w przeliczeniu na bank klastrów 1 i 2 niż klastrów 3, 4 i 5. Na **rys. 10** pokazano średnią liczbę pracowników EBC przypadających na wspólny zespół nadzorczy w każdym klastrze.

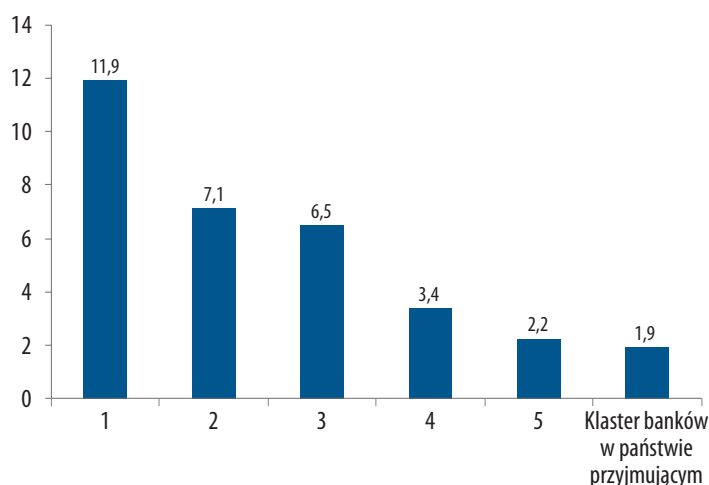
121

Wytoczne EBC dotyczące przydziału pracowników do wspólnych zespołów nadzorczych określają minimalną liczbę pracowników EBC na wspólny zespół nadzorczy w każdym klastrze. Największa liczba przypada naturalnie na klaster 1 (7 EPC oraz koordynator), a najmniejsza na klaster 5 (0,5 EPC oraz koordynator). Jak wynika z najnowszych danych przekazanych przez EBC, faktyczny przydział pracowników w znacznej mierze odpowiada tym wytocznym.

80 Obowiązek corocznego przeglądu kategoryzacji banków na potrzeby programu oceny nadzorczej przewidziano w wytycznych EUNB. Zob. sekcja 2.1.1 pkt 12 wytycznych dotyczących wspólnych procedur i metod stosowanych w ramach procesu przeglądu i oceny nadzorczej (EBA/GL/2014/13).

81 EBC ustanowił cztery minimalne poziomy zaangażowania, które określają minimalny poziom „intensywności” nadzoru nad daną instytucją. Na każdym poziomie określono minimalny zestaw podstawowych zadań i działań w ramach programu oceny nadzorczej oraz minimalną częstotliwość, z jaką mają być one przeprowadzane. Cztery minimalne poziomy zaangażowania, od najmniej do najbardziej ingerencyjnego, to poziom podstawowy, standardowy, zwiększony i intensywny. EBC opracował macierz w celu przypisywania banków do minimalnych poziomów zaangażowania, co odbywa się na podstawie wyniku oceny banków w zakresie ryzyka oraz klastra, do którego zostały przydzielone. Im bardziej złożony jest bank i im większe ma znaczenie systemowe oraz im bardziej postrzegany jest przez EBC jako obciążony większym ryzykiem, tym wyższy minimalny poziom intensywności działań nadzorczych.

Rys. 10 Średnia liczba pracowników EBC przypadających na wspólny zespół nadzorczy w różnych klastrach (w EPC)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych przekazanych przez EBC.

Polityka powoływania koordynatorów została opracowana w celu wspierania harmonizacji, ale nie zawsze się do niej stosowano

122

Koordynator każdego wspólnego zespołu nadzorczego jest mianowany przez EBC. Początkowo nominacje koordynatorów były zatwierdzane przez całą Radę ds. Nadzoru nad Jednolitym Mechanizmem Nadzorczym⁸². Procedura została jednak zmieniona w taki sposób, że obecnie nominacje są zatwierdzane jedynie przez przewodniczącego Rady, chyba że dochodzi do zmiany w hierarchii (np. jeśli wyznaczony koordynator otrzymuje jednocześnie awans na kierownika działu, nominację musi zatwierdzić Zarząd). Ogranicza to wpływ Rady ds. Nadzoru na mianowanie koordynatorów.

123

Zgodnie z przewodnikiem EBC po nadzorze bankowym koordynator nie powinien zasadniczo być obywatelem kraju, w którym odnośny bank ma siedzibę. Jednak obecnie 18 ze 123 koordynatorów pochodzi z kraju, w którym dany bank ma swoją siedzibę główną⁸³.

82 Koordynatorzy są mianowani przez dyrektora generalnego DG ds. Nadzoru Mikroostrożnościowego I lub II. Rada ds. Nadzoru jest informowana o nominacjach oraz może omawiać je i kwestionować.

83 Tych 18 przypadków dotyczy wspólnych zespołów nadzorczych nadzorujących banki belgijskie, niemieckie, hiszpańskie i włoskie, głównie w klastrze 4 i 5, oraz czterech wspólnych zespołów nadzorczych w klastrze 3 i jednego w klastrze banków w państwie przyjmującym.

124

EBC stwierdził co prawda, że nie uznaje postanowień zawartych w przewodniku za prawnie wiążące, pragnie jednak rozwiązać problemy wspomniane powyżej z zastosowaniem podejścia etapowego w trzech rzutach⁸⁴: pierwszym w czerwcu 2016 r., drugim w grudniu 2016 r. i trzecim około czerwca 2017 r.

125

Aby zapewnić w dalszym stopniu dywersyfikację nadzoru i ułatwić wymianę wiedzy w zakresie nadzoru, EBC zamierza wprowadzić rotację koordynatorów i wszystkich pracowników EBC wchodzących w skład wspólnych zespołów nadzorczych co trzy do pięciu lat. Procedura ta nie zostanie jednak prawdopodobnie sformalizowana przed końcem 2017 r.

Współpraca EBC z właściwymi organami krajowymi i poleganie na nich

Wspólne zespoły nadzorcze polegają w dużej mierze na personelu właściwych organów krajowych, jednak EBC ma niewielką kontrolę nad zasobami tych organów

126

Aby obsadzić stanowiska we wspólnych zespołach nadzorczych, EBC polega w dużej mierze na uczestniczących właściwych organach krajowych. Nie ma jednak formalnej procedury, na podstawie której EBC mógłby wnioskować do właściwych organów krajowych o przekazanie dodatkowych zasobów. Proces przydzielania pracowników krajowych do wspólnych zespołów nadzorczych zależy od dwustronnych porozumień *ad hoc* oraz od dobrej woli właściwych organów krajowych. Organy te są wprawdzie zobowiązane współpracować z EBC w dobrej wierze⁸⁵, jednak liczba pracowników, która ma zostać udostępniona EBC, nie jest określona w prawnie wiążący sposób. Ponadto właściwe organy krajowe mogą przenosić lub w inny sposób decydować o przydziale swoich pracowników odpowiedzialnych za nadzór zgodnie ze swoim uznaniem.

127

Zgodnie z rozporządzeniem ramowym w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego EBC odpowiada za tworzenie i skład wspólnych zespołów nadzorczych, podczas gdy właściwe organy krajowe są odpowiedzialne wyłącznie za wyznaczanie personelu. Członkowie personelu właściwego organu krajowego mogą zostać wyznaczeni do składu więcej niż jednego wspólnego zespołu nadzorczego⁸⁶.

84 W dniu 28 grudnia 2015 r. kadra kierownicza DG ds. Nadzoru Mikroostrożnościowego II zaproponowała, by koordynatorzy pochodzący z kraju, w którym siedzibę ma nadzorowany bank, zostali przeniesieni do innych zespołów nadzorczych. Propozycja ta została zatwierdzona przez Radę ds. Nadzoru w dniu 30 grudnia 2015 r.

85 Art. 20 rozporządzenia ramowego w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, art. 6 ust. 2 rozporządzenia w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego.

86 Art. 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia ramowego w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego.

128

Jedynym aspektem, w przypadku którego EBC dysponuje swobodą uznania w odniesieniu do pracowników właściwych organów krajowych we wspólnych zespołach nadzorczych, jest możliwość odrzucenia pracownika wyznaczonego przez organ krajowy. Wszystkie z 12 właściwych organów krajowych, które odpowiedziały na kwestionariusz Trybunału, stwierdziły, że do tej pory nie zdarzyło się, by EBC odrzucił ich kandydatów. Faktycznie EBC nie dysponuje obecnie procedurami ani wytycznymi dotyczącymi akceptacji lub odrzucania personelu wyznaczonego przez właściwe organy krajowe, w tym procedurami oceny kwalifikacji, doświadczenia, wiedzy lub adekwatności nominowanych osób. Ponadto ze względu na wymogi w zakresie ochrony danych, na które powołują się właściwe organy krajowe, EBC twierdzi, że posiada jedynie ograniczone możliwości wystąpienia o przekazanie danych osobowych (dotyczących np. kwalifikacji i doświadczenia) pracowników właściwych organów krajowych mianowanych do wspólnych zespołów nadzorczych.

87 Motyw 79 rozporządzenia w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego.

Wspólne zespoły nadzorcze są nadal w przeważającej mierze obsadzone przez pracowników pochodzących z właściwych organów krajowych państw, w których swą siedzibę mają podmioty objęte nadzorem...

129

Jednym z celów wspólnych zespołów nadzorczych jest wypracowanie wspólnej kultury nadzoru dzięki zaangażowaniu osób pochodzących z różnych państw członkowskich⁸⁷. Skład tych zespołów pokazuje jednak, że w większości przypadków ich pracownicy pochodzą z krajów, w których siedziby mają nadzorowane przez nie banki. Większość wspólnych zespołów nadzorczych z klastra 1 jest w co najmniej 70% obsadzona pracownikami organów z tego samego kraju co nadzorowany podmiot. Podobną sytuację obserwuje się w przypadku klastra 2. W wielu wspólnych zespołach nadzorczych z klastrów 3 do 5 proporcje pracowników pochodzących z jurysdykcji nadzorowanego banku są jeszcze wyższe.

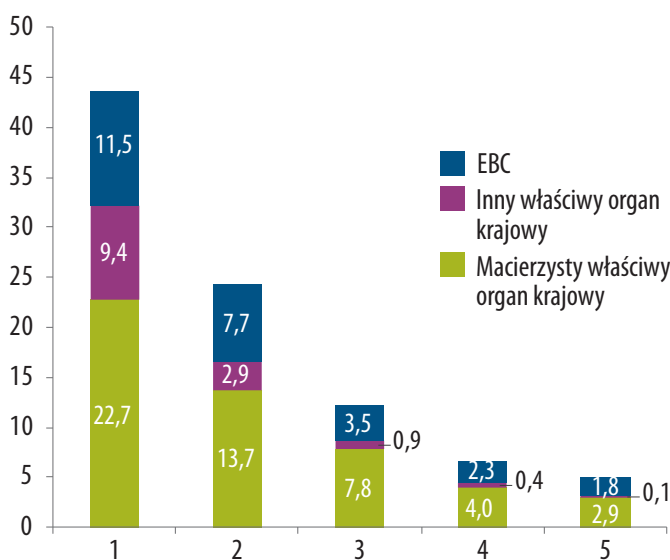
...podczas gdy liczba pracowników zapewnianych przez niektóre właściwe organy krajowe jest poniżej oczekiwań EBC dotyczących personelu wspólnych zespołów nadzorczych

130

Liczba pracowników EBC przydzielanych do wspólnego zespołu nadzorczego jest uzależniona od klastra, do którego należy bank, oraz od jego specyfiki, natomiast ogólna wielkość i dokładny skład zespołu będą także różnić się w zależności od szczególnych cech nadzorowanego banku. Średnia wielkość takich zespołów (pracownicy EBC i właściwych organów krajowych łącznie) waha się od 43,6 EPC w klastrze 1 do 4,8 w klastrze 5. Jak pokazano na **rys. 11** poniżej, zasoby przydzielone przez właściwe organy krajowe na potrzeby wspólnych zespołów nadzorczych klastra 1 odpowiadają przyjętemu początkowo stosunkowi 25%/75%. W przypadku klastrów 2 i 3 sytuacja jest zróżnicowana, gdyż w skład szeregu wspólnych zespołów nadzorczych w ramach tych klastrów wchodzi zbyt mała liczba pracowników pochodzących z właściwych organów krajowych.

Rys. 11

Średnia liczba pracowników i skład wspólnych zespołów nadzorczych, według klastrów



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych przekazanych przez EBC.

131

W klastrach 4, 5 i w klastrze banków w państwie przyjmującym udział pracowników pochodzących z właściwych organów krajowych jest mniejszy, co sugeruje, że przydział zasobów przez właściwe organy krajowe na potrzeby tych klastrów jest niewystarczający. W niektórych zespołach w klastrach 4, 5 i w klastrze banków w państwie przyjmującym do dyspozycji są jednak mniej niż dwa stanowiska pełnoetatowe dla pracowników pochodzących z właściwych organów krajowych oraz podobna liczba stanowisk dla pracowników EBC. Chociaż zasadniczo banki należące do klastrów 4 i 5 mają mniejsze znaczenie systemowe z ogólnej perspektywy Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, wiele z nich to ważne instytucje o dużym znaczeniu systemowym w kontekście krajowym. Jako że trudno jest znaleźć argumenty na poparcie tezy, że mniej niż 1,5 stanowiska pełnoetatowego dla pracowników pochodzących z właściwych organów krajowych wystarczy, aby zapewnić skuteczny nadzór, sytuacja ta świadczy o tym, że w wielu właściwych organach krajowych mogą występować poważne niedobory pracowników odpowiedzialnych za nadzór bankowy lub że zasoby zapewniane przez właściwe organy krajowe na potrzeby wspólnych zespołów nadzorczych są niewystarczające. Przegląd wewnętrzny przeprowadzony przez EBC faktycznie wykazał, że „[z]asoby są obecnie bardzo ograniczone, w szczególności w przypadku najmniejszych wspólnych zespołów nadzorczych, zarówno po stronie EBC, jak i właściwych organów krajowych, tak aby zapewnić wymaganą wysoką jakość nadzoru [...]”⁸⁸.

88 Sprawozdanie w sprawie składu, liczby i umiejętności pracowników wspólnych zespołów nadzorczych, sprawozdanie EBC nr 02/2015, 10 grudnia 2015 r., s. 9.

132

W styczniu 2015 r., po przejęciu obowiązków w zakresie nadzoru, EBC przeprowadził czwartą ankietę dotyczącą liczby pracowników zapewnianych przez właściwe organy krajowe. Pokazała ona, że organy te nadal zapewniały 801 EPC, tj. o 33 mniej niż 834 wymagane przez EBC, do których zapewnienia właściwe organy krajowe „zobowiązały się” rok wcześniej. We wrześniu 2015 r., w następstwie dyskusji na posiedzeniu Rady ds. Nadzoru, które odbyło się w dniu 8 czerwca 2015 r., przewodniczący Rady wysłał oficjalne pisma dotyczące kwestii przydziału pracowników właściwych organów krajowych do wspólnych zespołów nadzorczych 21 organom nadzoru we wszystkich 19 uczestniczących państwach członkowskich⁸⁹.

- a) EBC uznał, że dziewięć organów nadzoru zapewniło wystarczającą liczbę pracowników, w związku z czym do organów tych nie wystąpiono o zapewnienie dodatkowego personelu.
- b) EBC zwrócił się o zapewnienie dodatkowych zasobów na potrzeby wspólnych zespołów nadzorczych do 12 organów, których wkład został uznany za niewystarczający. Sześć organów obiecało spełnić oczekiwania EBC. Kolejnych pięć zobowiązało się do ich częściowego spełnienia. Jeden z organów początkowo odmówił wywiązania się z tego zobowiązania, jednak sześć miesięcy później przekazał EBC dokumenty, w których zgodził się na jego częściowe spełnienie.

133

W rezultacie kontyngenty pracowników z siedmiu właściwych organów krajowych nie spełniają oczekiwań EBC dotyczących personelu wspólnych zespołów nadzorczych⁹⁰. Ów niedobór odzwierciedla podstawową słabość mechanizmu nadzoru EBC opierającego się na wspólnych zespołach nadzorczych, a mianowicie dużą zależność od współpracy z właściwymi organami krajowymi i ich dobrej woli.

134

Ponadto niektóre właściwe organy krajowe zdają się nie zgadzać z EBC co do dokładanego znaczenia swojego „zobowiązania” do zapewniania pracowników na rzecz wspólnych zespołów nadzorczych. Wyniki ankiety dotyczącej liczby pracowników ze stycznia 2015 r. zostały omówione przez Radę ds. Nadzoru w kwietniu 2015 r. Podczas dyskusji „niektórzy członkowie Rady wspomnieli, że nie byli w stanie podjąć się zobowiązań dotyczących liczby pracowników i nigdy tego nie uczynili, lecz jedynie odpowiadali na ankiety, wskazując dokładne liczby pracowników zaangażowanych w prace wspólnych zespołów nadzorczych, co nie stanowiło zobowiązania”⁹¹.

89 W dwóch krajach system obejmuje dwa organy nadzoru.

90 Zobowiązanie jednego właściwego organu krajowego do zapewnienia pracowników przewyższa liczbę EPC wymaganą przez EBC.

91 Sprawozdanie w sprawie składu, liczby pracowników i umiejętności wspólnych zespołów nadzorczych, sprawozdanie EBC nr 02/2015, 10 grudnia 2015 r., s. 16.

135

Według stanu na maj 2015 r. właściwe organy krajowe „zobowiązały się” do zapewnienia 830,5 EPC. Wstępnie przyjęty stosunek 25%/75% wskazywałby jednak, że wkład ze strony właściwych organów krajowych powinien wynieść 1 209 EPC. Jak wynika z najnowszych danych przekazanych przez EBC, w marcu 2016 r. DG ds. Nadzoru Mikroostrożnościowego I i II posiadały 455 EPC we wszystkich wspólnych zespołach nadzorczych. Wzrost wkładu ze strony EBC o 52 EPC od listopada 2014 r. nie zrekompensował różnicy pomiędzy zakładaną wartością docelową a faktyczną liczbą pracowników, do której zapewnienia „zobowiązały się” właściwe organy krajowe.

136

W pismach wysłanych przez przewodniczącego Rady ds. Nadzoru do właściwych organów krajowych we wrześniu 2015 r. EBC podkreślił względny niedobór pracowników odpowiedzialnych za nadzór w porównaniu z ich odpowiednikami w USA w następujący sposób: „W porównaniu z organami nadzoru bankowego w tym kraju (Rezerwa Federalna oraz Urząd Kontrolera Waluty) Jednolity Mechanizm Nadzorczy posiada średnio, na jeden bank, tylko około 60% zdolności przeznaczonych na bieżący nadzór”.

137

Kwestia niedoboru pracowników właściwych organów krajowych może wiązać się z faktem, że EBC umożliwia koordynatorom w klastrach 3 do 5 oraz w klastrze banków w państwie przyjmującym prowadzenie więcej niż jednego wspólnego zespołu nadzorczego w tym samym czasie. W praktyce większość koordynatorów w klastrach 4, 5 i w klastrze banków w państwie przyjmującym prowadzi od dwóch do czterech wspólnych zespołów nadzorczych, a jeden z koordynatorów stoi na czele pięciu takich zespołów.

Struktura wspólnych zespołów nadzorczych, hierarchie służbowe i szkolenia

Wielonarodowe zespoły ułatwiają dzielenie się wiedzą i najlepszymi praktykami...

138

Wielonarodowy skład wspólnych zespołów nadzorczych ma między innymi wspierać wymianę wiedzy i najlepszych praktyk we wszystkich jurysdykcjach objętych Jednolitym Mechanizmem Nadzorczym oraz przyczyniać się do wykształcenia zharmonizowanej kultury nadzoru i do zapewnienia równych warunków działania.

139

Koordynatorzy są odpowiedzialni za zarządzanie pracami wszystkich członków wspólnych zespołów nadzorczych, łącznie z pracownikami właściwych organów krajowych pracującymi w krajach macierzystych. Pomagają im subkoordynatorzy ze strony właściwych organów krajowych, którzy koordynują bieżący nadzór na szczeblu krajowym. Subkoordynatorzy są także odpowiedzialni za zapewnienie, by nadzór był prowadzony w sposób profesjonalny i ostrożny, zgodnie z zasadami Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego i pod kierunkiem koordynatora. Oprócz prowadzenia regularnej komunikacji telefonicznej i drogą elektroniczną wspólne zespoły nadzorcze często spotykają się w siedzibie EBC, właściwych organów krajowych lub nadzorowanego banku. Członkowie tych zespołów uczestniczą także w spotkaniach integracyjnych i kursach szkoleniowych.

...ale kolidujące ze sobą hierarchie służbowe...

140

Biorąc pod uwagę strukturę wspólnych zespołów nadzorczych, ich sprawne funkcjonowanie wiąże się z szeregiem wyzwań, w szczególności jeśli chodzi o przydział zadań i przepływ informacji w ramach zespołu, co należy do zadań koordynatora. Formalnie wszyscy pracownicy wchodzący w skład wspólnego zespołu nadzorczego (zarówno ze strony EBC, jak i właściwych organów krajowych) odpowiadają przed koordynatorem (przy jednoczesnym przekazywaniu informacji właściwym organom krajowym). Członkowie wspólnych zespołów nadzorczych wywodzący się z właściwych organów krajowych podlegają jednak podwójnej funkcjonalnej hierarchii służbowej: w przypadku prac w ramach wspólnego zespołu nadzorczego, które stanowią większość ich obowiązków służbowych⁹², odpowiadają przed koordynatorem, natomiast za inne prace odpowiadają przed swoimi bezpośrednimi przełożonymi we właściwych organach krajowych. Ponadto we wszystkich kwestiach dotyczących hierarchii i zasobów ludzkich podlegają wyłącznie kadrze kierowniczej właściwych organów krajowych.

...brak przejrzystości w przepływie informacji i podziale zadań...

141

Dobra współpraca między koordynatorami wspólnych zespołów nadzorczych a subkoordynatorami ze strony właściwych organów krajowych, w połączeniu z wysokim poziomem współpracy i interakcji, ma zasadnicze znaczenie dla sprawnego funkcjonowania wspólnych zespołów nadzorczych. Przegląd wewnętrzny przeprowadzony przez EBC (zob. pkt 116) wykazał, że podczas gdy jakość współpracy między członkami wspólnych zespołów nadzorczych ze strony EBC i właściwych organów krajowych jest ogólnie dobra, istnieją różnice w przypadku poszczególnych wspólnych zespołów nadzorczych.

- a) Niektórzy koordynatorzy wskazali na problemy z przydzielaniem zadań na poziomie właściwego organu krajowego. Ponadto w największych wspólnych zespołach nadzorczych zadania są zasadniczo przydzielane przez subkoordynatorów, a koordynator niekiedy posiada niewielką wiedzę na temat wydajności tego przydziału.

92 W przypadku pracowników wspólnych zespołów nadzorczych wywodzących się z właściwych organów krajowych podział zadań między zespołem nadzorczym a właściwym organem krajowym opiera się na porozumieniach dwustronnych między EBC a tymi organami, w których określone są górne pułapy procentowe czasu przeznaczanego na wykonywanie zadań w ramach wspólnych zespołów nadzorczych, wynoszące od 75% do 100%. Jeden właściwy organ krajowy stosuje górny limit w wysokości 75%, 14 organów wyznaczyło limit w wysokości 80%, trzy na poziomie 90%, jeden w wysokości 95%, a dwa nie określiły górnego limitu (100%). Łączna liczba jest większa niż 19, gdyż dwa kraje posiadają więcej niż jeden organ nadzoru, a organy te mogą stosować różne górne limity).

- b) W niektórych wspólnych zespołach nadzorczych jako obszary problematyczne wskazano wymianę wiedzy i komunikację. Niektórzy subkoordynatorzy ze strony właściwych organów krajowych narzekali na niewystarczające informacje przekazywane członkom wywodzącym się z właściwych organów krajowych na temat wniosków przedkładanych przez koordynatorów, a także na brak informacji zwrotnych po złożeniu wniosków.
- c) Wspólne skrzynki pocztowe wspólnych zespołów nadzorczych, które są wykorzystywane jako „pojedyncze punkty kontaktowe” na potrzeby wymiany informacji z nadzorowanymi instytucjami, nie są dostępne dla wszystkich członków tych zespołów pochodzących z właściwych organów krajowych. Niektóre wspólne zespoły nadzorcze umożliwiają nadzorowanemu bankowi jednocześnie komunikowanie się z EBC i z właściwym organem krajowym.

93 Dane te pochodzą z ankiety przeprowadzonej przez Komitet Rozwoju Organizacyjnego EBC (październik 2014 r.).

94 Piony horyzontalne mogą różnić się od siebie nazwą i zakresem prac w różnych właściwych organach krajowych, ale zasadniczo obejmują obszary lub działy specjalistyczne takie jak upoważnienia bankowe, zarządzanie kryzysowe, egzekwowanie i sankcje, polityka nadzorcza, wewnętrzne modele ryzyka, planowanie i koordynacja itp.

...oraz różnice w wykorzystywaniu i klasyfikacji pionów horyzontalnych właściwych organów krajowych mogą skutkować niewydajnym wykorzystaniem zasobów

142

Na poziomie właściwych organów krajowych personel w wymiarze około 1 300 EPC⁹³ pracuje w horyzontalnych pionach nadzorczych⁹⁴. Dostępnych jest niewiele wytycznych dotyczących bezpośrednich interakcji między tymi pionami i wspólnymi zespołami nadzorczymi. Przegląd wewnętrzny przeprowadzony przez EBC (zob. pkt 116) wykazał, że w niektórych przypadkach członkowie wspólnych zespołów nadzorczych wywodzący się z właściwych organów krajowych kontaktowali się ze swoimi lokalnymi zespołami horyzontalnymi, podczas gdy członkowie ze strony EBC kontaktowali się z horyzontalnymi działami EBC w tym samym celu. Prowadziło to do powielania prac i opóźnień w podejmowaniu decyzji.

Brak wiążących ocen pracowników wspólnych zespołów nadzorczych wywodzących się z właściwych organów krajowych może spowodować problemy związane z motywacją i efektywnością

143

Po ustanowieniu Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego nie wprowadzono formalnych procedur oficjalnego informowania przez EBC kadry kierowniczej właściwych organów krajowych o wynikach pracy członków wspólnych zespołów nadzorczych wywodzących się z tych organów. Pewne informacje zwrotne były co prawda przekazywane, miały one jednak charakter nieoficjalny, a właściwe organy krajowe nie miały obowiązku ich akceptowania bądź wykorzystania.

144

EBC ustanowił niedawno pilotażową procedurę przekazywania przez koordynatorów wspólnych zespołów nadzorczych oficjalnych informacji zwrotnych subkoordynatorom wywodzącym się z właściwych organów krajowych, ale nie innym pracownikom właściwych organów krajowych. Procedura ta zaczęła obowiązywać 18 listopada 2015 r.⁹⁵ „EBC rozważy bardziej szczegółowe wdrożenie mechanizmu oceny zwrotnej w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego na podstawie doświadczeń zdobytych”⁹⁶. Stanowi to pozytywny kierunek działań oraz potencjalnie znaczne usprawnienie w porównaniu z wcześniejszą sytuacją.

145

Ewentualne wykorzystanie informacji zwrotnych przekazywanych przez koordynatora wspólnego zespołu nadzorczego oraz ich uwzględnienie w sprawozdaniach z oceny pracowników właściwych organów krajowych pozostaje jednak całkowicie w gestii tych organów. Właściwe organy krajowe zachowują pełną odpowiedzialność za ocenę pracy swoich pracowników, a niektórym z nich prawodawstwo krajowe może nawet uniemożliwiać wykorzystanie informacji na ten temat przekazywanych przez EBC.

146

Spośród właściwych organów krajowych, które odpowiedziały na kwestionariusz Trybunału, 80% potwierdziło, że otrzymywało od EBC oceny dotyczące pracy członków wspólnych zespołów nadzorczych wywodzących się z właściwych organów krajowych. Jedynie 33% przyznało jednak, że uwzględnia te informacje zwrotne we własnych ocenach.

147

Kolidujące ze sobą hierarchie służbowe oraz brak wiążących informacji zwrotnych ze strony EBC dotyczących wywiązywania się przez pracowników ze swoich obowiązków mogą mieć negatywne skutki. Istnieje ryzyko, że pracownicy właściwych organów krajowych mogą traktować priorytetowo pracę na rzecz tych organów kosztem obowiązków w ramach wspólnych zespołów nadzorczych.

95 Decyzja EBC/2015/36 (opublikowana pod adresem: https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_ecb_2015_36_f_sign.pdf).

96 Motyw 3 decyzji EBC/2015/36 z dnia 18 listopada 2015 r.

Jednolity Mechanizm Nadzorczy nie dysponuje zintegrowanym programem szkoleń ani programem certyfikacji pracowników organów nadzoru

148

EBC zapewnia wszechstronne szkolenia z ogólnych umiejętności biznesowych i tzw. umiejętności miękkich, takich jak opracowywanie dokumentów, a także kursy z zarządzania oraz szkolenia dotyczące procesów i narzędzi informatycznych. Wiedza techniczna pracowników odpowiedzialnych za nadzór bankowy jest sprawdzana w ramach procesu rekrutacyjnego, a EBC daje swoim pracownikom dostęp do kursów internetowych w obszarze nadzoru bankowego organizowanych przez Instytut Stabilności Finansowej. Mogą oni także uczestniczyć w szkoleniach organizowanych przez właściwe organy krajowe lub inne organy nadzoru bankowego – obok szkoleń specjalistycznych zapewnianych przede wszystkim przez DG ds. Nadzoru Mikroostrożnościowego IV. Nie ma jednak ustrukturyzowanego programu szkoleń obowiązkowych, w szczególności w dziedzinach technicznych związanych konkretnie z zadaniami pracowników Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego w obszarze nadzoru bankowego. Aby opracować i utrzymywać całościowy program szkoleń nadzorczych dla wszystkich właściwych pracowników Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, utworzona została grupa sterująca, której zadanie polega na rozwijaniu i uzupełnianiu istniejących elementów tego programu w celu zapewnienia skutecznych szkoleń dla całego Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego. Priorytetowe szkolenia na 2016 r. odbędą się jesienią tego roku, natomiast w 2017 r. zainicjowany zostanie bardziej kompleksowy program.

149

Brak zintegrowanego programu szkoleń i programu certyfikacji pracowników organów nadzoru, co było zrozumiałe na bardzo wczesnych etapach przygotowawczych, może utrudniać skuteczne sprawowanie nadzoru, jako że pracownicy Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego mogą nie posiadać niezbędnej, aktualnej wiedzy technicznej, aby w sposób wydajny nadzorować sektor bankowy UE. Ma to szczególne znaczenie w świetle wielu nowych wytycznych ostrożnościowych i wymogów nadzorczych wprowadzonych w ostatnich latach. Ponadto nowi pracownicy dołączający do EBC wywodzą się z różnorodnych krajowych systemów regulacyjnych i prawnych, w których nadal występują ogromne różnice pomimo prób harmonizacji praktyk w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego. W takim środowisku zintegrowany program dogłębnych szkoleń w obszarze nadzoru wraz z jasnym procesem certyfikacji wydaje się niezbędnym warunkiem stworzenia w pełni zintegrowanego mechanizmu nadzorczego, jak przewidziano w rozporządzeniu w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego⁹⁷.

97 Zob. motyw 79 rozporządzenia w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego.

Rozwiązania w zakresie nadzoru na miejscu są spójne i kompleksowe

150

Przeprowadzona przez Trybunał kontrola procesu nadzoru na miejscu opierała się na podstawowych zasadach BCBS, które wymagają od organów nadzoru stosowania odpowiednio dobranej kombinacji nadzoru na miejscu i nadzoru z zewnątrz⁹⁸. Organ nadzoru powinien posiadać spójną procedurę planowania i realizacji działań z zewnątrz i działań na miejscu, z wykorzystaniem strategii i procesów zapewniających realizację tych działań w sposób rzetelny i spójny, z jasno wyznaczonym zakresem odpowiedzialności, celami i zakładanymi wynikami. Powinien także zapewnić efektywną koordynację i wymianę informacji pomiędzy funkcjami nadzoru na miejscu i nadzoru z zewnątrz⁹⁹.

151

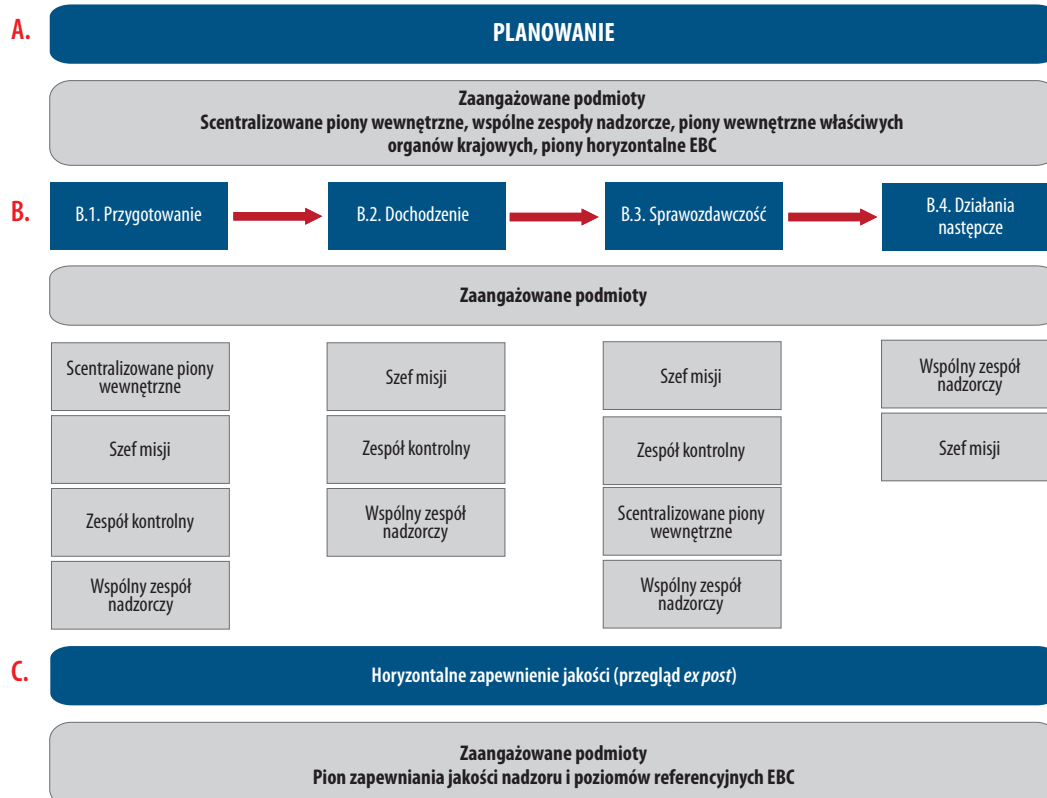
Proces nadzoru na miejscu jest podzielony na jasno określone etapy (zob. rys. 12).

98 Podstawowe zasady efektywnego nadzoru bankowego BCBS (2012), zasada 9, kryterium podstawowe 1. W zasadach tych działania wewnętrzne zdefiniowano jako „narzędzie niezależnej kontroli stosowania przez banki adekwatnych polityk, procedur i mechanizmów kontroli, stwierdzenia rzetelności informacji raportowanych przez banki, uzyskania dodatkowych informacji na temat banku i powiązanych z nim spółek, celem dokonania oceny kondycji banku, monitorowania postępów w rozwiązywaniu przez banki problemów zgłaszanych przez nadzór itp.”.

99 Podstawowe zasady efektywnego nadzoru bankowego BCBS (2012), zasada 9, kryterium podstawowe 2.

Rys. 12

Etapy nadzoru na miejscu



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie informacji przekazanych przez EBC.

152

Na etapie **przygotowania** od wszystkich uczestników oczekuje się wspólnego porozumienia co do zakresu planowanej kontroli. Koordynator wspólnego zespołu nadzorczego oraz szef misji odpowiedzialny za zespół ds. kontroli na miejscu opracowują dokument przedkontrolny określający cele, zakres i szczegóły kontroli. Na etapie **kontroli** wszystkie niezbędne procedury kontrolne są przeprowadzane pod przewodnictwem szefa misji, głównie w siedzibie instytucji kredytowej. Szef misji opracowuje wstępny projekt sprawozdania, do którego bank może zgłosić swoje uwagi podczas spotkania poprzedzającego zakończenie kontroli. Następnie sporządzane jest sprawozdanie, które poddawane jest weryfikacji spójności przez właściwy organ krajowy, z którego wywodzi się szef misji, oraz scentralizowany dział EBC ds. kontroli na miejscu (COI). Szef misji następnie kończy prace nad sprawozdaniem i organizowane jest spotkanie zamykające z udziałem instytucji kredytowej, prowadzone przez koordynatora wspólnego zespołu nadzorczego. Na etapie działań następczych koordynator wspólnego zespołu nadzorczego przygotowuje zalecenia na podstawie ustaleń zawartych w sprawozdaniu z kontroli. Zalecenia te są wysyłane do banku w piśmie określającym działania następcze.

Zaobserwowano praktyczne niedociągnięcia w planowaniu i przeprowadzaniu kontroli na miejscu oraz zapewnianiu pracowników na ich potrzeby

Ograniczone zaangażowanie EBC w kontrole na miejscu

153

Na koniec listopada 2015 r. dział COI zatrudniał 46 pracowników, z których 35 prowadziło kontrole lub w nich uczestniczyło. COI szacuje, że pracownicy przeznaczali dwie trzecie swojego czasu pracy na działania terenowe, a jedną trzecią na planowanie, koordynację i weryfikację spójności.

154

W 2015 r., do października, przeprowadzono łącznie 235 kontroli na miejscu. 29 z nich zostało przeprowadzonych przez COI (12% wszystkich kontroli), natomiast większość – przez właściwe organy krajowe. EBC zapewnił 8% pracowników na potrzeby wszystkich kontroli na miejscu w 2015 r., 92% pochodziło zaś z właściwych organów krajowych.

155

Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego EBC ponosi odpowiedzialność za bezpośredni nadzór nad wszystkimi bankami o znaczeniu systemowym w strefie euro. Kontrole na miejscu stanowią istotny element tego upoważnienia. Kluczowa rola EBC podczas kontroli na miejscu jest wyraźnie zaznaczona w motywie 47¹⁰⁰ i art. 12 ust. 1¹⁰¹ rozporządzenia w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego. Nie oznacza to co prawda, że każda kontrola musi być prowadzona pod kierownictwem lub przez pracowników EBC, jednak obecny poziom zaangażowania ze strony EBC jest zaskakująco niski i niezgodny z duchem rozporządzenia. Ponadto instrukcja dotycząca nadzoru stanowi, że „zespoły ds. kontroli na miejscu są zasadniczo prowadzone przez pracowników właściwych organów krajowych”, co nie jest zgodne z tekstem rozporządzenia. Zob. pełne dane szczegółowe dotyczące tej kwestii przedstawione w **tabeli 7** poniżej.

Tabela 7

Przepisy dotyczące szefów misji

Rozporządzenie w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego	Rozporządzenie ramowe	Instrukcja dotycząca nadzoru
Art. 12 W celu wykonania zadań powierzonych mu na mocy niniejszego rozporządzenia i z zastrzeżeniem innych warunków określonych w stosownym unijnym prawie EBC może – w myśl art. 13, z zastrzeżeniem wcześniejszego powiadomienia danego właściwego organu krajowego – przeprowadzać wszelkie niezbędne kontrole na miejscu w siedzibie osób prawnych, o których mowa w art. 10 ust. 1, i wszelkich innych jednostek objętych nadzorem skonsolidowanym, w przypadku gdy EBC jest konsolidującym organem nadzoru zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. g). Motyw 47 W celu skutecznego wykonywania swoich zadań EBC powinien mieć możliwość wymagania wszelkich koniecznych informacji oraz przeprowadzania dochodzeń i kontroli na miejscu, w stosownych przypadkach we współpracy z właściwymi organami krajowymi.	Artykuł 143 ust. 1 1. Zgodnie z art. 12 rozporządzenia w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, w celu wykonania zadań powierzonych mu na mocy rozporządzenia w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, EBC wyznacza zespoły ds. kontroli na miejscu, zgodnie z art. 144, dla prowadzenia wszelkich niezbędnych kontroli w lokalach osób prawnych, o jakich mowa w art. 10 ust. 1 rozporządzenia w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego. Art. 144 1. Do obowiązków EBC należy ustanowienie i wyznaczenie składu zespołów ds. kontroli na miejscu, przy udziale właściwych organów krajowych, zgodnie z art. 12 rozporządzenia w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego. 2. EBC wyznacza przewodniczącego zespołu ds. kontroli na miejscu spośród członków personelu EBC i właściwego organu krajowego.	Pkt 45 Zespoły ds. kontroli na miejscu są zasadniczo prowadzone przez pracowników właściwych organów krajowych.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

100 W celu skutecznego wykonywania swoich zadań EBC powinien mieć możliwość wymagania wszelkich koniecznych informacji oraz przeprowadzania dochodzeń i kontroli na miejscu, w stosownych przypadkach we współpracy z właściwymi organami krajowymi. EBC i właściwe krajowe organy powinny mieć dostęp do tych samych informacji, przy czym instytucje kredytowe nie muszą spełniać wymogów sprawozdawczych dwukrotnie.

101 W celu wykonania zadań powierzonych mu na mocy niniejszego rozporządzenia i z zastrzeżeniem innych warunków określonych w stosownym unijnym prawie EBC może – w myśl art. 13, z zastrzeżeniem wcześniejszego powiadomienia danego właściwego organu krajowego – przeprowadzać wszelkie niezbędne kontrole na miejscu w siedzibie osób prawnych, o których mowa w art. 10 ust. 1, i wszelkich innych jednostek objętych nadzorem skonsolidowanym, w przypadku gdy EBC jest konsolidującym organem nadzoru zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. g). W przypadku gdy wymaga tego właściwe i skuteczne przeprowadzenie kontroli, EBC może przeprowadzić kontrolę na miejscu bez uprzedzenia tych osób prawnych.

156

Członkowie zespołu ds. kontroli, w tym szef misji, są mianowani przez EBC. Zarówno rozporządzenie ramowe, jak i instrukcja dotycząca nadzoru wykluczają mianowanie na szefa misji osób pochodzących z zewnątrz, na przykład pracowników firm audytorskich, stwierdzając, że osoby takie mogą być jedynie członkami zespołów ds. kontroli. Rozporządzenie ramowe jest zatem bardziej restrykcyjne niż rozporządzenie w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego. W ramach przeprowadzonego niedawno badania dla Parlamentu Europejskiego stwierdzono, że bardziej elastyczne podejście do angażowania w nadzór kontrolerów zewnętrznych mogłoby w pewnych warunkach skutkować poprawą jakości¹⁰². Mianowanie zewnętrznych ekspertów, zachowując odpowiednie środki ostrożności i zapewniając unikanie potencjalnych konfliktów interesów, mogłoby faktycznie poprawić sytuację w momencie, gdy EBC dysponuje ograniczonymi zasobami kadrowymi.

157

Za pośrednictwem kwestionariusza Trybunał zwrócił się do właściwych organów krajowych z pytaniem, czy osoby z zewnątrz mogą pełnić funkcję szefa misji w ramach kontroli na miejscu dotyczących mniej istotnych instytucji kredytowych. Dwa właściwe organy krajowe udzieliły odpowiedzi twierdzącej. Jeden z nich korzystał z osób z zewnątrz w roli szefów misji od wielu lat.

158

Analiza przekazana przez EBC w kontekście wewnętrznego sprawozdania Działu Nadzorczego Zapewniania Jakości (SQA) na temat programu oceny nadzorczej pokazała, że zaobserwowano negatywny trend w przydziale pracowników właściwych organów krajowych do kontroli transgranicznych w 2015 r. Jednym z powodów była polityka w zakresie zwrotu kosztów podróży i wynagrodzenia ponoszonych przez właściwe organy krajowe. We wrześniu 2015 r. Rada ds. Nadzoru podjęła decyzję o pokryciu i zwrocie wszystkich kosztów podróży, ale nie kosztów wynagrodzenia. Trybunał zapytał właściwe organy krajowe za pośrednictwem kwestionariusza, czy koszty wynagrodzenia powinny być zwracane. Pięć z siedmiu właściwych organów krajowych, które udzieliły odpowiedzi, było zdania, że koszty wynagrodzenia powinny być zwracane, natomiast pozostałe dwa uznały, że obecnie obowiązujące ustalenia nie powinny być zmieniane. Innym powodem wspomnianego wyżej trendu, jak wynika z tego samego sprawozdania działu SQA, był niedobór zasobów właściwych organów krajowych oraz długi czas trwania kontroli transgranicznych.

Planowanie jest szczegółowe i złożone

159

Proces nadzoru rozpoczyna się od ustanowienia programu oceny nadzorczej dla każdej istotnej instytucji kredytowej, w którym określone są działania nadzorcze i priorytety na kolejny rok. W tym celu w programie oceny nadzorczej wymienia się wszystkie wnioski o przeprowadzenie kontroli na miejscu, które są sklasyfikowane jako „niezbędne”, „ważne” lub „pożądane”¹⁰³. Nie ma żadnych wytycznych dotyczących tej klasyfikacji.

102 Banking Supervision and External Auditors in the European Union [Nadzór bankowy i kontrolerzy zewnętrzni w Unii Europejskiej], s. 6, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/542673/IPOL_STU\(2015\)542673_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/542673/IPOL_STU(2015)542673_EN.pdf)

103 Rozdział 6 pkt 75 instrukcji dotyczącej nadzoru.

160

W **tabeli 8** pokazano liczbę kontroli wnioskowanych przez wspólne zespoły nadzorcze i liczbę kontroli przeprowadzonych w 2015 r., w rozbiciu na podstawie ich priorytetu. Jak wynika z danych zagregowanych, w 2015 r. wspólne zespoły nadzorcze złożyły 576 wniosków o kontrole na miejscu, z których 250 (43%) zostało zatwierdzonych. EBC wyjaśnił, że wprowadził niektóre kontrole zostały uznane za nieuzasadnione, jednak inne nie mogły zostać przeprowadzone ze względu na brak zasobów kadrowych po stronie EBC lub właściwych organów krajowych. Trzy z jedenastu właściwych organów krajowych, które odpowiedziały na pytanie dotyczące odpowiedniej liczby pracowników, stwierdziły, że borykały się z niedoborem personelu. Dział SQA podsumował w swoim sprawozdaniu, że zasoby właściwych organów krajowych były szczególnie ograniczone w drugiej połowie 2015 r.

Tabela 8

Wnioskowane, zatwierdzone i przeprowadzone kontrole na miejscu na 2015 r. (na dzień 31.10.2015 r.)

Poziom priorytetu	Liczba wnioskowanych kontroli	Liczba zatwierdzonych kontroli	Liczba przeprowadzonych kontroli
Niezbędne	Nie ujawniono	148	143
Ważne	Nie ujawniono	86	80
Pożądane	Nie ujawniono	16	12
Łącznie	576	250	235

Źródło: Na podstawie danych EBC; wartości liczbowe niezweryfikowane.

161

Procedura zmiany harmonogramu kontroli na miejscu nie jest opisana ani wyjaśniona w instrukcji dotyczącej nadzoru. Jest ona jednak przedstawiona szczególnie w comiesięcznej aktualizacji informacji dotyczących kontroli na miejscu, która wymaga zatwierdzenia przez Radę ds. Nadzoru i Radę Prezesów w ramach procedury „niezgłoszenia sprzeciwu”.

162

Według stanu na listopad 2015 r. właściwe organy krajowe zapewniły 249 szefów misji (134 EPC) i 906 kontrolerów (421 EPC) na potrzeby kontroli na miejscu. Różnica między liczbą pracowników a wartościami wyrażonymi w EPC wynikała głównie z czasu, jaki kontrolerzy byli w stanie przeznaczyć na misje, ale także, według COI, z niewiarygodnych danych przekazanych przez właściwe organy krajowe. Ze względu na niedobór zasobów COI musiał zmienić priorytet niektórych kontroli w 2015 r., tak aby umożliwić realizację wniosków *ad hoc* o przeprowadzenie kontroli.

163

Instrukcja dotycząca nadzoru nie przewiduje wymogu minimalnej częstotliwości kontroli, chociaż wymóg taki uznaje się za element najlepszych praktyk w obszarze nadzoru¹⁰⁴. W styczniu 2016 r. Rada ds. Nadzoru wystąpiła z wnioskiem o jasną

strategię w odniesieniu do wniosków o kontrole na miejscu i szeregowania ich pod względem priorytetu. Decyzja w sprawie proponowanej strategii planowania kontroli na miejscu, przewidującej „docelowe poziomy zaangażowania”, została podjęta w maju 2016 r. Docelowe poziomy zaangażowania określają liczbę kontroli na miejscu, które w zamyśle miałyby zostać przeprowadzone w trakcie cyklu planowania. Nadal nie ma przepisu, który umożliwiłby samym instytucjom kredytowym złożenie wniosku o przeprowadzenie kontroli na miejscu, co stanowi powszechnie przyjętą praktykę w innych systemach nadzorczych¹⁰⁵.

164

Od 2016 r. koordynatorzy wspólnych zespołów nadzorczych muszą przedkładać krótkie pisemne uzasadnienie wraz z każdym wnioskiem o przeprowadzenie kontroli na miejscu. Umożliwia to COI lepsze zrozumienie wymogów, co z kolei powinno ułatwić proces planowania. W tym względzie w sprawozdaniu SQA podsumowano, że wybór kontroli na podstawie dostępnych zasobów może stanowić co prawda rozsądne podejście w ujęciu krótkoterminowym ze względu na ograniczone zasoby, jednak w perspektywie długoterminowej wnioski wspólnych zespołów nadzorczych powinny być zatwierdzane na podstawie sytuacji i profilu ryzyka instytucji kredytowej.

Wymagane są lepsze rozwiązania informatyczne

165

Przeprowadzanie kontroli na miejscu, dotyczącą ich sprawozdawczość oraz powiązane działania następcze powinien wspierać odpowiedni system informatyczny. EBC stosuje w tym celu aplikację systemu informacji zarządczej (IMAS). Jako że IMAS stanowi główne narzędzie informatyczne używane zarówno przez wspólne zespoły nadzorcze, jak i zespoły ds. kontroli, powinien on zapewniać techniczną podstawę dla harmonizacji procesów i zagwarantowania spójności nadzoru nad instytucjami kredytowymi.

166

W ujęciu ogólnym uzasadnione jest korzystanie przez EBC ze zintegrowanej platformy informatycznej na potrzeby zarówno nadzoru na miejscu, jak i nadzoru z zewnątrz. W odniesieniu do nadzoru na miejscu IMAS wykazuje jednak następujące istotne uchybienia:

- a) brak funkcji dotyczącej zapewniania pracowników na potrzeby misji i monitorowania misji,
- b) brak dostosowania do rozdziału 6 instrukcji dotyczącej nadzoru w zakresie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, w szczególności w odniesieniu do norm dotyczących jednolitej dokumentacji i ścieżki audytu,
- c) niezadowalające wysyłanie oraz pobieranie dokumentów i danych,
- d) problemy z dostępem zdalnym,
- e) niewystarczające funkcje w zakresie sprawozdawczości,
- f) niewystarczające procedury kontroli.

104 Zob. sekcja 5000.0.3 instrukcji dotyczącej nadzoru Rezerwy Federalnej USA.

105 Zob. sekcja 5000.0.2 instrukcji dotyczącej nadzoru Rezerwy Federalnej USA.

167

Aktualna wersja IMAS nie jest odpowiednia na potrzeby kontroli na miejscu. Zdaniem EBC rozwiązanie to ma charakter tymczasowy, do czasu wprowadzenia w pełni rozwiniętego systemu informatycznego. Pięć właściwych organów krajowych, które odpowiedziały na kwestionariusz Trybunału, korzysta obecnie z IMAS, a cztery nie. Stopień wykorzystania jest różny w poszczególnych właściwych organach krajowych.

168

Trybunał nie był w stanie znaleźć informacji w instrukcji dotyczącej nadzoru na temat przechowywania lub archiwizowania dokumentów z kontroli (np. sprawozdań z kontroli), w przypadku gdy nie jest stosowany IMAS. COI przedstawił Trybunałowi standardową wiadomość, która jest wysyłana pocztą elektroniczną, informującą o wymogu przechowywania pewnych dokumentów w IMAS. Wiadomość ta jest wysyłana do szefa misji, gdy wydawane jest sprawozdanie końcowe. COI nie sprawdza jednak, czy wszystkie konieczne dokumenty są faktycznie archiwizowane. Ponadto wiadomość nie zawiera żadnych wymogów dotyczących przechowywania dowodów, które nie zostały wykorzystane w celu sformułowania ustaleń.

169

Przekazana dokumentacja nie zawierała dowodów wskazujących, że Rada ds. Nadzoru była informowana o braku pewnych kluczowych cech IMAS, które umożliwiłyby Radzie podejmowanie dobrze ugruntowanych decyzji.

170

Szefowie misji mają dostęp do wszystkich sprawozdań z kontroli na miejscu w IMAS przez cały okres piastowania przez nich stanowiska. Stwarza to operacyjne ryzyko niewłaściwego wykorzystania lub niezamierzonej utraty danych sprawozdawczych. EBC przekazał wprawdzie Trybunałowi dokument programowy dotyczący prawa dostępu pracowników Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego do informacji nadzorczych w IMAS, jednak w dokumencie tym nie omówiono praw dostępu szefów misji ani kontrolerów przeprowadzających kontrole na miejscu pochodzących z właściwych organów krajowych. Ponadto, jako że instrukcja dotycząca nadzoru nie wymaga przechowywania wszystkich dokumentów roboczych w IMAS, właściwe organy krajowe mogą swobodnie przyjmować własne ustalenia w tym zakresie.

EBC planuje konkretne działania w celu poprawy kwalifikacji i umiejętności kontrolerów i szefów misji

171

Zgodnie z rozporządzeniem ramowym w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego za tworzenie i skład zespołów ds. kontroli na miejscu odpowiedzialny jest EBC. W praktyce jednak, ze względu na ograniczone zasoby, EBC musi polegać na dostępnych pracownikach właściwych organów krajowych.

172

Trybunał uzyskał jedynie zagregowane dane statystyczne dotyczące doświadczenia szefów misji i kierowników projektów odpowiedzialnych za kontrolę wewnętrznych modeli wymogów kapitałowych banków. Według stanu na luty 2015 r. 56% wszystkich szefów misji i kierowników projektów miało mniej niż trzy lata doświadczenia w prowadzeniu kontroli na miejscu lub kontroli modeli wewnętrznych¹⁰⁶.

173

Z uwagi na różnice między poszczególnymi właściwymi organami krajowymi COI regularnie (w drodze ankiet co pół roku) przeprowadza inwentaryzację umiejętności kontrolerów odpowiedzialnych za kontrole na miejscu, pochodzących z właściwych organów krajowych. Trybunał otrzymał zbiorcze podsumowanie prezentujące sytuację na luty 2015 r., ale nie uzyskał podstawowych danych zebranych w ramach ankiety. Jak wynika z podsumowania, na ówczesny moment jedynie trzy właściwe organy krajowe mogły zapewnić wszystkie konieczne umiejętności na potrzeby kontroli na miejscu. Jeden organ nie posiadał prawie żadnych niezbędnych umiejętności, a pozostałe nie dysponowały co najmniej kilkoma umiejętnościami.

174

Za pośrednictwem kwestionariusza Trybunał zwrócił się do banków o dokonanie oceny jakości kontroli na miejscu od czasu ustanowienia Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego. 54% respondentów odpowiedziało, że jakość była dobra lub bardzo dobra, 37% uznało, że jakość była jedynie wystarczająca, natomiast 10% stwierdziło, że była zła.

175

W 2015 r. EBC zorganizował sześć kursów szkoleniowych dla szefów misji. Połowa z nich nie wzięła jednak udziału w żadnym z tych kursów. EBC planuje utworzyć akademię kontrolerów, która będzie opracowywać odpowiednio dostosowane kursy w ramach instytucjonalnego programu szkoleniowego EBC.

¹⁰⁶ Modele wewnętrzne stosuje się do obliczania wymogów kapitałowych w ramach rozporządzenia w sprawie wymogów kapitałowych (CRR). Muszą one być zatwierdzone i monitorowane przez organy nadzoru. Więcej informacji można znaleźć w przewodniku EBC po nadzorze bankowym z listopada 2014 r.

Przejrzysta struktura sprawozdawczości, w której brakuje pewnej dbałości o szczegóły i której wartość obniżyć może przewlekła procedura

Procedura sprawozdawcza EBC jest dobrze zorganizowana

176

Kolejność działań sprawozdawczych po kontroli na miejscu jest jasno określona. Szczegółowe informacje przedstawiono w **załączniku X**. W kwestionariuszu Trybunał zapytał banki, czy miały możliwość przekazania uwag do projektu sprawozdania z kontroli i omówienia go z zespołem ds. kontroli na miejscu. Zdecydowana większość respondentów (92%) udzieliła odpowiedzi twierdzącej.

177

Zgodnie z „zasadą niezależności”¹⁰⁷ COI może co prawda wnioskować o modyfikację treści sprawozdania z kontroli, lecz szef misji może odmówić wprowadzenia zmian. Chociaż każda taka odmowa musi zostać zarejestrowana w ramach ustaleń COI dotyczących spójności, wersja sprawozdania przekazywana bankowi to wersja końcowa sporządzona przez szefa misji.

Zasady dotyczące informowania o ustaleniach są jednak niekompletne

178

Ustalenia kontroli klasyfikuje się według ich wpływu na sytuację finansową instytucji kredytowej („niski”, „umiarkowany”, „wysoki” i „bardzo wysoki”)¹⁰⁸. Klasyfikacja ta jest jednak stosowana tylko wewnętrznie, a kontrolerzy uwzględniają ją w dokumentach roboczych. Nie jest ona natomiast ujmowana w sprawozdaniu z kontroli. Instrukcja dotycząca nadzoru nie zawiera wytycznych w tym zakresie. Trudno jest dopilnować, by klasyfikacja ustaleń dokonywana przez różnych szefów misji była spójna – jest to kwestia, którą należy zająć się w następnej kolejności w ramach kontroli spójności. Dwa właściwe organy krajowe, które odpowiedziały na kwestionariusz Trybunału, uznały, że wytyczne EBC dotyczące klasyfikacji wewnętrznej nie były wystarczające, podczas gdy dziewięć uznało je za zadowalające.

107 „Zasada niezależności” oznacza, że szef misji ponosi wyłączną odpowiedzialność za sporządzenie i zatwierdzenie sprawozdania z kontroli oraz powiązaną z nim sprawozdawczość.

108 Rozdział 6 pkt 123 instrukcji dotyczącej nadzoru.

179

Instrukcja dotycząca nadzoru nie precyzuje, do kogo należy przesyłać sprawozdania z kontroli na miejscu. EBC nie zbadał szczegółowo, kto byłby odpowiednim odbiorcą w każdej jurysdykcji. Decyzja o wysłaniu sprawozdania do konkretnej osoby leży w gestii koordynatora wspólnego zespołu nadzorczego. Istnieje zatem ryzyko, że członkowie zarządu instytucji kredytowej (w tym członkowie niewykonawczy), rady nadzorczej lub komisji ds. audytu nie otrzymają sprawozdania.

180

W kwestionariuszu Trybunał zapytał banki, do kogo adresowane były sprawozdania z kontroli na miejscu. Większość respondentów (56%) odpowiedziała, że przesyłano je wyłącznie do zarządu, 11% – że były wysyłane tylko do rady nadzorczej, a 9% – że wyłącznie do dyrektora generalnego. 9% respondentów stwierdziło, że sprawozdania były kierowane zarówno do zarządu, jak i rady nadzorczej. Pozostali respondenci (15%) wskazali na inne kombinacje tych adresatów lub, w rzadkich przypadkach, zupełnie innych adresatów.

181

W zależności od wagi i istotności sformułowanych ustaleń zalecenia mogą przyjąć jedną z dwóch form. „Akty operacyjne” nie są wiążące i nie podlegają procesowi decyzyjnemu z udziałem Rady ds. Nadzoru i Rady Prezesów. „Decyzje nadzorcze” z kolei są opracowywane przez koordynatora wspólnego zespołu nadzorczego i zatwierdzane przez Radę ds. Nadzoru oraz Radę Prezesów w ramach procedury „niezgłoszenia sprzeciwu”. Choć EBC przekazał Trybunałowi odnośne części instrukcji dotyczącej nadzoru, nie zawierały one wytycznych dotyczących koncepcji wagi i istotności.

182

Sprawozdanie końcowe i zalecenia są omawiane podczas spotkania zamykającego z instytucją kredytową. Instrukcja dotycząca nadzoru stanowi, że uczestnictwo w takim spotkaniu jest obowiązkowe dla szefa misji i koordynatora wspólnego zespołu nadzorczego, jednak nie wyjaśnia, kto powinien w nim uczestniczyć ze strony instytucji kredytowej¹⁰⁹.

109 Rozdział 6 pkt 137 instrukcji dotyczącej nadzoru.

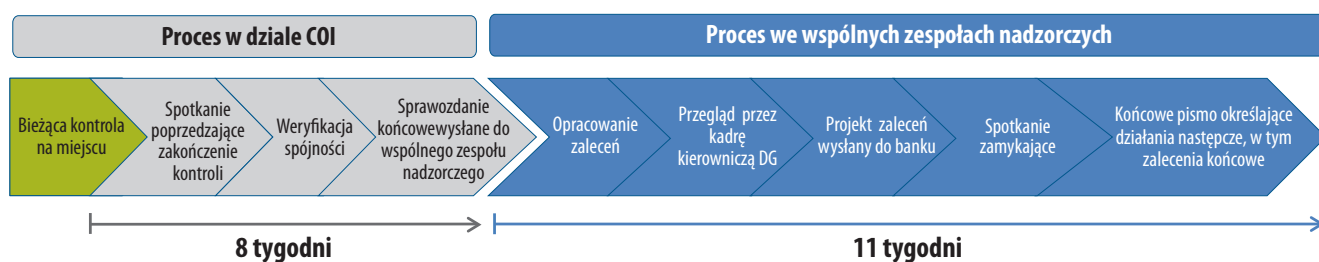
Czas potrzebny na wydanie sprawozdania jest długi

183

Jak pokazano na **rys. 13**, obowiązuje ośmiotygodniowy termin na przesłanie sprawozdania końcowego do koordynatora wspólnego zespołu nadzorczego. Końcowe pismo określające działania następne, które zawiera zalecenia pod adresem banku, musi zostać wysłane w ciągu następnych jedenastu tygodni, co oznacza, że ogólny termin wynosi 19 tygodni. Ze względu na długość procesu istnieje ryzyko, że wnioski z kontroli będą już nieaktualne, gdy otrzymają je zainteresowane strony.

Rys. 13

Harmonogram procesu działań następnych



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie informacji przekazanych przez EBC.

184

EBC pomyślnie ustanowił złożoną strukturę nadzorczą w stosunkowo krótkim czasie. Nowy mechanizm nadzorczy nieodłącznie polega na zasobach właściwych organów krajowych. Ponadto zasoby przydzielone na potrzeby audytu wewnętrznego muszą zostać zwiększone. Należy także zadbać, by kontrola obszarów ryzyka przez pion audytu wewnętrznego odbywała się w krótszych ramach czasowych. Zakres informacji przekazywanych przez EBC był tylko częściowo wystarczający dla Trybunału w celu dokonania oceny wydajności operacji związanych ze strukturą zarządzania Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, prac wspólnych zespołów nadzorczych oraz kontroli na miejscu¹¹⁰. Luka w zakresie kontroli, która pojawiła się od czasu ustanowienia Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego i na którą uwagę zwrócił Komitet Kontaktowy krajowych NOK, została zatem potwierdzona w ramach kontroli przeprowadzonej przez Trybunał.

Zarządzanie

185

Proces decyzyjny jest skomplikowany i obejmuje wiele szczebli, na których odbywa się wymiana informacji (pkt 32–35). Do zadań Rady ds. Nadzoru należy opracowywanie ostatecznej, pełnej wersji ogromnej liczby projektów decyzji, co może wpływać niekorzystnie na wydajność i skuteczność posiedzeń Rady oraz w istotny sposób krępuje zasoby sekretariatu (pkt 36–39).

186

EBC wykonuje zadania powierzone mu na mocy rozporządzenia w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego bez uszczerbku dla swoich zadań dotyczących polityki pieniężnej oraz wszelkich innych zadań i oddzielnie od nich¹¹¹. Motyw 65 tego rozporządzenia stanowi, że zadania nadzorcze i zadania dotyczące polityki pieniężnej EBC powinny być wykonywane całkowicie odrębnie. Według EBC umożliwia to korzystanie z pewnych służb świadczących usługi wspólne. Jest także oczywiste, że odrębność ta nie powinna wykluczać wymiany niezbędnych informacji. Nie przeprowadzono jednak analizy ryzyka dotyczącej korzystania ze służb świadczących usługi wspólne zapewniających wsparcie na rzecz obydwu funkcji ani nie monitoruje się przestrzegania zasady odrębności (pkt 40–46). Ponadto istnieje zagrożenie dla postrzeganej niezależności funkcji nadzorczej, jako że przewodniczący i wiceprzewodniczący Rady ds. Nadzoru są jedynie konsultowani, lecz nie sprawują kontroli nad budżetem ani nad zasobami ludzkimi na zadania nadzorcze (pkt 47–52).

187

Pion audytu wewnętrznego EBC nie dysponuje obecnie odpowiednimi zasobami, aby wyeliminować czynniki ryzyka zidentyfikowane w obszarach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, a planowanie kontroli nie zapewnia objęcia kontrolami obszarów wysokiego i średniego ryzyka w rozsądnych ramach czasowych (pkt 62–77).

110 Zob. pkt 19.

111 Art. 25 rozporządzenia w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego.

Zalecenie 1

EBC powinien w dalszym stopniu uprościć proces decyzyjny i zlecić podejmowanie pewnych decyzji na niższe szczeble, tak aby umożliwić Radzie ds. Nadzoru skupienie się na bardziej wymagających kwestiach. Z uwagi na istotne zaangażowanie sekretariatu w roli koordynatora w procesie decyzyjnym powinien on opracować dalsze wytyczne w formie list kontrolnych, wzorów i schematów blokowych dla każdego typu decyzji.

Docelowy termin wdrożenia: połowa 2017 r.

Zalecenie 2

Aby rozwiązać wątpliwości dotyczące korzystania ze służb świadczących usługi wspólne, EBC powinien ocenić odnośne ryzyko i wdrożyć konieczne zabezpieczenia, w tym procedury rozpatrywania kolidujących ze sobą wniosków czy monitorowanie przestrzegania zasady odrębności funkcji. Należy ustanowić oficjalną procedurę z udziałem przewodniczącego i wiceprzewodniczącego Rady ds. Nadzoru w celu zapewnienia, by:

- (i) w pełni i odpowiednio uwzględnić potrzeby funkcji polityki nadzorczej;
- (ii) w przypadku gdy wykorzystuje się zasoby przeznaczone na funkcję nadzorczą, wdrożona została odrębna hierarchia służbowa;
- (iii) byli oni w większym stopniu zaangażowani w proces ustalania budżetu i podejmowania decyzji w tym zakresie, tak aby wzmocnić autonomię budżetową funkcji nadzorczej w EBC w ramach przewidzianych w przepisach.

Docelowy termin wdrożenia: połowa 2017 r.

Zalecenie 3

EBC powinien przydzielić wystarczające umiejętności i zasoby na potrzeby audytu wewnętrznego, tak aby zapewnić objęcie kontrolami obszarów wysokiego i średniego ryzyka w stosownym przypadku i w stosownym terminie.

Docelowy termin wdrożenia: połowa 2017 r.

Rozliczalność

188

Uprawnienia kontrolne Trybunału względem EBC są podkreślone w art. 20 ust. 7 rozporządzenia w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, który zawiera także odniesienie do art. 27.2 statutu ESBC i EBC. Ze względu na ograniczenie przez EBC dostępu do dokumentów istotne obszary nie zostały objęte kontrolą¹¹². Na lukę w zakresie kontroli zwróciły uwagę także krajowe NOK, jako że ich wcześniejsze uprawnienia do kontroli organów nadzoru bankowego nie zostały zastąpione podobnymi uprawnieniami Trybunału w zakresie kontroli działań nadzorczych EBC (pkt 85–87).

189

EBC ustanowił przepisy regulujące jego rozliczalność wobec Parlamentu Europejskiego i ogółu społeczeństwa, a role i obowiązki Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego są jasno zdefiniowane i zostały podane do wiadomości publicznej. Na uzgodnienia te negatywny wpływ ma fakt, że EBC nie publikuje mierników i wskaźników efektywności w celu wykazania skuteczności nadzoru (pkt 82–84 i 88–91).

Zalecenie 4

EBC powinien w pełni współpracować z Trybunałem w celu umożliwienia realizacji jego uprawnień, a tym samym w celu zwiększenia rozliczalności.

Docelowy termin wdrożenia: natychmiastowo.

Zalecenie 5

Aby zwiększyć rozliczalność zewnętrzną, EBC powinien sformalizować swoje obecne ustalenia dotyczące pomiaru wykonania zadań nadzorczych i upubliczniania informacji na ten temat. Użytecznym narzędziem w celu wskazania obszarów problematycznych oraz ewentualnych usprawnień mogłyby być ankiety przeprowadzane wśród instytucji finansowych.

Docelowy termin wdrożenia: do końca 2018 r.

112 Zob. pkt 19.

Wspólne zespoły nadzorcze

190

Zgodnie z rozporządzeniem ramowym w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego EBC odpowiada za tworzenie i skład wspólnych zespołów nadzorczych na potrzeby nadzoru z zewnątrz istotnych podmiotów, jednak zespoły te, częściowo z racji swojej struktury, nadal opierają się w dużej mierze na pracownikach mianowanych przez właściwe organy krajowe. EBC ma zatem ograniczoną kontrolę – pod względem ilościowym i jakościowym – nad największym komponentem kadrowym wspólnych zespołów nadzorczych i musi polegać na współpracy z właściwymi organami krajowymi i ich dobrej woli. Zasoby kadrowe są ograniczone w przypadku wszystkich wspólnych zespołów nadzorczych, co zagraża realizacji misji EBC, jaką jest sprawowanie „ingerencyjnego i skutecznego nadzoru bankowego” (pkt 126–137).

191

Liczba pracowników odpowiedzialnych za nadzór została początkowo ustalona w oparciu o bardzo proste podejście, a mianowicie na podstawie szacunkowej liczby pracowników sprawujących podobne funkcje we właściwych organach krajowych przed ustanowieniem Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego. Te szacunki okazały się nieprecyzyjne. Nie przeprowadzono bardziej szczegółowej analizy zapotrzebowania na personel na potrzeby nowych i o wiele bardziej wymagających ram Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego. Oznacza to, że nie ustanowiono bezpośredniego powiązania między programem oceny nadzorczej a przydziałem zasobów, co jest wymagane na mocy dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych (pkt 107–112). Istnieją przesłanki świadczące, że obecna liczba pracowników jest niewystarczająca, co potwierdził niedawny komunikat Rady ds. Nadzoru.

192

Nie ma ustrukturyzowanego program szkoleń obowiązkowych dla pracowników EBC, które dotyczyłyby praktycznych aspektów nadzoru z zewnątrz, w szczególności w dziedzinach technicznych związanych konkretnie z zadaniami w obszarze nadzoru bankowego. Ponadto EBC nie posiada scentralizowanej, znormalizowanej i kompleksowej bazy danych dotyczących umiejętności i kompetencji członków wspólnych zespołów nadzorczych (pracowników zarówno EBC, jak i właściwych organów krajowych) (pkt 148–149).

193

Klaster, do którego klasyfikowany jest bank, wykorzystywany jest na bieżąco jako jeden z dwóch czynników (drugim jest punktacja w ramach oceny ryzyka) służących do ustalenia minimalnego poziomu zaangażowania, tj. intensywności działań nadzorczych w przypadku tego banku. Metodyka tworzenia klastrów stosowana przez EBC nie została poddana przeglądowi ani aktualizacji od momentu ustanowienia Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego. Ponadto dane dotyczące poszczególnych banków wykorzystywane na potrzeby tworzenia klastrów nie były aktualizowane od 2013 r. Oznacza to, że na potrzeby planowania bieżącego nadzoru EBC nadal stosuje model, który został opracowany w momencie ustanawiania Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego (pkt 113–121).

194

Na podstawie przekazanej dokumentacji dotyczącej planowania nadzoru Trybunał nie był w stanie stwierdzić, czy EBC wykonuje te działania nadzorcze w skuteczny sposób.

Zalecenie 6

EBC powinien dokonać zmiany rozporządzenia ramowego w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego w celu sformalizowania zobowiązań podjętych przez uczestniczące właściwe organy krajowe oraz zapewnienia, by wszystkie z nich uczestniczyły w pełni i proporcjonalnie w pracach wspólnych zespołów nadzorczych.

Docelowy termin wdrożenia: do końca 2017 r.

Zalecenie 7

EBC powinien opracować, we współpracy z właściwymi organami krajowymi, profile ról / zespołów oraz metody oceny adekwatności pracowników, których organy te zamierzają przydzielić do wspólnych zespołów nadzorczych, jak i wyników ich pracy.

Docelowy termin wdrożenia: do końca 2018 r.

Zalecenie 8

EBC powinien utworzyć i utrzymywać scentralizowaną, znormalizowaną i kompleksową bazę danych dotyczących umiejętności i kompetencji członków wspólnych zespołów nadzorczych, przydzielonych zarówno przez EBC, jak i przez właściwe organy krajowe.

Docelowy termin wdrożenia: do końca 2018 r.

Zalecenie 9

EBC powinien wdrożyć formalny program szkoleń dla nowych i obecnych pracowników odpowiedzialnych za nadzór we wspólnych zespołach nadzorczych, ze szczególnym naciskiem na szkolenia związane z nadzorem bankowym, uzależniając obowiązkowy udział w tych szkoleniach od potrzeb operacyjnych oraz doświadczenia i profilu danego pracownika. EBC powinien także rozważyć wdrożenie programu certyfikacji w obszarze nadzoru z zewnątrz dla swoich pracowników.

Docelowy termin wdrożenia: do końca 2018 r.

Zalecenie 10

EBC powinien opracować i wdrożyć metodykę opartą na ocenie ryzyka w celu określenia docelowej liczby pracowników i składu wspólnych zespołów nadzorczych pod względem umiejętności, co powinno zapewnić, by zasoby każdego wspólnego zespołu nadzorczego (pracownicy EBC i właściwych organów krajowych) były współmierne do wielkości, złożoności i profilu ryzyka nadzorowanej instytucji oraz adekwatne w celu realizacji programu oceny nadzorczej dla tej instytucji.

Docelowy termin wdrożenia: do końca 2018 r.

Zalecenie 11

Jako że model tworzenia klastrów jest nadal wykorzystywany w tym ważnym procesie planowania nadzoru, powinien być on poddawany okresowym przeglądom i w razie potrzeby aktualizowany. Informacje dotyczące poszczególnych banków wykorzystywane podczas tworzenia klastrów również powinny być regularnie aktualizowane.

Docelowy termin wdrożenia: połowa 2017 r.

Kontrole na miejscu

195

Dokumentacja przekazana przez EBC nie była wystarczająca do pełnego zbadania skuteczności zarządzania. W zakresie, w jakim możliwe było dokonanie oceny, Trybunał stwierdził, że proces ten wydaje się spójny i kompleksowy (pkt 150–152).

196

Art. 12 rozporządzenia w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego powierzył EBC zadanie przeprowadzania kontroli na miejscu. Obecna praktyka operacyjna nie jest jednak zgodna z tym celem. EBC zapewnił nie więcej niż 8% wszystkich pracowników przeprowadzających kontrole na miejscu i stał na czele jedynie 12% wizyt kontrolnych. Niemal wszystkie pozostałe kontrole są prowadzone przez pracowników macierzystego lub przyjmującego organu nadzoru (pkt 153–158).

197

Jeśli chodzi o planowanie i przydział zasobów na potrzeby poszczególnych kontroli, jasne wytyczne dotyczące ustanawiania priorytetów zostały udostępnione dopiero w maju 2016 r. (pkt 159). Instrukcja EBC dotycząca nadzoru nie przewiduje minimalnej częstotliwości kontroli (pkt 163), lecz odpowiednie rozwiązania w tej kwestii zostały również przyjęte w maju 2016 r. System informatyczny charakteryzuje się istotnymi uchybieniami (pkt 165–170), konieczne jest także przeanalizowanie kwalifikacji i umiejętności kontrolerów przeprowadzających kontrole na miejscu pochodzących z właściwych organów krajowych (pkt 171–175). Ponadto sprawozdania z kontroli powinny być wydawane w krótszym czasie po przeprowadzeniu spotkania zamykającego (pkt 183).

Zalecenie 12

EBC powinien uzupełnić swoje zasoby kadrowe lub dokonać zmian w ich przydziale, tak aby wzmocnić swą obecność podczas kontroli na miejscu dotyczących istotnych banków w oparciu o jasną hierarchię ryzyka. Należy zwiększyć liczbę kontroli na miejscu prowadzonych przez organy nadzoru inne niż macierzyste lub przyjmujące.

Docelowy termin wdrożenia: do końca 2018 r.

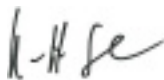
Zalecenie 13

EBC powinien ściśle monitorować uchybienia zaobserwowane w systemie informatycznym w odniesieniu do kontroli na miejscu oraz kontynuować działania na rzecz podniesienia kwalifikacji i umiejętności kontrolerów przeprowadzających kontrole na miejscu pochodzących z właściwych organów krajowych.

Docelowy termin wdrożenia: połowa 2017 r.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę IV, której przewodniczył Baudilio TOMÉ MUGURUZA, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 18 października 2016 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego



Klaus-Heiner LEHNE
Prezes

Przegląd podejścia kontrolnego

Przedmiot kontroli	Kryteria kontroli	Analiza w ramach kontroli
Czy mechanizmy zarządzania w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego zapewniają odpowiednie środowisko dla prowadzenia prac przez wspólne zespoły nadzorcze i zespoły ds. kontroli na miejscu?	I. Podstawowa zasada 2 BCBS II. Rozporządzenie w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, motywy 65, 66 i 77 III. Rozporządzenie w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, art. 4, 6, 19, 22, 24, 25 i 26 IV. Instrukcja EBC dotycząca nadzoru V. Regulamin EBC	○ Jakościowa analiza dokumentów ○ Wywiady z pracownikami
Czy struktura i planowanie audytu wewnętrznego oraz mechanizmy sprawozdawczości zapewniają odpowiednie uwzględnienie czynników ryzyka w odniesieniu do zadań w ramach nadzoru bankowego?	I. Standard IIA 2030, praktyki zawodowe IPPF (International Professional Practice Framework) dotyczące standardu 2030	○ Jakościowa analiza dokumentów ○ Wywiady z pracownikami
Czy procedury i stosowanie w praktyce zasad dotyczących rozliczalności, w tym audytu wewnętrznego, zapewniają odpowiednie środowisko dla nadzoru bankowego?	I. Podstawowa zasada 2 BCBS II. Rozporządzenie w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, art. 20	○ Analiza porównawcza i rozmowy z innymi NOK (Australia, Kanada, USA) ○ Analiza ankiety przeprowadzonej przez Komitet Kontaktowy ○ Jakościowa analiza dokumentów ○ Wywiady z pracownikami EBC ○ Wywiady z zainteresowanymi stronami (Parlament, Rada)
Czy struktura wspólnych zespołów nadzorczych i zasoby udostępnione na ich rzecz były odpowiednie na etapie ich planowania i tworzenia?	I. Podstawowe zasady BCBS II. Rozporządzenie w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, art. 6 III. Rozporządzenie w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, motyw 79 IV. Rozporządzenie ramowe w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, art. 3 i 4 V. Dyrektywa 2013/36/UE, art. 63 i 97 ¹ VI. Instrukcja EBC dotycząca nadzoru VII. Wytyczne EUNB dotyczące wspólnych procedur i metod stosowanych w ramach procesu przeglądu i oceny nadzorczej	W możliwym zakresie: ○ Analiza wybranych sekcji instrukcji dotyczącej nadzoru i innych dokumentów odnoszących się do struktury organizacyjnej ○ Ocena ogólnego planowania zasobów w DG ds. Nadzoru Mikroostrożnościowego I i II ○ Ocena planowania zasobów na potrzeby wspólnych zespołów nadzorczych ○ Przegląd decyzji w sprawie zasobów oraz podstawowych założeń i modeli ○ Wywiady z pracownikami ○ Analiza jakościowa akt pracowniczych ○ Jakościowa analiza dokumentów dotyczących programów szkoleniowych (wszystkie procedury w możliwym zakresie)
Czy działania nadzorcze są odpowiednio planowane w celu uwzględnienia kryteriów ustanowionych w normach oraz czy organ nadzoru wykonuje te działania w wydajny sposób?	I. Podstawowe zasady BCBS II. Rozporządzenie ramowe w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, art. 3 III. Dyrektywa 2013/36/UE, art. 97 i 99 IV. Wytyczne EUNB dotyczące wspólnych procedur i metod stosowanych w ramach procesu przeglądu i oceny nadzorczej	○ Nie można było przeprowadzić prawie żadnych z zaplanowanych procedur (dokumenty dotyczące programu oceny nadzorczej/SREP, dokumentacja banków oraz sekcje instrukcji dotyczącej nadzoru poświęcone metodyce były niedostępne)
Czy kontrole na miejscu są odpowiednio planowane i przeprowadzane i czy prowadzona jest właściwa sprawozdawczość?	I. Podstawowa zasada 9 BCBS II. MSRF 580 III. Rozporządzenie w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, art. 12 IV. Rozporządzenie ramowe w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, art. 3 V. Dyrektywa 2013/36/UE, art. 99 VI. Instrukcja EBC dotycząca nadzoru, rozdział 6	○ Jakościowa analiza dokumentów, do których Trybunał uzyskał dostęp ○ Wywiady z pracownikami

1 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (Dz.U. L 176 z 27.6.2013, s. 338).

Ograniczenia w dostępie do informacji

Obszary poddane niewystarczającej kontroli ze względu na niedostarczenie przez EBC wymaganych dokumentów	Nieprzekazane dowody
Wszechstronna ocena - Testy warunków skrajnych - Ocena jakości aktywów	M.in. wytyczne dotyczące wyceny zabezpieczeń, proces wyboru aktywów podatnych na ryzyko, często zadawane pytania, protokoły i korespondencja z posiedzeń z EUNB, ERRS, EBC, ocena skutków ulg podatkowych i wytyczne w tym zakresie oraz niektóre dokumenty dotyczące projektów¹
Proces decyzyjny - Zgodność z ustanowionymi harmonogramami - Poziom i czas podejmowania decyzji dotyczących wagi poszczególnych kwestii - Czy i w jaki sposób różne podmioty w ramach procesu decyzyjnego zapewniają wartość dodaną oraz czy występuje zjawisko nakładania się lub powielania działań w oparciu o konkretne przypadki - Trybunał nie mógł dokonać kontroli krzyżowej uwag dotyczących procesu decyzyjnego zgłoszonych przez banki komercyjne w kontekście ankiety Trybunału względem faktycznie podjętych decyzji	- Decyzje Rady ds. Nadzoru - Dokumentacja bankowa - Dokumentacja poświadczająca poszczególne etapy proceduralne w procesie decyzyjnym - Protokoły posiedzeń Rady ds. Nadzoru
Wydajność operacyjna kontroli na miejscu - Istotne części metodyki planowania - Faktyczna wydajność kontroli na miejscu - Spójne i wydajne zastosowanie metodyki w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego (np. nieuzasadnione opóźnienia, brak ukierunkowania, niewydajne przeprowadzanie kontroli) - Spójna sprawozdawczość z kontroli na miejscu - Wydajne kontrole spójności - Trybunał nie mógł dokonać kontroli krzyżowej uwag dotyczących procesu kontroli na miejscu zgłoszonych przez banki komercyjne w kontekście ankiety Trybunału względem faktycznych sprawozdań z kontroli na miejscu lub dokumentów roboczych - Konkretność i ramy czasowe przewidziane na udoskonalenie systemu zarządzania informacjami IMAS - Zapewnianie jakości kontroli na miejscu	- Wykaz planowanych kontroli, które nie zostały przeprowadzone - Załączniki do rozdziału 6 instrukcji dotyczącej nadzoru poświęcone metodyce kontroli na miejscu (rozdział 6 (60 stron) został przekazany, jednak bez załączników (podobno 1 000 stron)) - Planowanie poszczególnych kontroli na miejscu (wykaz kontroli na miejscu z wnioskami o udostępnienie zasobów) - Wykaz przeglądów tematycznych oraz wykaz wniosków <i>ad hoc</i> - Szczegółowe informacje z ankiety przeprowadzonej wśród właściwych organów krajowych w celu oceny umiejętności kontrolerów przeprowadzających kontrole na miejscu - Plan dotyczący wdrożenia wersji systemu IMAS - Decyzje Rady ds. Nadzoru, np. dotyczące planowania kontroli na miejscu - Dokumenty robocze kontrolerów (w tym dokumentacja dotycząca planowania) - Sprawozdania poszczególnych banków z kontroli spójności - Dokumentacja bankowa/próba konkretnych przypadków - Zaangażowanie kontrolerów przeprowadzających kontrole na miejscu oraz odpowiednie sprawozdania w sprawie przeprowadzonej w 2015 r. oceny jakości aktywów w Grecji

Obszary poddane niewystarczającej kontroli ze względu na niedostarczenie przez EBC wymaganych dokumentów	Nieprzekazane dowody
Wydajność operacyjna planowania nadzoru z zewnątrz - Podstawowe dane i obliczenia wykorzystane podczas wstępnego tworzenia klastrów i przydziału zasobów na ten cel - Wydajność planowania działań nadzorczych - Adekwatność planowania działań nadzorczych - Wydajne/odpowiednie wykorzystanie przeglądów tematycznych podczas planowania działań nadzorczych - Wydajność operacyjna sprawowania nadzoru z zewnątrz - Wydajność przeprowadzania działań nadzorczych - Adekwatność przeprowadzania działań nadzorczych - Spójna i odpowiednia analiza oraz sprawozdawczość w zakresie SREP - Odpowiednie/wydajne wykorzystanie formularzy identyfikacyjnych - Adekwatność modelu oceny ryzyka - Wydajne wykorzystanie modelu oceny ryzyka w procesie nadzorczym - Wydajne i ukierunkowane działania podejmowane przez wspólne zespoły nadzorcze w następstwie decyzji nadzorczych - Trybunał nie mógł przeprowadzić kontroli krzyżowej uwag dotyczących nadzoru z zewnątrz zgłoszonych przez banki komercyjne w kontekście swojej ankiety	- Instrukcja dotycząca nadzoru (z wyjątkiem około 25 stron dotyczących wspólnych zespołów nadzorczych oraz 17 stron dotyczących zarządzania kryzysowego z łącznie 346 stron) - Załączniki metodyczne do instrukcji dotyczącej nadzoru - Szczegółowe metodyki i modele dotyczące procesu SREP - Szczegółowe metodyki dotyczące modelu oceny ryzyka - Sprawozdania tematyczne - Decyzje Rady ds. Nadzoru - Wnioski dotyczące programu oceny nadzorczej, zatwierdzone programy oceny nadzorczej - Faktyczne formularze identyfikacyjne (po usunięciu wszelkich danych dotyczących danego banku) oraz wykorzystany zestaw danych FINREP - Sprawozdania w zakresie SREP - Punktacja w ramach ocen ryzyka i wyniki zastosowania modeli, dokumentacja potwierdzająca, dane szczegółowe, zmiany parametrów - Plany naprawy przedkładać EBC, analiza i działania następne podejmowane przez wspólne zespoły nadzorcze - Decyzje nadzorcze, działania następne i wdrażanie przez wspólne zespoły nadzorcze - Metodyka tworzenia klastrów – nie przekazano modelu, danych wejściowych (informacje szczegółowe na temat banków, dane), obliczeń, szczegółowych informacji dotyczących wyników (w tym zmian parametrów) - Dokumentacja bankowa/próba konkretnych przypadków
Posiedzenia Rady ds. Nadzoru - Wydajność posiedzeń - Zgodność z zasadą niezależności przedstawicieli właściwych organów krajowych w Radzie ds. Nadzoru	Protokoły posiedzeń Rady
Rozliczalność - Kompleksowa i wydajna sprawozdawczość dla Parlamentu Europejskiego - Wydajna i kompleksowa wymiana informacji zgodnie z art. 32 rozporządzenia w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego – Trybunał musiał polegać w tym względzie na informacjach przekazanych przez strony trzecie	- Pisemna dokumentacja dotycząca wymiany poglądów <i>ad hoc</i> między Parlamentem Europejskim a przewodniczącym Rady ds. Nadzoru - Protokoły z obrad Rady ds. Nadzoru, przekazane właściwej komisji Parlamentu wraz z wykazem decyzji opatrzonej uwagami - Faktyczna dokumentacja wnioskowana przez Komisję Europejską na potrzeby sprawozdania zgodnego z art. 32 oraz korespondencja, opatrzona datami, dotycząca wniosków o informacje

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

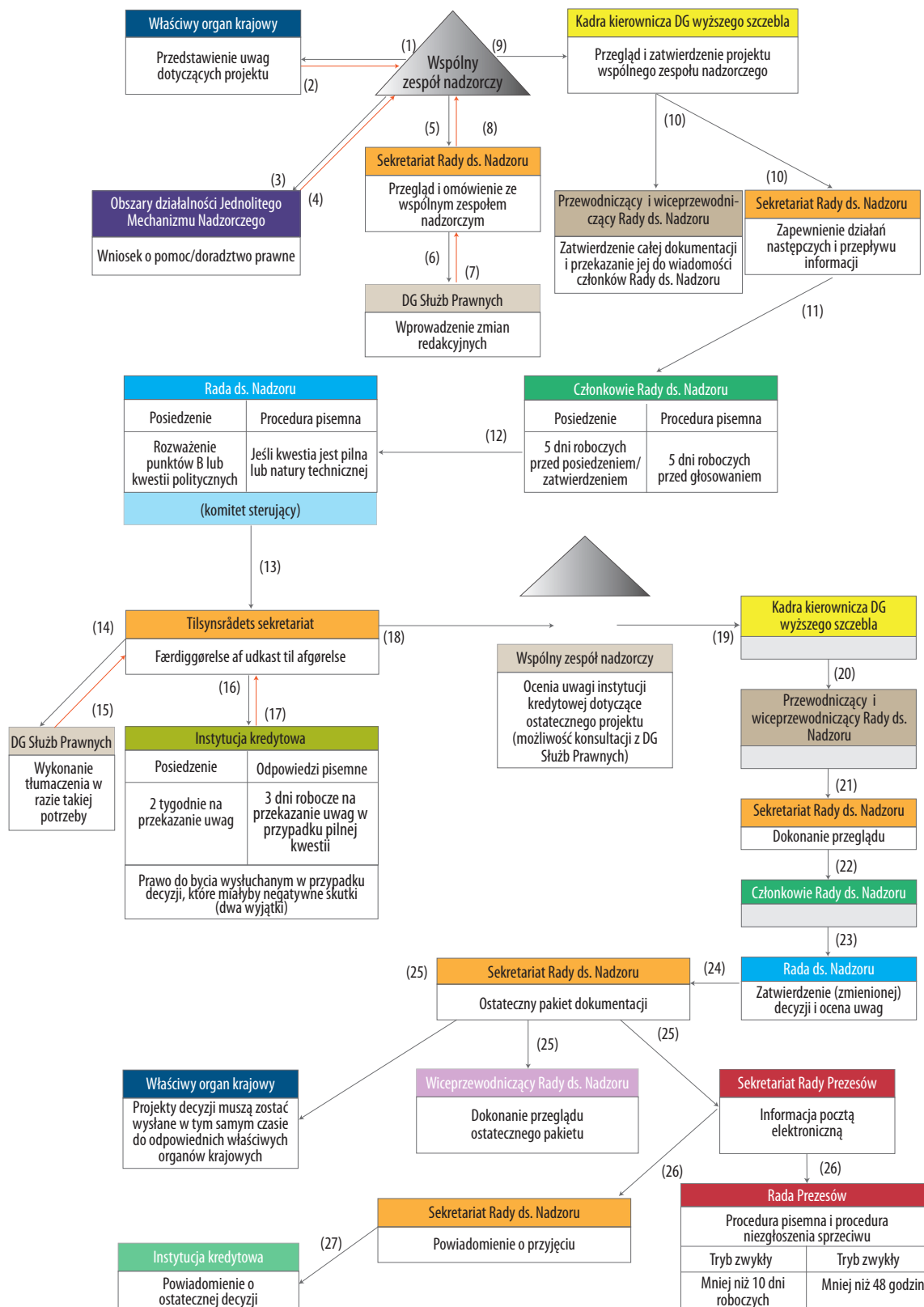
- 1 W kwietniu 2016 r. EBC przekazał Trybunałowi sprawozdanie Działu Nadzorczego Zapewniania Jakości DG ds. Nadzoru Mikroostrożnościowego IV datowane na kwiecień 2015 r. Chociaż sprawozdanie obejmowało szereg obszarów, Trybunał nie był w stanie przeprowadzić procedur kontrolnych z wykorzystaniem dokumentów źródłowych. Sprawozdanie koncentrowało się na kwestiach proceduralnych, a nie metodycznych. Trybunał otrzymał również szereg dokumentów proceduralnych, takich jak umowy zlecenia badania dla kontrolerów, oraz proponowane wymogi w zakresie zapewniania zasobów na potrzeby przeglądu portfela pożyczek. Nie uzyskał natomiast wystarczającego dostępu do dokumentów roboczych kontrolerów i nie mógł wyciągnąć wniosków w odniesieniu do innych aspektów w oparciu o dostępne informacje.

Przykłady wpływu tych kwestii na kontrolę przeprowadzoną przez Trybunał przedstawiono poniżej

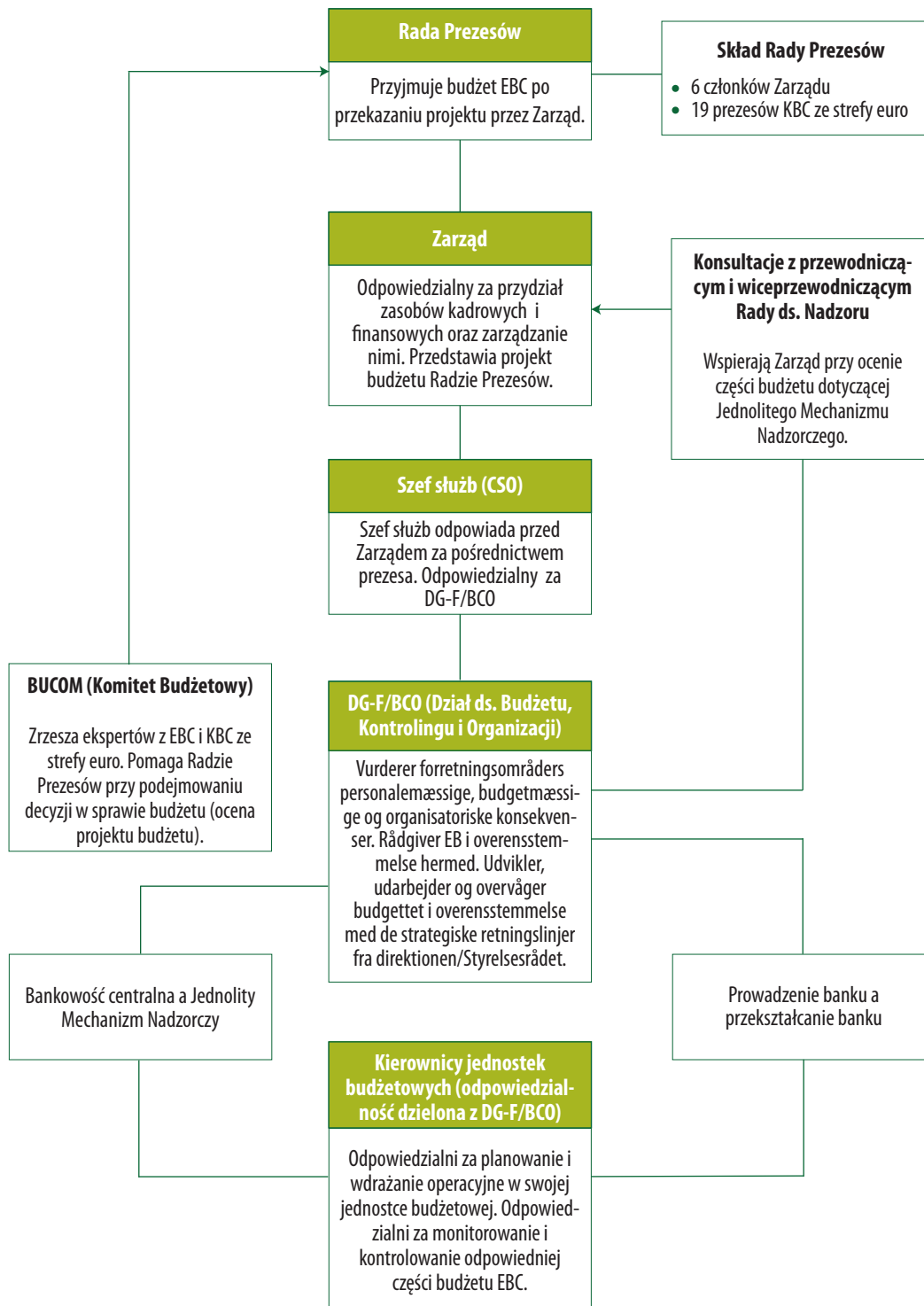
I. Zarządzanie:	
Problem	W odpowiedzi na kwestionariusz przesłany przez Trybunał do banków komercyjnych trzy instytucje stwierdziły, że nie udzielono im prawa do bycia wysłuchanym. Trybunał nie otrzymał jednak dostępu do dokumentacji bankowej ani do decyzji.
Rezultat	Trybunał nie był w stanie zweryfikować tego stwierdzenia.
Problem	Trybunał zwrócił się o przekazanie próby różnych rodzajów decyzji (sytuacje nadzwyczajne, zwykłe przypadki, decyzje w sprawie SREP i upoważnienia), w tym o całą dokumentację opatrzoną datami leżącą u podstaw każdego etapu – od etapu początkowego do podjęcia decyzji końcowej. Otrzymał jednak tylko tabele wskazujące daty etapów proceduralnych i nie uzyskał dostępu do dokumentacji poświadczającej.
Rezultat	Trybunał nie był w stanie określić, czy opóźnienia w podejmowaniu decyzji były spowodowane defektami procedury czy złożonością kwestii. Nie był też w stanie przeanalizować konkretnych niedociągnięć w procesie decyzyjnym, zidentyfikować zbędnych szczebli ani zweryfikować, czy przekazane dokumenty umożliwiły podjęcie dobrze ugruntowanej decyzji. Oznacza to, że analiza wydajności podejmowania decyzji ma z konieczności charakter abstrakcyjny.
Problem	Trybunał wnioskował o uzyskanie protokołów posiedzeń Rady ds. Nadzoru w celu dokonania oceny, czy przewodniczący umożliwia prowadzenie wydajnych i skutecznych dyskusji na forum tej rady, z udziałem wszystkich członków i z uwzględnieniem ich opinii w interesie UE jako całości. Trybunałowi odmówiono jednak dostępu do protokołów posiedzeń Rady ds. Nadzoru.
Rezultat	Trybunał nie mógł wyrazić opinii na temat wydajności posiedzeń Rady ds. Nadzoru.
II. Wspólne zespoły nadzorcze	
Problem	W odpowiedzi na kwestionariusz przesłany przez Trybunał jeden bank komercyjny stwierdził, że EBC wnioskował o nieproporcjonalnie dużą liczbę dokumentów („setki dokumentów”) na potrzeby dokonywania ocen kwalifikacji i reputacji, choć większość przypadków dotyczyła przedłużenia kadencji dyrektorów.
Rezultat	Decyzje dotyczące ocen kwalifikacji i reputacji stanowiły prawie połowę decyzji podejmowanych przez EBC. W sprawozdaniu Działu Zapewniania Jakości podkreślono, że takie decyzje mogą mieć wpływ na zasoby. Trybunał nie był w stanie ocenić, czy procedury podejmowania tych decyzji były proporcjonalne (tj. czy wszystkie procedury i wnioski o informacje były konieczne) bądź czy miały negatywny wpływ na przydział zasobów. W związku z tym Trybunał nie był w stanie sformułować ugruntowanej opinii na temat zapotrzebowania na dodatkowych pracowników lub wydajniejszej organizacji zadań.
Problem	Trybunał zamierzał przeanalizować modelowanie ryzyka jako komponent SREP oraz ocenić, czy dane przekazywane przez nadzorowane banki były wydajnie wykorzystywane w ramach odpowiedniego modelu ryzyka. Trybunał nie otrzymał żadnych szczegółowych informacji na temat wpływu danych przekazywanych przez nadzorowane banki na wynik oceny ryzyka. W odpowiedzi na kwestionariusz Trybunału wiele banków komercyjnych stwierdziło, że nakładane na nie wymogi w zakresie sprawozdawczości były nieproporcjonalne.
Rezultat	Trybunał nie był w stanie zweryfikować, czy i w jaki sposób zgłaszane dane są wykorzystywane do ustalenia wyniku SREP oraz czy wymogi w zakresie sprawozdawczości mogłyby zostać opracowane w wydajniejszy sposób w celu uwypuklenia najważniejszych rodzajów ryzyka.
III. Kontrole na miejscu	
Problem	Trybunał nie otrzymał załącznika metodycznego do instrukcji dotyczącej nadzoru ani podstawowych dokumentów z kontroli na miejscu. W niektórych przypadkach banki wyraziły negatywne opinie na temat wydajności kontroli na miejscu.
Rezultat	Trybunał nie był w stanie ocenić żadnego etapu cyklu kontroli – doboru banków, opracowania dokumentu przedkontrolnego, przeprowadzenia wizyty w ramach kontroli na miejscu i sprawozdawczości po jej zakończeniu, kontroli spójności <i>ex post</i> – ani czy w metodyce uwzględniono kluczowe czynniki ryzyka i czy zasoby były wykorzystywane w odpowiedni i wydajny sposób. Nieodpowiednie podejście do kontroli na miejscu miałoby ogromny wpływ na ocenę przydziału zasobów i wydajności faktycznie przeprowadzanych prac. Niekompletna lub nieodpowiednio ukierunkowana metodyka miałaby niekorzystny wpływ na wszystkie kontrole istotnych banków, niezależnie od tego, czy były przeprowadzane przez EBC czy przez właściwe organy krajowe.

Proces decyzyjny stosowany przy podejmowaniu indywidualnych decyzji nadzorczych oraz przyjmowaniu innych wiążących i niewiążących aktów prawnych – do procedury niezgłoszenia sprzeciwu w Radzie Prezesów

Odniesienie do schematu	Opis
(1–2)	Subkoordynator wspólnego zespołu nadzorczego współpracuje z kadrą kierowniczą odpowiedniego właściwego organu krajowego w celu zapewnienia, by organ ten miał możliwość dokonania przeglądu projektów decyzji i zgłoszenia do nich uwag przed przekazaniem ich do dalszego procedowania. Termin na zgłoszenie uwag zależy od okoliczności oraz uwzględnia końcowy termin prawny i operacyjny.
(3–4)	Równolegle do działań (1–2) wspólny zespół nadzorczy może zwrócić się o doradztwo prawne lub poradę do odpowiedniego obszaru działalności Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego.
(5)	Wspólne zespoły nadzorcze uczestniczą w omówieniu z sekretariatem Rady ds. Nadzoru pierwszego projektu wniosku, pierwszego projektu decyzji oraz harmonogramów. Sekretariat Rady ds. Nadzoru dokonuje przeglądu dokumentacji. Jeśli konsultacje z sekretariatem nie zostaną przeprowadzone na tym wczesnym etapie, przegląd ma miejsce przed wysłaniem dokumentacji do Rady ds. Nadzoru.
(6–7–8)	Jeśli pozwala na to czas, sekretariat Rady ds. Nadzoru przesyła dokumentację do DG Służb Prawnych w celu wprowadzenia zmian redakcyjnych.
(9)	W zależności od konkretnego przypadku koordynator wspólnego zespołu nadzorczego wysyła pakiet dokumentów do kadry kierowniczej wyższego szczebla DG I lub II w celu dokonania przeglądu i zatwierdzenia przekazanego projektu decyzji.
(10)	Kadra kierownicza wyższego szczebla, po dokonaniu przeglądu i zatwierdzeniu projektu decyzji przekazanego przez koordynatora wspólnego zespołu nadzorczego, wysyła wniosek Rady ds. Nadzoru, projekt decyzji i pozostałą dokumentację towarzyszącą pocztą elektroniczną do przewodniczącego i wiceprzewodniczącego, którzy je zatwierdzają i przekazują do wiadomości członków Rady ds. Nadzoru. Sekretariat Rady ds. Nadzoru znajduje się w kopii wiadomości, tak aby mógł podjąć działania następcze po zatwierdzeniu dokumentów przez przewodniczącego i wiceprzewodniczącego.
(11)	Sekretariat Rady ds. Nadzoru przesyła dokumentację pozostałym członkom Rady ds. Nadzoru. Co do zasady muszą oni otrzymać dokumentację co najmniej 5 dni roboczych przed odnośnym posiedzeniem. Jeśli dokumentacja jest przedkładana do zatwierdzenia w ramach procedury pisemnej, standardowy termin także wynosi pięć dni roboczych.
(12)	Posiedzenie/procedura pisemna. W ramach procedury pisemnej zwykle nie ma odbywa się formalne głosowanie. Uznaje się, że członkowie Rady ds. Nadzoru zatwierdzili projekt decyzji, chyba że zgłoszą sprzeciw w przewidzianym terminie.
(13)	Zatwierdzenie przez Radę ds. Nadzoru.
(14–15)	W razie konieczności sekretariat Rady ds. Nadzoru wysyła dokumentację do tłumaczenia, najpóźniej w momencie jej przekazania do Rady ds. Nadzoru. Dokumentacja jest zwykle przesyłana do tłumaczenia po ustaleniu ostatecznej wersji angielskiego tekstu. W tym momencie sekretariat Rady ds. Nadzoru może zakończyć prace nad dokumentacją i koordynować działania z sekretariatem Rady Prezesów, chyba że decyzja nadzorcza ma negatywne skutki dla instytucji kredytowej i udzielane jest prawo do bycia wysłuchanym.
(16–17)	Jeśli decyzja wiąże się z negatywnymi skutkami dla adresata, sekretariat Rady ds. Nadzoru wysyła kompletny projekt decyzji do instytucji kredytowej w celu zapewnienia prawa do bycia wysłuchanym. Standardowy termin wynosi dwa tygodnie. W pilnych przypadkach termin można skrócić lub zorganizować wysłuchanie <i>ex post</i> zgodnie z warunkami określonymi w art. 31 rozporządzenia ramowego. Okres wysłuchania rozpoczyna się w dniu, w którym instytucja kredytowa otrzymuje projekt decyzji.
(18)	Sekretariat Rady ds. Nadzoru wysyła uwagi otrzymane od instytucji kredytowej do wspólnego zespołu nadzorczego w celu ich oceny. Wspólny zespół nadzorczy może w razie konieczności skonsultować się z DG Służb Prawnych.
(19–23)	Wspólny zespół nadzorczy ocenia uwagi otrzymane od instytucji kredytowej (zgodnie z prawem do bycia wysłuchanym), a przepływ dokumentacji odbywa się zgodnie z pośrednimi etapami opisanymi w pkt 10 do 12. Sekretariat dokonuje przeglądu oceny uwag i zmienionej decyzji.
(24)	(Zmieniona) decyzja wraz z oceną uwag jest przekazywana do Rady ds. Nadzoru w celu jej zatwierdzenia.
(25)	Sekretariat Rady ds. Nadzoru wysyła ostateczny pakiet dokumentów do wiceprzewodniczącego na potrzeby zatwierdzenia (jest to wymagane przed wszczęciem procedury niezgłoszenia sprzeciwu), z sekretariatem Rady Prezesów w kopii wiadomości.
(26)	Sekretariat Rady Prezesów wysyła dokumenty do Rady Prezesów w celu przyjęcia decyzji w ramach procedury niezgłoszenia sprzeciwu. Na procedurę niezgłoszenia sprzeciwu przewidywanych jest maksymalnie 10 dni roboczych. Sekretariat Rady Prezesów informuje sekretariat Rady ds. Nadzoru o przyjęciu decyzji.
(27)	Sekretariat Rady ds. Nadzoru informuje instytucję kredytową o ostatecznej decyzji.



Procedura budżetowa EBC



Źródło: DG-H/BCO (Dział ds. Budżetu, Kontrolingu i Organizacji).

Kontrola nadzoru bankowego w wybranych jurysdykcjach krajowych

	AUSTRALIA	KANADA	USA
NOK	Australijski Krajowy Urząd Kontroli (ANAO)	Kontroler Generalny Kanady	Biuro Kontroli Rządu (GAO)
Organ regulacji/nadzoru banków	I. Australijski Organ Regulacji Ostrożnościowej (APRA) II. Australijska Komisja ds. Papierów Wartościowych i Inwestycji (ASIC) III. Australijska Komisja ds. Konkurencji i Konsumentów (CCC) IV. Bank Rezerw ¹	I. Urząd Głównego Nadzorca Instytucji Finansowych (OSFI) II. Kanadyjska Korporacja Ubezpieczenia Depozytów (CDIC) III. Bank Kanady ² IV. Urząd ds. Konsumentów Usług Finansowych w Kanadzie	I. Rada Gubernatorów Systemu Rezerwy Federalnej (FED) II. Urząd Generalnego Kontrolera Waluty (OCC) III. Federalna Korporacja Ubezpieczenia Depozytów (FDIC) IV. Krajowa Administracja Unii Kredytowych (NCUA) V. Rada Nadzoru nad Stabilnością Finansową (FSOC) ³
Prawodawstwo nadające uprawnienia w zakresie kontroli	Ustawa z 1997 r. o Kontrolerze Generalnym, sekcja 11 i 17	Ustawa z 1985 r. o Kontrolerze Generalnym, R.S.C., rozdz. A-17	Kodeks 31 USA § 714 (kontrola Rady ds. Badania Federalnych Instytucji Finansowych, Rada Rezerwy Federalnej, FDIC, OCC), kodeks 31 USA § 717 (programy i działania rządu USA w obszarze oceny), kodeks 31 USA § 712 (badanie wykorzystania funduszy publicznych), kodeks 12 USA § 1833c (kontrola prowadzona przez Generalnego Kontrolera i dostęp do dokumentów)
Uprawnienia kontrolne wobec organów nadzoru finansowego (uprawnienia na mocy prawa)	I. Kontrola finansowa wiarygodności rozliczeń; kontrola wykonania zadań w odniesieniu do działań nadzorczych i innych niż nadzorcze; dodatkowe usługi obejmują wytyczne dotyczące lepszych praktyk i sprawozdania przeglądowe II. Kontrola finansowa wiarygodności rozliczeń; kontrola wykonania zadań w odniesieniu do działań nadzorczych i innych niż nadzorcze	I. Kontrola wykonania zadań i zgodności w odniesieniu do działań nadzorczych i innych niż nadzorcze II. Kontrola finansowa wiarygodności rozliczeń; kontrola wykonania zadań i zgodności w odniesieniu do działań nadzorczych i innych niż nadzorcze III. Brak uprawnień IV. Kontrola wykonania zadań i zgodności w odniesieniu do działań nadzorczych i innych niż nadzorcze	I. Kontrola wykonania zadań i zgodności w odniesieniu do działań nadzorczych i innych niż nadzorcze II. Kontrola wykonania zadań i zgodności w odniesieniu do działań nadzorczych i innych niż nadzorcze; kontrola finansowa wiarygodności rozliczeń III. Kontrola wykonania zadań i zgodności w odniesieniu do działań nadzorczych i innych niż nadzorcze; kontrola finansowa wiarygodności rozliczeń IV. Kontrola wykonania zadań i zgodności w odniesieniu do działań nadzorczych i innych niż nadzorcze; kontrola finansowa wiarygodności rozliczeń V. Kontrola wykonania zadań i zgodności w odniesieniu do działań nadzorczych i innych niż nadzorcze; kontrola finansowa wiarygodności rozliczeń
Zakres uprawnień w zakresie podejmowania kontroli działań nadzorczych	Uprawnienia do przeprowadzania przeglądu lub badania dowolnego aspektu działalności podmiotu	Pełne uprawnienia do przeprowadzania kontroli zgodności i wykonania zadań	Pełne uprawnienia do przeprowadzania kontroli zgodności i wykonania zadań ⁴

1 Odpowiedzialny wyłącznie za politykę pieniężną i stabilność finansową.

2 Rola kredytodawcy ostatniego stopnia oraz organu monitorującego stabilność finansową poprzez nadzór makroostrożnościowy wraz z OSFI.

3 Ustawa Dodd'a Franka o reformie Wall Street i ochronie konsumentów przewidywała utworzenie FSOC i zawierała przepisy dotyczące kontroli tej instytucji przez Biuro Kontroli Rządu (GAO).

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

Załącznik V

	AUSTRALIA	KANADA	USA
Cele kontroli podczas wykonywania uprawnień	Koncepcja i funkcjonowanie systemów i procedur, działania na rzecz ochrony inwestorów oraz podejmowanie decyzji nadzorczych na poziomie makroostrożnościowym	I. Koncepcja i funkcjonowanie systemów i procedur, podejmowanie decyzji nadzorczych na poziomie makroostrożnościowym oraz ocena i decyzje w odniesieniu do poszczególnych instytucji (nadzór mikroostrożnościowy) II. Koncepcja i funkcjonowanie systemów i procedur, ocena i decyzje w odniesieniu do poszczególnych instytucji (nadzór mikroostrożnościowy)	Koncepcja i funkcjonowanie systemów i procedur, podejmowanie decyzji nadzorczych na poziomie makroostrożnościowym, ocena i decyzje w odniesieniu do poszczególnych instytucji (nadzór mikroostrożnościowy), które zwykle dotyczą próby instytucji
Ograniczenia uprawnień (ograniczenia w dostępie do informacji)	Nie	Nie	I. Nie; GAO ma ustawowe prawo dostępu do dokumentów agencji bankowej w obszarach odpowiedzialności, w których uprawnienia posiada Rezerwa Federalna II. Nie; GAO ma nieograniczone uprawnienia do kontroli OCC, FDIC, NCUA i FSOC
Sprawozdania	○ Sprawozdanie Kontrolera Generalnego nr 42, 2000–2001 ○ Sprawozdanie Kontrolera Generalnego nr 2, 2005–2006	○ Regulowanie i nadzorowanie dużych banków, FALL 2010 ○ Monitorowanie zaleceń zawartych w poprzednim sprawozdaniu z kontroli	○ GAO-15-67(2014), reformy kapitałowe banków: wstępne skutki pakietu Bazylea III w obszarze kapitału, kredytów i konkurencyjności międzynarodowej. ○ Przeprowadzona przez GAO w 2015 r. kontrola korzystania przez organy regulacyjne z podejścia do badań opartego na ocenie ryzyka w celu sprawowania nadzoru nad odpowiednim bezpieczeństwem informacji w instytucjach depozytowych ○ Przeprowadzona przez GAO kontrola skuteczności struktury organizacyjnej i mechanizmów kontroli wewnętrznej FDIC ○ Przeprowadzony przez GAO w 2014 r. przegląd nowych przepisów Rezerwy Federalnej w sprawie wzmocnionych norm ostrożnościowych dla holdingów bankowych i zagranicznych organizacji bankowych ○ Przeprowadzony przez GAO w 2015 r. przegląd wniosków regulacyjnych wyciągniętych z poprzedniego kryzysu bankowego oraz przegląd działań podejmowanych przez organy regulacyjne w przypadku pojawiających się zagrożeń dla bezpieczeństwa i stabilności systemu bankowego ○ Sprawozdanie GAO-10-861 w sprawie programu uwolnienia banków od kłopotliwych aktywów ○ Przeprowadzony przez GAO w 2015 r. przegląd wdrożenia przepisów dotyczących kapitału oraz rewizji dodatkowego wskaźnika dźwigni przez organy regulacyjne w obszarze bankowości.

	AUSTRALIA	KANADA	USA
Badane obszary kontroli	○ Przyjęcie i wdrożenie akceptowanych międzynarodowo norm i zmian w obszarze nadzoru bankowego ○ Ocena nadzoru ostrożnościowego (wydajność/skuteczność), w tym: ○ adekwatność kapitałowa ○ wizyty na miejscu ○ bankowość transgraniczna ○ ramy nadzorcze ○ ustalenia dotyczące zarządzania finansowego	○ Adekwatność i odpowiedniość ram regulacyjnych i podejścia do nadzoru: ○ nacisk na regulację ostrożnościową opracowaną w celu zajęcia się kwestią podejmowania ryzyka instytucjonalnego ○ sposób wnioskowania o dane bankowe i informacje od banków ○ adekwatność procesów na potrzeby regulacji największych banków i nadzoru nad nimi ○ sposób przeglądu, stosowania i aktualizacji ram regulacyjnych i nadzorczych w świetle pojawiających się zagrożeń ○ kontrola, czy podejście do nadzoru jest poddawane przeglądowi i stosowane zgodnie z przeznaczeniem ○ sposób wymiany informacji między agencjami federalnymi	○ Regulacje Bazylea w USA i ich wpływ na banki amerykańskie ○ Inne kraje wdrażające pakiet Bazylea III – skutki dla konkurencyjności międzynarodowej amerykańskich organizacji bankowych ○ Sposób nadzorowania przez organy regulacyjne wysiłków podejmowanych przez instytucje w celu łagodzenia zagrożeń cybernetycznych ○ Źródła informacji o zagrożeniach cybernetycznych i wysiłki podejmowane przez agencje w celu wymiany tych informacji ○ Mechanizmy stosowane przez Zarząd w celu nadzorowania FDIC ○ Strategie dotyczące kapitału ludzkiego i ocena inicjatyw szkoleniowych ○ Procesy FDIC na potrzeby monitorowania i oceny ryzyka dla sektora bankowego, w tym jego nadzorowania i ewaluacji ○ Ocena jakości procedur i podejść badawczych oraz wyników badań ○ Badania porównawcze dotyczące nadzoru w różnych organach regulacyjnych i poziom koordynacji ○ Monitorowanie wysiłków organów regulacyjnych w zakresie identyfikowania pojawiających się zagrożeń i reagowania na nie ○ Oceny w celu: wykrycia uchybień w zakresie działań regulacyjnych ○ przedstawienia sugestii dotyczących zwiększenia skuteczności ○ Bezpieczeństwo i stabilność systemu finansowego: ○ testy warunków skrajnych ○ nadzór nad zarządzaniem ryzykiem ○ przyczyny upadłości banków ○ nadzór skonsolidowany ○ strategie badawcze skoncentrowane na ryzyku ○ wdrażanie reform i stanowienie prawa

	AUSTRALIA	KANADA	USA
Ustalenia kontroli i zalecenia	- Wymagane są usprawnienia w zakresie zarządzania opłatą nadzorczą - Proces oceny ryzyka wymaga przeglądu - Nadzór nad operacjami międzynarodowymi wymaga wzmocnienia - Częstotliwość kontroli na miejscu nie jest wystarczająca - Ograniczenia ostrożnościowe dotyczące ekspozycji banków wymagają przeglądu	- Brak procesu przeglądu skuteczności federalnych ram regulacyjnych - Ramy regulacyjne są aktualizowane - Odpowiedni nadzór nad bankami - Zwiększone wymogi regulacyjne skutkują problemami kadrowymi - Koordinacja wniosków o informacje mogłaby ulec poprawie - Odpowiednie i adekwatne informacje otrzymywane od zagranicznych organów nadzoru	- Wdrożenie pakietu Bazylea III będzie miało umiarkowany wpływ na działalność pożyczkową - Banki spełniają obecnie wymogi dotyczące nowych minimalnych współczynników kapitałowych - Zwiększone koszty zapewnienia zgodności z przepisami - Niejasny wpływ na konkurencyjność banków międzynarodowych - Nieadekwatne procesy gromadzenia odpowiednich, wiarygodnych i terminowych informacji. Organy nadzoru nie posiadają uprawnień do bezpośredniego zajmowania się zagrożeniami informatycznymi dla banków - Opracowanie polityki i procedur, które zdefiniują sposób systematycznej i wszechstronnej oceny działań w zakresie oceny ryzyka - Rezerwa Federalna ukończy 2-letnią, końcową analizę w ramach programu SCAP oraz wykorzysta wnioski wyciągnięte ze SCAP w celu zwiększenia przejrzystości nadzoru bankowego oraz udoskonalenia wytycznych podmiotów prowadzących badania, identyfikacji i oceny ryzyka oraz koordynacji działań regulacyjnych

Zalecenia MFW dotyczące przejrzystości i rozliczalności w zakresie obowiązków nadzorczych EBC

Zalecane działania na rzecz wspierania wiarygodności polityki nadzorczej, w momencie gdy EBC przejmie obowiązki w zakresie nadzoru	1.	Rada ds. Nadzoru Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego powinna opracować i opublikować zestaw wytycznych, którymi będzie się kierować przy formułowaniu zaleceń dotyczących polityki.
	2.	Rada ds. Nadzoru powinna publikować protokoły posiedzeń dotyczących polityki.
	3.	EBC powinien rozważyć ustanowienie zewnętrznego panelu ekspertów, który zapewniłby niezależny nadzór nad Jednolitym Mechanizmem Nadzorczym. Panel ten powinien regularnie publikować sprawozdania i zapewniać informacje zwrotne dla Rady ds. Nadzoru.

Źródło: MFW, program oceny sektora finansowego Unii Europejskiej, sprawozdanie krajowe MFW nr 13/65, marzec 2013 r.

Zakres przeglądu prowadzonego przez Komisję Europejską zgodnie z art. 32 rozporządzenia w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego

Komisja Europejska publikuje sprawozdanie ze stosowania rozporządzenia w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego zawierające między innymi ocenę:

- a) funkcjonowania Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego w ramach ESNF oraz wpływu zadań nadzorczych EBC na interesy Unii jako całości i na spójność i integralność rynku wewnętrznego usług finansowych [...];
- b) podziału zadań między EBC a właściwymi organami krajowymi w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego [...];
- c) skuteczności uprawnień nadzorczych EBC i jego uprawnień do nakładania sankcji oraz zasadności powierzenia EBC dodatkowych uprawnień do nakładania sankcji [...];
- d) zasadności uzgodnień określonych, odpowiednio, dla zadań i instrumentów makroostrożnościowych na mocy art. 5 oraz dla udzielania i cofania zezwoleń na mocy art. 14;
- e) skuteczności ustaleń dotyczących niezależności i odpowiedzialności;
- f) wzajemnych relacji pomiędzy EBC a EUNB;
- g) odpowiedniego charakteru ustaleń dotyczących zarządzania, w tym składu i sposobu głosowania Rady ds. Nadzoru oraz jej stosunków z Radą Prezesów [...];
- h) wzajemnych relacji pomiędzy EBC i właściwymi organami nieuczestniczących państw członkowskich oraz skutków Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego dla tych państw członkowskich;
- i) skuteczności mechanizmu odwoławczego dotyczącego decyzji EBC;
- j) efektywności kosztowej jednolitego mechanizmu nadzorczego;
- k) ewentualnego wpływu stosowania art. 7 ust. 6, 7 i 8 na funkcjonowanie i integralność Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego;
- l) skuteczności rozdziału między funkcją nadzorczą a funkcją dotyczącą polityki pieniężnej w EBC, a także możliwości wydzielenia zasobów finansowych przeznaczonych na zadania nadzorcze z budżetu EBC [...];
- m) skutków fiskalnych decyzji nadzorczych podjętych w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego dla uczestniczących państw członkowskich [...];
- n) możliwości dalszego rozwijania Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, z uwzględnieniem wszelkich zmian stosownych przepisów, w tym na poziomie prawa pierwotnego, oraz tego, czy przepisy instytucjonalne w niniejszym rozporządzeniu są nadal uzasadnione [...].

Ankieta przeprowadzona wśród właściwych organów krajowych i instytucji objętych nadzorem

Ankieta przeprowadzona wśród właściwych organów krajowych

1. Zarządzanie: proces decyzyjny

PYTANIE 1: Czy subkoordynator odpowiedniego wspólnego zespołu nadzorczego zawsze współpracował z Państwa organizacją w celu zapewnienia, by dokonała ona przeglądu i wyraziła opinię w sprawie projektu decyzji nadzorczych skierowanych do instytucji kredytowych w Państwa jurysdykcji?

PYTANIE 1a: Jeśli nie, proszę wyjaśnić (zob. **ramka 1**).

TAK	11	91,7 %
NIE	1	8,3 %
N.D.	0	0,0 %
OGÓŁEM	12	100,0 %

PYTANIE 2: Czy uważają Państwo, że proces decyzyjny EBC uwzględnia wiedzę ekspercką i poglądy Państwa organizacji oraz że opinia Państwa organizacji jest odzwierciedlona w projekcie wniosku Rady ds. Nadzoru?

PYTANIE 2a: Jeśli nie, proszę wyjaśnić (zob. **ramka 1**).

TAK	11	91,7%
NIE	1	8,3%
N.D.	0	0,0%
OGÓŁEM	12	100,0%

PYTANIE 3: Czy miały miejsce przypadki, w których nie udało się przezwyciężyć rozbieżności zdań co do decyzji nadzorczych ze wspólnym zespołem nadzorczym?

TAK	6	50,0%
NIE	6	50,0%
N.D.	0	0,0%
OGÓŁEM	12	100,0%

PYTANIE 3a: Jeśli tak, czy mieli Państwo możliwość wyjaśnienia tych różnic zdań w ramach dwustronnych kontaktów między strukturami pośrednimi EBC a kadrą kierowniczą Państwa organizacji?

TAK	5	41,7%
NIE	0	0,0%
N.D.	7	58,3%
OGÓŁEM	12	100,0%

PYTANIE 4: Czy miały miejsce przypadki, w których nie udało się wyeliminować tych różnic zdań i nie można było osiągnąć porozumienia?

TAK	6	50,0%
NIE	5	41,7%
N.D.	1	8,3%
OGÓŁEM	12	100,0%

PYTANIE 4a: Jeśli tak, czy zwrócono się do Państwa o przekazanie stanowiska w uzgodnionych ramach czasowych na potrzeby zorganizowania debaty na forum Rady ds. Nadzoru?

TAK	5	41,7%
NIE	0	0,0%
N.D.	7	58,3%
OGÓŁEM	12	100,0%

Ramka 1 – Zarządzanie: proces decyzyjny

Zdecydowana większość właściwych organów krajowych jest bardzo zadowolona z procesu decyzyjnego w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, chociaż kilka z nich zaproponowało większe zaangażowanie pracowników właściwych organów krajowych w ten proces. Na przykład jeden właściwy organ krajowy opisał przypadek, w którym w procesie decyzyjnym nie uwzględniono opinii ekspertów właściwych organów krajowych przedstawionych w końcowych wnioskach przekazanych Radzie ds. Nadzoru, a kolejny stwierdził, że zmiany we wnioskach były dokonywane przez pracowników EBC bez wystarczającej współpracy z pracownikami wspólnych zespołów nadzorczych wywodzących się z właściwych organów krajowych oraz bez ich zaangażowania.

2. Komitet ds. Audytu Wewnętrznego (IAC): pytania dotyczące prac IAC w kontekście nadzoru bankowego

PYTANIE 1: Czy uważają Państwo, że „środowisko kontroli” (tj. ogólny przegląd kłastrów, przedmiotów kontroli, obszarów kontroli i podstawowych elementów) Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego jest kompletne, wszechstronne i zrozumiałe?

PYTANIE 1a: Jeśli nie, proszę wymienić obszary, które powinny zostać ujęte (zob. **ramka 2**).

TAK	8	66,7%
NIE	3	25,0%
N.D.	1	8,3%
OGÓŁEM	12	100,0%

PYTANIE 2: Czy jest dla Państwa jasne, jaki będzie dokładny zakres kontroli prowadzonych w związku z przedmiotami kontroli wybranymi na potrzeby kontroli w następnym cyklu? Czy w tym kontekście uważają Państwo, że przedmioty kontroli są uwzględnione kompleksowo i w rozsądnych ramach czasowych?

PYTANIE 2a: Jeśli nie, co można by usprawnić w celu zapewnienia jaśniejszego określenia przedmiotów kontroli oraz ich kompleksowego uwzględnienia w danych ramach czasowych? (zob. **ramka 2**)

TAK	11	91,7%
NIE	0	0,0%
N.D.	1	8,3%
OGÓŁEM	12	100,0%

PYTANIE 3: Czy ogólny przydział zasobów i proces wyboru przez IAC są przejrzyste?

PYTANIE 3a: Jeśli nie, co można by usprawnić? (zob. **ramka 2**)

TAK	9	75,0%
NIE	1	8,3%
N.D.	2	16,7%
OGÓŁEM	12	100,0%

PYTANIE 4: Czy uważają Państwo, że proces oceny ryzyka w odniesieniu do przedmiotów kontroli w IAC jest przejrzysty i odpowiedni?

PYTANIE 4a: Jeśli nie, co można by usprawnić? (zob. **ramka 2**)

TAK	11	91,7%
NIE	0	0,0%
N.D.	1	8,3%
OGÓŁEM	12	100,0%

PYTANIE 5: Czy w Państwa organizacji dokonano rozdziału funkcji audytu wewnętrznego w obszarze polityki pieniężnej od kontroli związanych z funkcjami nadzorczymi?

TAK	4	33,3%
NIE	3	25,0%
N.D.	5	41,7%
OGÓŁEM	12	100,0%

PYTANIE 5a: Jeśli tak, czy rozdział ten obejmuje kadrę kierowniczą?

TAK	4	33,3%
NIE	0	0,0%
N.D.	8	66,7%
OGÓŁEM	12	100,0%

PYTANIE 5b: Jeśli tak, do którego szczebla kadry kierowniczej (kierownik zespołu, kierownik jednostki, kierownik działu, dyrektor, członek zarządu)?

KIEROWNIK ZESPOŁU	2	16,7%
KIEROWNIK JEDNOSTKI	2	16,7%
KIEROWNIK DZIAŁU	0	0,0%
DYREKTOR	0	0,0%
CZŁONEK ZARZĄDU	0	0,0%
N.D.	8	66,7%
OGÓŁEM	12	100,0%

PYTANIE 5c: Jeśli nie, czy przyjęli Państwo rozwiązania przewidujące utworzenie służb świadczących usługi wspólne w tym względzie?

TAK	1	8,3%
NIE	1	8,3%
N.D.	10	83,3%
OGÓŁEM	12	100,0%

PYTANIE 6: Ile osób na 100 EPC w funkcji nadzoru bankowego w Państwa organizacji przypada na funkcję audytu wewnętrznego? Średnia liczba to 1,59 na 100 EPC. Dane były bardzo zróżnicowane; w związku z tym nie można dokonać dokładnego oszacowania na podstawie uzyskanych danych.

Ramka 2 – Komitet ds. Audytu Wewnętrznego

Prawie wszystkie właściwe organy krajowe są zadowolone z prac IAC w kontekście nadzoru bankowego, chociaż kilka z nich zwróciło uwagę na ryzyko związane z procesem audytu wewnętrznego. Na przykład jeden właściwy organ krajowy wskazał ryzyko polegające na tym, że „ze względu na ograniczoną liczbę pracowników w mniejszych właściwych organach krajowych określony zakres i zadania kontrolne mogą nie zostać zrealizowane w zakładanych ramach czasowych lub w pełnym stopniu”, natomiast inny był zdania, że „bieżące kontrole w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego miały różnorodne cele i nie uwzględniały w pełni specyfiki poszczególnych właściwych organów krajowych, co wiązało się z koniecznością przeznaczenia większych zasobów kontrolnych niż wcześniej zakładano”.

Jeśli chodzi o ewentualne usprawnienia, poszczególne właściwe organy krajowe poruszyły następujące kwestie:

- zakres, ramy czasowe i termin każdej kontroli powinny być omawiane i przekazywane do wiadomości w bardziej terminowy i skuteczny sposób, aby umożliwić lepsze planowanie i przygotowanie kontroli na poziomie lokalnym;
- należy określić jasny i dokładny zakres kontroli przed rozpoczęciem prac w terenie – w szczególności w przypadkach, gdy szereg zespołów ds. kontroli z różnych właściwych organów krajowych jednocześnie podejmuje się przeprowadzenia wspólnego działania kontrolnego i musi osiągnąć wspólne cele. W przeciwnym razie w przypadku projektów obejmujących działania kontrolne na poziomie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego istnieje ryzyko, że wyniki prac różnych zespołów ds. kontroli będą zbyt rozbieżne;
- grupy zadaniowe ds. kontroli powinny przekazywać IAC więcej informacji na temat przydziału zasobów, tak aby usprawnić wybór kontroli.

3. Wspólne zespoły nadzorcze

PYTANIE 1: Czy aktualna liczba pracowników w Państwa organizacji odpowiada wymogom w zakresie zapewniania pracowników wspólnych zespołów nadzorczych przez właściwe organy krajowe?

TAK	8	66,7%
NIE	2	16,7%
N.D.	2	16,7%
OGÓŁEM	12	100,0%

PYTANIE 2: Czy, w Państwa opinii, wspólne zespoły nadzorcze (obejmujące pracowników zarówno EBC, jak i właściwych organów krajowych) dla każdego banku w Państwa kraju posiadają odpowiednią liczbę pracowników, aby skutecznie nadzorować istotne instytucje?

TAK	6	50,0%
NIE	4	33,3%
N.D.	2	16,7%
OGÓŁEM	12	100,0%

PYTANIE 2a: Jeśli nie, czy wynika to z niedoboru pracowników właściwych organów krajowych? Pracowników EBC? Pracowników zarówno właściwych organów krajowych, jak i EBC?

PYTANIE 3: Iloma pracownikami odpowiedzialnymi za nadzór dysponuje Państwa organizacja? (**Odpowiedzi nie ujawniono**)

PYTANIE 4: Ilu pracowników Państwa organizacji jest aktualnie przydzielonych do wspólnych zespołów nadzorczych (łącznie liczba EPC)? Średnia liczba to 59,47 pracowników przydzielonych do wspólnych zespołów nadzorczych.

PYTANIE 5: Czy Państwa organizacja miała trudności w pozyskaniu wykwalifikowanych i doświadczonych pracowników na potrzeby nadzoru bankowego z zewnątrz?

TAK	5	41,7%
NIE	6	50,0%
N.D.	1	8,3%
OGÓŁEM	12	100,0%

PYTANIE 6: Ilu pracowników odpowiedzialnych za nadzór Państwa organizacja planuje zatrudnić w ciągu następnych 3 lat, aby odpowiednio zaspokoić zapotrzebowanie na pracowników wspólnych zespołów nadzorczych? (**Odpowiedzi nie ujawniono**)

PYTANIE 7: Czy EBC kiedykolwiek odrzucił kandydata nominowanego przez Państwa organizację na członka wspólnego zespołu nadzorczego?

TAK	0	0,0%
NIE	12	100,0%
N.D.	0	0,0%
OGÓŁEM	12	100,0%

PYTANIE 8: Czy aktualnie pracownicy odpowiedzialni za nadzór w Państwa organizacji są przydzieleni do wspólnego zespołu nadzorczego dla banku, którego siedziba nie znajduje się w Państwa państwie członkowskim?

TAK	9	75,0%
NIE	3	25,0%
N.D.	0	0,0%
OGÓŁEM	12	100,0%

PYTANIE 8a: Jeśli tak, ilu?

PYTANIE 8b: Jeśli tak, do ilu różnych wspólnych zespołów nadzorczych są oni przydzieleni?

Danych szczegółowych nie ujawniono. W ujęciu ogólnym liczba jednostek EPC była raczej niska lub zerowa, jednak liczba wspólnych zespołów nadzorczych wahała się od 2 do 14.

PYTANIE 9: Czy Państwa organizacja wnioskuję o informacje zwrotne lub uzyskuje takie informacje w dowolnej formie od koordynatora wspólnego zespołu nadzorczego lub innego pracownika EBC w odniesieniu do wykonywania zadań przez Państwa pracowników we wspólnych zespołach nadzorczych?

TAK	8	66,7%
NIE	2	16,7%
N.D.	2	16,7%
OGÓŁEM	12	100,0%

PYTANIE 9a: Jeśli tak, czy informacje te były uwzględniane podczas przeprowadzania przez kadrę kierowniczą Państwa organizacji oceny własnych pracowników pracujących we wspólnych zespołach nadzorczych?

TAK	2	16,7%
NIE	4	33,3%
N.D.	6	50,0%
OGÓŁEM	12	100,0%

PYTANIE 10: Czy publikują Państwo i wykorzystują pytania i odpowiedzi EUNB (częściowo, w pełni lub w ogóle) w komunikacji z bankami?

W PEŁNI	7	58,3%
CZĘŚCIOWO	4	33,3%
W OGÓLE	1	8,3%
N.D.	0	0,0%
OGÓŁEM	12	100,0%

PYTANIE 10a: Jeśli publikują Państwo te pytania tylko częściowo, czy istnieje jasny proces decyzyjny w Państwa właściwym organie krajowym, które pytania i odpowiedzi stosować w praktyce?

TAK	1	8,3%
NIE	2	16,7%
N.D.	9	75,0%
OGÓŁEM	12	100,0%

PYTANIE 11: Czy przepływ informacji z EBC na temat zasadniczych kwestii (np. jak stosować lub nie stosować odpowiedzi EUNB w praktyce) jest bezproblemowy pod względem uzyskiwania jasnych odpowiedzi w rozsądnym czasie?

TAK	2	16,7%
NIE	5	41,7%
N.D.	5	41,7%
OGÓŁEM	12	100,0%

PYTANIE 11a: Ile dni zajmuje średnio uzyskanie odpowiedzi na takie pytania (można także wskazać zakres)? W odpowiedziach wskazano okres od kilku dni roboczych do „kilku miesięcy”.

PYTANIE 11b: Co można by zrobić, aby poprawić ten stan rzeczy, jeśli uważają go Państwo za niezadowalający? (zob. ramka 3)

Ramka 3 – Wspólne zespoły nadzorcze

W odniesieniu do aspektów, które można by poprawić, właściwe organy krajowe zalecały:

- o zwiększenie liczby pracowników w funkcji horyzontalnej pracujących przy analizie wewnętrznych modeli banków (metoda ratingów wewnętrznych – IRB, metoda zaawansowanego pomiaru – AMA) i przy powiązanych zadaniach (np. zatwierdzanie istotnych aktualizacji modeli);
- o zatrudnienie większej liczby dodatkowych pracowników, ograniczenie liczby nakładających się zadań, ograniczenie liczby dodatkowych zadań właściwych organów krajowych;
- o zapewnienie wykazu kluczowych osób do kontaktu w sprawie zapytań dotyczących konkretnych obszarów, aby umożliwić łatwiejsze wskazanie, do kogo kierować zapytania;
- o bardziej ustrukturyzowany proces wdrażania odpowiednich standardów EBC/EUNB z wykorzystaniem narzędzia informatycznego konsolidującego wszystkie standardy dla wspólnych zespołów nadzorczych (kurs polityki itp.), *jako że nadal istnieje zauważalna różnica w pracach różnych wspólnych zespołów nadzorczych*;
- o ustanowienie większej puli ekspertów w horyzontalnej DG ds. Nadzoru Mikroostrożnościowego IV, skupiających się wyłącznie na pytaniach dotyczących interpretacji przepisów, z zapewnieniem lepszego powiązania i wymiany informacji w sposób reaktywny z ekspertami ds. prawnych w DG Służb Prawnych oraz wspólnymi zespołami nadzorczymi w DG ds. Nadzoru Mikroostrożnościowego I i II, *jako że wymiana informacji i uzyskanie jasnego kursu polityki z EBC w sprawie zasad regulacyjnych okazały się czasochłonne i nieskuteczne*;
- o przegląd oceny działania pracowników wspólnych zespołów nadzorczych wywodzących się z właściwych organów krajowych.

4. Kontrole na miejscu

PYTANIE 1: Czy Państwa organizacja przeprowadzała kontrole na miejscu zanim ustanowiono Jednolity Mechanizm Nadzorczy?

TAK	12	100,0%
NIE	0	0,0%
N.D.	0	0,0%
OGÓŁEM	12	100,0%

PYTANIE 1a: Jeśli tak, czy były one porównywalne (pod względem metodyki kontroli, procedur, dogłębnosci) z kontrolami na miejscu przeprowadzanymi w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego?

PYTANIE 1b: Jeśli nie, proszę wskazać główne różnice. Respondenci, którzy udzielili odpowiedzi, wskazali na różnice w czasie trwania i dogłębnosci kontroli (dłuższe i bardziej ingerencyjne).

TAK	9	75,0%
NIE	2	16,7%
N.D.	1	8,3%
OGÓŁEM	12	100,0%

PYTANIE 2: Czy jednostka odpowiedzialna za kontrole na miejscu jest w Państwa organizacji oddzielona od jednostki odpowiedzialnej za nadzór z zewnątrz (tj. różne osoby pracujące na miejscu i poza siedzibą)?

TAK	9	75,0%
NIE	3	25,0%
N.D.	0	0,0%
OGÓŁEM	12	100,0%

PYTANIE 3: Ile kontroli na miejscu (EPC) prowadzonych przez Państwa organizację dotyczy istotnych instytucji kredytowych? (**Odpowiedzi nie ujawniono**)

PYTANIE 4: Ile kontroli na miejscu (EPC) prowadzonych przez Państwa organizację dotyczy mniej istotnych instytucji kredytowych? (**Odpowiedzi nie ujawniono**)

PYTANIE 5: W przypadku kontroli na miejscu dotyczących mniej istotnych instytucji, czy korzystają Państwo z zewnętrznych usługodawców, np. prywatnych firm audytorskich?

TAK	1	8,3%
NIE	10	83,3%
N.D.	1	8,3%
OGÓŁEM	12	100,0%

PYTANIE 6: Czy usługodawcy zewnętrzni mogą pełnić funkcję szefów misji w ramach takich kontroli?

TAK	2	16,7%
NIE	5	41,7%
N.D.	5	41,7%
OGÓŁEM	12	100,0%

PYTANIE 7: Czy posiadają Państwo wystarczające zasoby w celu przeprowadzania kontroli na miejscu po wprowadzeniu Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego?

PYTANIE 7a: Jeśli nie, jakie dodatkowe zasoby byłyby konieczne? (pod względem EPC i umiejętności)
(Odpowiedzi nie ujawniono)

TAK	8	66,7%
NIE	3	25,0%
N.D.	1	8,3%
OGÓŁEM	12	100,0%

PYTANIE 8: Czy Państwa organizacja ustanowiła minimalne wymagania w zakresie kwalifikacji kontrolerów przeprowadzających kontrole na miejscu lub szefów misji?

PYTANIE 8a: Jeśli tak, proszę je opisać.

TAK	9	75,0%
NIE	1	8,3%
N.D.	2	16,7%
OGÓŁEM	12	100,0%

PYTANIE 9: Zgodnie z instrukcją dotyczącą nadzoru (rozdział 6.4.15) wnioski płynące z kontroli na miejscu należy sklasyfikować. Czy EBC przekazał Państwa organizacji odpowiednie wytyczne dotyczące takiej klasyfikacji?

TAK	9	75,0%
NIE	2	16,7%
N.D.	1	8,3%
OGÓŁEM	12	100,0%

PYTANIE 10: Czy od czasu ustanowienia Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego Państwa organizacja przeprowadza kontrole *ad hoc* mniej istotnych banków?

TAK	8	66,7%
NIE	4	33,3%
N.D.	0	0,0%
OGÓŁEM	12	100,0%

PYTANIE 11: Na podstawie obecnie obowiązujących przepisów koszty wynagrodzeń ponoszone przez właściwe organy krajowe w ramach kontroli istotnych instytucji kredytowych nie są zwracane. Czy uważają Państwo, że tę praktykę należy zmienić?

PYTANIE 11a: Jeśli tak, w jaki sposób ją zmienić?

Większość odpowiedzi dotyczyła zwrotu kosztów misji transgranicznych (w tym kosztów wynagrodzeń).

TAK	5	41,7%
NIE	2	16,7%
N.D.	5	41,7%
OGÓŁEM	12	100,0%

PYTANIE 12: Czy przed ustanowieniem Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego Państwa organizacja korzystała z usług kontrolerów zewnętrznych w celu przeprowadzania kontroli na miejscu?

TAK	3	25,0%
NIE	9	75,0%
N.D.	0	0,0%
OGÓŁEM	12	100,0%

PYTANIE 12a: Jeśli tak, czy niektóre z tych kontroli były prowadzone pod kierownictwem osób z zewnątrz?

TAK	2	16,7%
NIE	2	16,7%
N.D.	8	66,7%
OGÓŁEM	12	100,0%

PYTANIE 13: W ujęciu ogólnym, co można by usprawnić w obszarze kontroli na miejscu? (zob. **ramka 4**)

PYTANIE 14: Czy skutecznie wykorzystują Państwo IMAS w celu sprawowania nadzoru na miejscu?

PYTANIE 14a: Jeśli tak, jaka część prac informatycznych w ujęciu procentowym jest faktycznie wykonywana w IMAS?

Odpowiedzi były bardzo zróżnicowane: od niekorzystania po bardzo częste stosowanie IMAS. Z uwagi na elementy tekstowe na podstawie udzielonych odpowiedzi nie można było wyciągnąć jasnych wniosków.

TAK	5	41,7%
NIE	4	33,3%
N.D.	3	25,0%
OGÓŁEM	12	100,0%

Ramka 4 – Kontrole na miejscu

Jeśli chodzi o ewentualne usprawnienia, poszczególne właściwe organy krajowe poruszyły następujące kwestie:

- o udoskonalenie aspektów technicznych dotyczących organizacji misji na miejscu w istotnych instytucjach;
- o metodyki kontroli na miejscu w instytucjach istotnych i mniej istotnych powinny być takie same, tak aby uniknąć dodatkowego obciążenia dla kontrolerów przeprowadzających kontrole na miejscu oraz zapewnić, by kontrole przeprowadzane były we wszystkich bankach w sposób spójny;
- o dalszy rozwój metodyki kontroli na miejscu w celu zapewnienia bardziej spójnego podejścia we wszystkich jurysdykcjach, jako że *misje są nadal przeprowadzane w oparciu o wcześniejsze doświadczenia każdego kraju, a praktyki krajowe w obszarze kontroli na miejscu znacznie się różnią*;
- o bardziej konkretne informacje zwrotne z EBC zarówno w odniesieniu do samej misji, jak i sprawozdania z kontroli;
- o więcej szkoleń i większe wsparcie techniczne ze strony COI;
- o udoskonalenie procesu planowania, gdyż zaproszenia do udziału są ogłaszane ze zbyt małym wyprzedzeniem, w związku z czym udziału w kontroli na miejscu nie można skoordynować z innymi zobowiązaniami. *Uczestnictwo w misjach transgranicznych wiąże się z trudnościami ze względu na ich zmienny zakres, różny zestaw wymaganych umiejętności kontrolerów oraz różne zasoby przeznaczane na taki projekt.*

Ankieta wśród nadzorowanych instytucji

W kontekście kontroli Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego Europejski Trybunał Obrachunkowy skontaktował się ze wszystkimi istotnymi europejskimi bankami nadzorowanymi bezpośrednio w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego w celu uzyskania ich opinii na temat realizacji kluczowych elementów uprawnień Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego jako organu nadzoru. Przekazane informacje nie były przedmiotem kontroli ze strony Trybunału. Zostały przedstawione poniżej w celu zapewnienia wyważonego sprawozdania, uwzględniającego opinie zainteresowanych podmiotów dotyczące obszarów wybranych na potrzeby kontroli.

1. Mechanizmy rozliczalności (tak lub nie)

PYTANIE 1: Czy uważają Państwo, że obecne rozwiązania dotyczące przekazywania informacji zwrotnych przyjęte przez EBC (np. konsultacje społeczne dotyczące rozporządzeń EBC, ramy Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, raportowanie finansowych informacji nadzorczych, opłaty nadzorcze, korzystanie z opcji i swobody uznania) w celu uzyskiwania opinii banków w sprawie nadzoru w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego odpowiadają na Państwa potrzeby?

TAK	42	60,9%
NIE	27	39,1%
N.D.	0	0,0%
OGÓŁEM	69	100,0%

PYTANIE 2: Jeśli nie, co można by usprawnić? (zob. *ramka 1*)

PYTANIE 3: Czy uważają Państwo, że istnieją obszary działań nadzorczych o ogólnym charakterze, w odniesieniu do których powinny być prowadzone konsultacje, lecz obecnie tak się nie dzieje (np. regularne ankiety wśród instytucji finansowych dotyczące ich opinii na temat wydajności i skuteczności działań nadzorczych, jak ma to miejsce w Kanadzie lub Australii)?

TAK	33	47,8%
NIE	35	50,7%
N.D.	1	1,4%
OGÓŁEM	69	100,0%

PYTANIE 4: Jeśli tak, proszę wskazać takie obszary (zob. *ramka 1*).

Ramka 1 – Mechanizmy rozliczalności

W odniesieniu do aspektów, które mogłyby ulec poprawie, poszczególne banki zalecały, by EBC:

- o dokonał przeglądu ustaleń dotyczących konsultacji (np. długości trwania okresów konsultacji);
- o lepiej synchronizował konsultacje w celu uwzględnienia ograniczonych zasobów oraz poszerzył ich zakres, np. o kwestie techniczne (metodyka SREP, definicje kapitału, poziom szczegółowości);
- o przyjął bardziej ustrukturyzowane i kompleksowe rozwiązania dotyczące wymiany informacji zwrotnych z instytucjami finansowymi, np. poprzez ankiety dotyczące ich oceny wydajności i skuteczności działań nadzorczych.

2. Przejrzystość (proszę wybrać punktację od 1 do 5 lub nie dotyczy)

PYTANIE 5: Czy otrzymywane przez Państwa informacje na temat procesu SREP i wyniki SREP są wystarczające (w skali od 1 do 5; 1 = bardzo kompleksowe, 3 = dobrze wyważone, 5 = niewystarczające informacje)?

1	4	5,8%
2	7	10,1%
3	22	31,9%
4	30	43,5%
5	5	7,2%
N.D.	1	1,4%
OGÓŁEM	69	100,0%

PYTANIE 6: W skali od 1 do 5 (1 = doskonałe, 5 = niewystarczające), jak oceniliby Państwo jakość posiadanych informacji na temat procedur wynikających z instrukcji dotyczącej nadzoru, które mają znaczenie w codziennej współpracy z organem nadzoru?

1	2	2,9%
2	13	18,8%
3	32	46,4%
4	15	21,7%
5	5	7,2%
N.D.	2	2,9%
OGÓŁEM	69	100,0%

PYTANIE 7: W odniesieniu do decyzji podejmowanych przez EBC dotyczących Państwa instytucji kredytowej, na ile są Państwo zadowoleni z dostępu do odpowiednich informacji w celu zrozumienia powodów/skutków decyzji (1 = bardzo zadowolony, 5 = w ogóle niezadowolony, nie dotyczy)?

1	4	5,8%
2	16	23,2%
3	26	37,7%
4	22	31,9%
5	1	1,4%
N.D.	0	0,0%
OGÓŁEM	69	100,0%

PYTANIE 8: Czy powiadomienie wysłane do Państwa instytucji dotyczące zamiaru podjęcia decyzji nadzorczej przez EBC zawierało jasne informacje na temat prawnych i merytorycznych podstaw przyjęcia decyzji (1 = bardzo jasne, 5 = w ogóle niejasne, nie dotyczy)?

1	13	18,8%
2	15	21,7%
3	28	40,6%
4	10	14,5%
5	2	2,9%
N.D.	1	1,4%
OGÓŁEM	69	100,0%

PYTANIE 9: Jakimi kluczowymi kwestiami powinien zająć się EBC, jeśli w ogóle, aby zapewnić większą przejrzystość? (zob. **ramka 2**)

Ramka 2 – Przejrzystość

W odniesieniu do aspektów, które mogłyby ulec poprawie, poszczególne banki zalecały, by EBC:

- o przekazał więcej informacji na temat instrukcji dotyczącej nadzoru w zakresie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, w tym informacje dotyczące procesu SREP i metodyki, jak również wyjaśnienie końcowego wyniku;
- o zapewniał lepsze uzasadnienie decyzji nadzorczych.

3. Zarządzanie (tak lub nie, nie dotyczy)

PYTANIE 10: W odniesieniu do decyzji dotyczących Państwa instytucji, czy otrzymali Państwo powiadomienie o zamiarze przyjęcia przez EBC decyzji nadzorczej z wystarczającym wyprzedzeniem (do celów zorganizowania wysłuchania)?

TAK	54	78,3%
NIE	6	8,7%
N.D.	9	13%
OGÓŁEM	69	100,0%

PYTANIE 11: Czy uważają Państwo, że wynik wysłuchania (tj. ocena głównych uwag zgłoszonych podczas spotkania) został odpowiednio uwzględniony w ostatecznej decyzji nadzorczej EBC lub w dokumencie dołączonym do ostatecznej decyzji?

TAK	23	33,3%
NIE	25	36,2%
N.D.	21	30,4%
OGÓŁEM	69	100,0%

PYTANIE 12: Czy miały miejsce przypadki, w których wydano decyzje nadzorcze dotyczące Państwa instytucji kredytowej, a EBC w Państwa opinii z nieuzasadnionych powodów nie udzielił Państwu prawa do bycia wysłuchanym?¹

TAK	3	4,3%
NIE	51	73,9%
N.D.	15	21,7%
OGÓŁEM	69	100,0%

PYTANIE 13: Co można uczynić, aby w większym stopniu udoskonalić aspekty zarządzania, których dotyczyły powyższe pytania? (zob. **ramka 3**)

Ramka 3 – Zarządzanie

W odniesieniu do aspektów, które mogłyby ulec poprawie, poszczególne banki zalecały, by EBC:

- o rozszerzył zakres dialogu z bankami dotyczącego nadzoru;
- o był bardziej otwarty na kwestie zgłaszane przez banki.

¹ Dwa banki, które udzieliły odpowiedzi twierdzącej, nawiązały do testów warunków skrajnych z 2014 r. zakończonych przed 4 listopada 2014 r. Jeden bank nie podał szczegółowych informacji.

4. Zasada proporcjonalności

PYTANIE 14: Czy uważają Państwo, że rozwiązania, procesy i mechanizmy dotyczące wymogów w zakresie zarządzania wewnętrznego oraz plany naprawy (jeśli takowe istnieją) są proporcjonalne do charakteru ryzyka nieodłącznie związanego z Państwa modelem biznesowym, złożoności tego ryzyka, wielkości, znaczenia systemowego oraz skali i złożoności działań Państwa instytucji?

TAK	35	50,7%
NIE	32	46,4%
N.D.	2	2,9%
OGÓŁEM	69	100,0%

PYTANIE 15: Jeśli nie, proszę wskazać nieproporcjonalne rozwiązania. (zob. *ramka 4*)

PYTANIE 16: Czy uważają Państwo, że różnorodność poszczególnych zestawów danych (tj. pełny standard FINREP, uproszczona nadzorcza sprawozdawczość finansowa, nadmiernie uproszczona nadzorcza sprawozdawczość finansowa oraz punkty danych na potrzeby nadzorczej sprawozdawczości finansowej w celu raportowania finansowych informacji nadzorczych) odpowiednio odzwierciedla zasadę proporcjonalności?

TAK	26	37,7%
NIE	39	56,5%
N.D.	4	5,8%
OGÓŁEM	69	100,0%

PYTANIE 17: Czy uważają Państwo, że zakres i częstotliwość sprawozdawczości na temat wymogów w zakresie funduszy własnych oraz informacji finansowych zgodnie z art. 99 rozporządzenia w sprawie wymogów kapitałowych (CRR) są proporcjonalne względem charakteru Państwa instytucji?

TAK	56	81,2%
NIE	8	11,6%
N.D.	5	7,2%
OGÓŁEM	69	100,0%

PYTANIE 18: Czy uważają Państwo, że zakres i częstotliwość sprawozdawczości w zakresie płynności oraz w odniesieniu do wymogu dotyczącego stabilności finansowania są proporcjonalne względem charakteru Państwa instytucji?

TAK	43	62,3%
NIE	22	31,9%
N.D.	4	5,8%
OGÓŁEM	69	100,0%

PYTANIE 19: Czy uważają Państwo, że zakres i częstotliwość sprawozdawczości w zakresie COREP są proporcjonalne względem charakteru Państwa instytucji?

TAK	54	78,3%
NIE	10	14,5%
N.D.	5	7,2%
OGÓŁEM	69	100,0%

PYTANIE 20: Czy uważają Państwo, że wymogi dotyczące sprawozdawczości nadzorczej inne niż te wymienione we wcześniejszych pytaniach wiążą się z nieproporcjonalnym obciążeniem administracyjnym dla banków?

PYTANIE 21: Jeśli tak, które konkretne wymogi uważają Państwo za uciążliwe? Proszę wskazać wyjątkowo uciążliwe obszary oraz aspekty, które można by usprawnić (zob. *ramka 4*).

TAK	52	75,4%
NIE	17	24,6%
N.D.	0	0,0%
OGÓŁEM	69	100,0%

PYTANIE 22: Czy uważają Państwo, że terminy wdrożenia wymogów w zakresie sprawozdawczości nadzorczej są racjonalne?

TAK	29	42,0%
NIE	40	58,0%
N.D.	0	0,0%
OGÓŁEM	69	100,0%

PYTANIE 23: Czy uważają Państwo, że opłata nadzorcza pobierana przez EBC od Państwa instytucji jest proporcjonalna względem znaczenia i profilu ryzyka Państwa instytucji?

TAK	30	43,5%
NIE	32	46,4%
N.D.	7	10,1%
OGÓŁEM	69	100,0%

PYTANIE 24: Jeśli nie, co można by poprawić w odniesieniu do opłat nadzorczych oraz metodyki ich obliczania (np. współczynniki aktywów razem i profile ryzyka)? (zob. **ramka 4**)

Ramka 4 – Proporcjonalność

W odniesieniu do aspektów, które mogłyby ulec poprawie, poszczególne banki zalecały, by EBC:

- skorygował wszelkie powielające się wnioski o przekazanie danych i wzmocnił koordynację z innymi instytucjami (np. EUNB). Brak takiej koordynacji może oznaczać, że te same informacje mogą być wymagane w różnych formatach i wzorach;
- ponownie ocenił, czy wnioski dotyczące przekazania danych uwzględniają zasadę proporcjonalności (np. działania krótkoterminowe, poziom szczegółowości sprawozdawczości);
- ponownie ocenił wymogi w zakresie adekwatności, częstotliwości i terminów przekazania danych;
- ponownie ocenił obliczenie opłaty nadzorczej Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego – np. czy opłata nadzorcza jest nadal wypłacana właściwym organom krajowym.

5. Kontrole na miejscu

PYTANIE 25: W skali od 1 (= bardzo dobra) do 5 (= bardzo zła), jak oceniliby Państwo jakość kontroli na miejscu przeprowadzanych w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego pod względem wszechstronnego objęcia kontrolą badanej kwestii?

1	7	10,1%
2	29	42,0%
3	14	20,3%
4	4	5,8%
5	0	0,0%
N.D.	15	21,7%
OGÓŁEM	69	100,0%

PYTANIE 26: W skali od 1 (= bardzo dobra) do 5 (= bardzo zła), jak oceniliby Państwo jakość kontroli na miejscu przeprowadzanych w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego pod względem analizy kluczowych czynników ryzyka w odniesieniu do formalności?

1	5	7,2%
2	15	21,7%
3	24	34,8%
4	6	8,7%
5	0	0,0%
N.D.	19	27,5%
OGÓŁEM	69	100,0%

PYTANIE 27: Po ustanowieniu Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, do kogo adresowane były sprawozdania z kontroli na miejscu? Do Rady ds. Nadzoru, Komisji ds. Audytu, zarządu instytucji kredytowej lub innego adresata?

PYTANIE 28: Jakie usprawnienia/istotne zmiany wprowadzono w porównaniu z kontrolami na miejscu prowadzonymi przed ustanowieniem Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego i czy nadal możliwe są usprawnienia? (zob. **ramka 5**)

PYTANIE 29: Ustalenia przedstawione w sprawozdaniu z kontroli i zalecenia nie są sklasyfikowane według poziomów ich ważności. Czy są Państwo w stanie, na podstawie przekazanych wyjaśnień, określić, którym ustaleniom należy nadać priorytet i jaka jest ich waga? (zob. **ramka 5**)

RADA DS. NADZORU	5
KOMISJA DS. AUDYTU	1
ZARZĄD	33
INNI ADRESACI	1
ZARZĄD I RADA DS. NADZORU	2
WSZYSTKIE WYMIENIONE PODMIOTY	2
N.D.	25
OGÓŁEM	69

PYTANIE 30: Czy ustalenia przedstawione w sprawozdaniu z kontroli na miejscu były odpowiednio wyjaśnione i czy było jasne, jak należy się nimi zająć?

TAK	41	59,4%
NIE	7	10,1%
N.D.	21	30,4%
OGÓŁEM	69	100,0%

PYTANIE 31: Czy mieli Państwo możliwość przekazania uwag do sprawozdania z kontroli na miejscu w rozsądnych ramach czasowych oraz omówienia ich z zespołem ds. kontroli na miejscu?

TAK	46	66,7%
NIE	4	5,8%
N.D.	19	22,7%
OGÓŁEM	69	100,0%

Ramka 5 – Kontrole na miejscu

W odniesieniu do aspektów, które mogłyby ulec poprawie, poszczególne banki zalecały, by EBC:

- o klasyfikował ustalenia poczynione w ramach kontroli na miejscu według poziomów ich ważności, aby umożliwić nadanie im priorytetów;
- o usprawnił mechanizmy dotyczące kontroli na miejscu, poprzez np. szybsze przekazywanie sprawozdań końcowych i zaleceń, oraz zapewnił bankom więcej czasu na przygotowanie się do spotkań poprzedzających zakończenie kontroli.

6. Wspólne zespoły nadzorcze

PYTANIE 32: Czy istnieje wyraźnie określony kanał komunikacji między Państwa instytucją a wspólnym zespołem nadzorczym w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego odpowiedzialnym za nadzór nad Państwa instytucją?

TAK	65	94,2%
NIE	4	5,8%
N.D.	0	0,0%
OGÓŁEM	69	100,0%

PYTANIE 33: Jeśli tak, który członek wspólnego zespołu nadzorczego jest Państwa pierwszą osobą do kontaktu? (Proszę wskazać funkcję, a nie nazwisko konkretnej osoby, np. koordynator wspólnego zespołu nadzorczego, pracownik właściwego organu krajowego itp.)

KOORDYNATOR WSPÓLNEGO ZESPOŁU NADZORCZEGO	38
WŁAŚCIWY ORGAN KRAJOWY	5
KOORDYNATOR WSPÓLNEGO ZESPOŁU NADZORCZEGO I WŁAŚCIWY ORGAN KRAJOWY	11
KOORDYNATOR WSPÓLNEGO ZESPOŁU NADZORCZEGO LUB WŁAŚCIWY ORGAN KRAJOWY	3
W ZALEŻNOŚCI OD KWESTII	6
N.D.	6
OGÓŁEM	69

PYTANIE 34: Czy Państwa instytucja może zawsze komunikować się z członkami wspólnego zespołu nadzorczego w wybranym przez Państwa języku?

PYTANIE 35: Jeśli nie, proszę opisać ewentualne problemy oraz kwestie, które mogłyby zostać ulepszone. (zob. **ramka 6**)

TAK	57	82,6%
NIE	11	15,9%
N.D.	1	1,4%
OGÓŁEM	69	100,0%

PYTANIE 36: Czy wspólny zespół nadzorczy organizuje spotkania na miejscu z udziałem kadry kierowniczej Państwa instytucji?

TAK	67	97,1%
NIE	2	2,9%
N.D.	0	0,0%
OGÓŁEM	69	100,0%

PYTANIE 37: Jeśli takie spotkania mają miejsce, jaka jest ich częstotliwość i czas trwania (proszę podać liczbę spotkań na rok)?

>12	9
10–12	11
8–9	3
6–7	6
4–5	20
2–3	7
1	2
W ZALEŻNOŚCI OD SYTUACJI	3
N.D.	8
OGÓŁEM	69

PYTANIE 38: Czy częstotliwość spotkań jest 1 = nadmierna, 2 = odpowiednia, 3 = niewystarczająca?

1	13	18,8%
2	56	81,2%
3	0	0,0%
N.D.	0	0,0%
OGÓŁEM	69	100,0%

PYTANIE 39: Czy czas trwania spotkań jest 1 = nadmierny, 2 = odpowiedni, 3 = niewystarczający?

1	6	8,7%
2	62	89,9%
3	1	1,4%
N/A	0	0,0%
OGÓŁEM	69	100,0%

PYTANIE 40: Czy koordynator wspólnego zespołu nadzorczego jest zawsze obecny podczas takich spotkań?

Y	52	75,4%
NIE	17	24,6%
N/A	0	0,0%
OGÓŁEM	69	100,0%

PYTANIE 41: W skali od 1 (= bardzo dobra) do 5 (= bardzo zła), jak oceniliby Państwo jakość nadzoru z zewnątrz sprawowanego przez wspólny zespół nadzorczy w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego? Jeśli nie mieli Państwo wystarczającego kontaktu z zespołem, aby ocenić tę kwestię, proszę wybrać „nie dotyczy”.

1	4	5,8%
2	30	43,5%
3	23	33,3%
4	8	11,6%
5	0	0,0%
N/A	4	5,8%
OGÓŁEM	69	100,0%

PYTANIE 42: Czy jakość nadzoru z zewnątrz 1 = poprawiła się, 2 = pozostała taka sama lub 3 = pogorszyła się w porównaniu z systemem nadzoru poprzedzającym wprowadzenie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego?

PYTANIE 43: Jeśli stwierdzili Państwo, że jakość pogorszyła się lub poprawiła, proszę wyjaśnić, pod jakim względem (zob. **ramka 6**).

1	23	33,3%
2	34	49,3%
3	8	11,6%
N/A	4	5,8%
OGÓŁEM	69	100,0%

PYTANIE 44: Czy wydajność nadzoru z zewnątrz 1 = poprawiła się, 2 = pozostała taka sama lub 3 = pogorszyła się w porównaniu z systemem nadzoru poprzedzającym wprowadzenie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego?

PYTANIE 45: Jeśli stwierdzili Państwo, że wydajność pogorszyła się lub poprawiła, proszę wyjaśnić dlaczego (zob. **ramka 6**).

1	10	14,5%
2	36	52,2%
3	17	24,6%
N/A	6	8,7%
OGÓŁEM	69	100,0%

PYTANIE 46: Czy członkowie wspólnego zespołu nadzorczego posiadają wystarczającą wiedzę na temat szczególnego ryzyka i specyfiki Państwa instytucji (w przypadku członków, których mieli Państwo okazję poznać)?

TAK	57	82,6%
NIE	12	17,4%
N/A	0	0,0%
OGÓŁEM	69	100,0%

PYTANIE 47: Czy byli Państwo w stanie zrozumieć, jakie czynniki jakościowe i ilościowe miały wpływ na Państwa wyniki SREP, na podstawie wyjaśnień przedstawionych przez zespół ds. SREP (np. wyjaśnienia podczas dyskusji dwustronnych)?

TAK	36	52,2%
NIE	32	46,4%
N/A	1	1,4%
OGÓŁEM	69	100,0%

PYTANIE 48: Czy jeśli zwracają się Państwo z pytaniami do wspólnego zespołu nadzorczego, otrzymują Państwo odpowiedzi w rozsądnych ramach czasowych?

TAK	55	79,7%
NIE	14	20,3%
N/A	0	0,0%
OGÓŁEM	69	100,0%

PYTANIE 49: Czy odnotowali Państwo przypadki, w których wspólny zespół nadzorczy nie udzielił odpowiedzi na zadane pytania lub udzielone odpowiedzi były niezrozumiałe?

TAK	18	26,1%
NIE	50	72,5%
N/A	1	1,4%
OGÓŁEM	69	100,0%

PYTANIE 50: Czy odpowiedzi otrzymywane od wspólnego zespołu nadzorczego są jasne i wystarczająco uzasadnione?

TAK	59	85,5%
NIE	8	11,6%
N/A	2	2,9%
OGÓŁEM	69	100,0%

Ramka 6 – Wspólne zespoły nadzorcze

W odniesieniu do aspektów, które mogłyby ulec poprawie, poszczególne banki zalecały, by EBC:

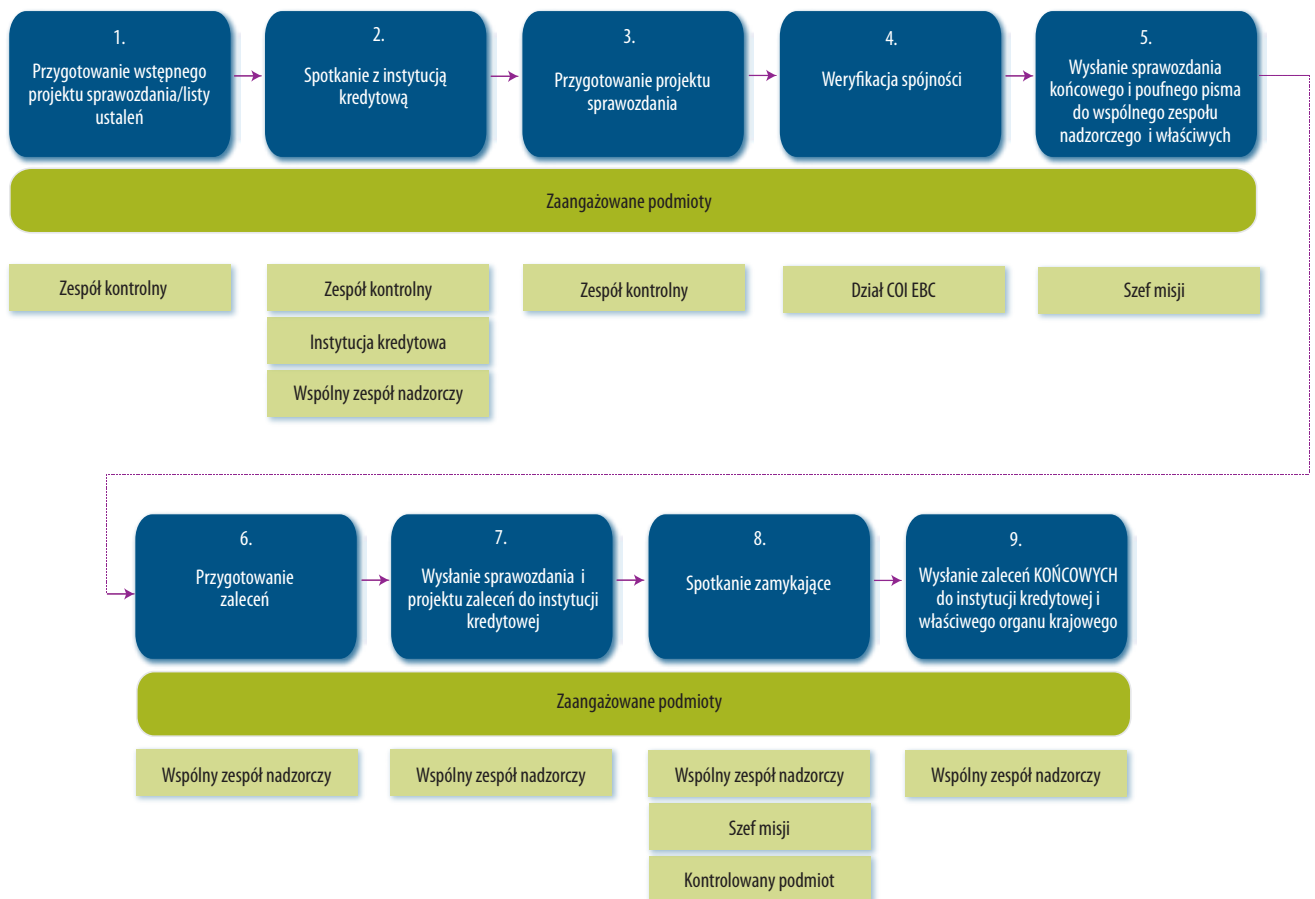
- o ułatwił komunikację ze wspólnymi zespołami nadzorczymi w wybranym języku (krajowym), np. w sprawach technicznych. Przykładowo w niektórych przypadkach wymagano angielskiej wersji dokumentów sporządzonych w języku krajowym banku, chociaż niektórzy członkowie wspólnego zespołu nadzorczego pochodzili z tego samego kraju. Koordynator i członkowie wspólnego zespołu nadzorczego muszą w wystarczającym stopniu władać językiem wybranym przez instytucję, tak aby byli w stanie przeczytać i zrozumieć informacje;
- o usprawnił koordynację między członkami wspólnego zespołu nadzorczego wywodzącymi się z EBC i z właściwych organów krajowych. Na przykład skrzynka pocztowa wspólnego zespołu nadzorczego jest dostępna tylko dla członków pochodzących z EBC, a nie dla członków z właściwych organów krajowych.

Główne elementy mechanizmów rozliczalności EBC względem Parlamentu Europejskiego

Rozporządzenie Rady (UE) nr 1024/2013 powierzające Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi	Art. 20 ust. 1. EBC odpowiada za wykonanie niniejszego rozporządzenia przed Parlamentem Europejskim i Radą
	Art. 20 ust. 3. Przewodniczący Rady ds. Nadzoru EBC publicznie przedstawia sprawozdanie z wykonania zadań powierzonych mu na mocy niniejszego rozporządzenia Parlamentowi Europejskiemu
	Art. 20 ust. 5. Na wniosek Parlamentu Europejskiego przewodniczący Rady ds. Nadzoru uczestniczy w wysłuchaniu w sprawie wykonania jej zadań nadzorczych
	Art. 20 ust. 6. EBC ma obowiązek udzielić odpowiedzi, w formie ustnej lub pisemnej, na pytania przedstawione mu przez Parlament Europejski [...]
	Art. 20 ust. 8. Na wniosek przewodniczący Rady ds. Nadzoru musi prowadzić z przewodniczącym i wiceprzewodniczącymi stosownej komisji Parlamentu Europejskiego za zamkniętymi drzwiami poufne dyskusje na temat zadań nadzorczych rady, jeżeli takie dyskusje są wymagane w ramach wykonywania uprawnień Parlamentu Europejskiego na mocy TFUE
Porozumienie międzyinstytucjonalne między Parlamentem Europejskim a EBC	Art. 20 ust. 9. EBC musi prowadzić szczerą współpracę przy wszelkich dochodzeniach prowadzonych przez Parlament Europejski, z zastrzeżeniem postanowień TFUE
	1. EBC przedkłada corocznie Parlamentowi sprawozdanie z wykonania zadań powierzonych EBC na mocy rozporządzenia (UE) nr 1024/2013. Przewodniczący Rady ds. Nadzoru przedstawia sprawozdanie roczne Parlamentowi podczas wysłuchania publicznego.
	2. Na wniosek właściwej komisji Parlamentu przewodniczący Rady ds. Nadzoru uczestniczy w zwyczajnym wysłuchaniu publicznym w sprawie wykonania zadań nadzorczych. Właściwa komisja Parlamentu i EBC uzgadniają terminarz dwóch takich wysłuchań na każdy kolejny rok.
	3. Ponadto przewodniczący Rady ds. Nadzoru może zostać zaproszony do wzięcia udziału w dodatkowej wymianie poglądów <i>ad hoc</i> z właściwą komisją Parlamentu na temat zagadnień dotyczących nadzoru.
	4. Gdy jest to niezbędne w związku z wykonywaniem przez Parlament uprawnień na mocy TFUE i prawa Unii, przewodniczący właściwej komisji może zwrócić się na piśmie o specjalne poufne spotkanie z przewodniczącym Rady ds. Nadzoru, podając powody.
	5. Na umotywowany wniosek przewodniczącego Rady ds. Nadzoru lub przewodniczącego właściwej komisji Parlamentu oraz za obopólną zgodą, w zwyczajnych wysłuchaniach, wymianach poglądów <i>ad hoc</i> i poufnych spotkaniach mogą uczestniczyć przedstawiciele EBC z Rady ds. Nadzoru lub wyżsi rangą członkowie personelu wykonującego zadania nadzorcze.
	6. Przedmiotem zwykłych wysłuchań, wymian poglądów <i>ad hoc</i> i poufnych spotkań mogą być wszystkie aspekty działalności i funkcjonowania Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego wchodzące w zakres rozporządzenia w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego.
	7. W poufnych spotkaniach mogą uczestniczyć jedynie przewodniczący Rady ds. Nadzoru oraz przewodniczący i wiceprzewodniczący właściwej komisji Parlamentu.
	8. EBC dostarcza właściwej komisji Parlamentu, co najmniej, wyczerpujące i konkretne protokoły z obrad Rady ds. Nadzoru, umożliwiające zrozumienie przebiegu debaty, wraz z opatrzonym uwagami wykazem decyzji.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Organizacja procesu sprawozdawczego w przypadku kontroli na miejscu



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych EBC.

Streszczenie

EBC jest wdzięczny Trybunałowi za wykonaną pracę, która pomoże jeszcze bardziej ulepszyć działanie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego (SSM). Ubolewa jednak, że w sprawozdaniu nie położono większego nacisku na istotne osiągnięcia w procesie tworzenia SSM.

Jednolity Mechanizm Nadzorczy stanowi istotny element unii bankowej, a jego utworzenie było jednym z głównych czynników koniecznych do zakończenia najgorszej fazy kryzysu w strefie euro. Został powołany do życia ogromnym wysiłkiem EBC i właściwych organów krajowych w wyjątkowo krótkim i ambitnym terminie – poniżej 13 miesięcy. Dzięki temu EBC mógł z dniem 4 listopada 2014 r. przejąć bezpośredni nadzór nad istotnymi grupami, obecnie w liczbie 129, do których należy ok. 1200 nadzorowanych podmiotów, a także poczynić niezbędne przygotowania do sprawowania nadzoru zwierzchniego nad instytucjami mniej istotnymi. Od tego czasu EBC istotnie posunął naprzód harmonizację praktyki nadzoru na poziomie ogólnoeuropejskim i obecnie podejmuje ponad 1500 decyzji nadzorczych rocznie.

Znaczenie i skala tego przedsięwzięcia oraz związane z nim dokonania spotkały się z szerokim uznaniem społeczeństwa i zdaniem EBC byłoby z korzyścią dla sprawozdania, gdyby zostało to w nim wyraźniej odzwierciedlone.

VII

EBC pragnie wyjaśnić, że fakt niesprawowania przez Radę ds. Nadzoru kontroli nad budżetem na zadania nadzorcze i zasobami ludzkimi nie wynika z dyskrecjonalnej decyzji. Trzeba pamiętać, że Rada ds. Nadzoru nie należy do organów decyzyjnych EBC, lecz jest dodatkowym organem, który został dołączony do jego struktury instytucjonalnej na mocy rozporządzenia w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego (dalej: rozporządzenie SSM), będącego aktem prawa wtórnego. Kompetencje Rady Prezesów i Zarządu w zakresie zasobów ludzkich i finansowych wynikają z prawa pierwotnego, muszą więc zostać utrzymane. Ponadto EBC pragnie zaznaczyć, że zgodnie z art. 15 ust. 1 jego regulaminu istnieje związek między zasobami ludzkimi i finansowymi a Radą ds. Nadzoru: *Wydatki związane z zadaniami nadzorczymi ujmują się w budżecie [EBC] osobno i konsultuje z przewodniczącym i wiceprzewodniczącym Rady ds. Nadzoru.*

Fakt niesprawowania przez Radę ds. Nadzoru kontroli nad budżetem na zadania nadzorcze i zasobami ludzkimi jest w opinii EBC zgodny z zasadą rozdziału funkcji i nie stanowi zagrożenia dla niezależności polityki pieniężnej i nadzoru. Zasada ta nakazuje funkcjonalne rozdzielenie obu obszarów, nie wymaga natomiast, by Rada ds. Nadzoru miała pełną kontrolę nad budżetem na zadania nadzorcze oraz zasobami ludzkimi EBC lub właściwych organów krajowych. Jak zaznaczono w sprawozdaniu Trybunału w przypisie 14, rozporządzenie SSM nie wpłynęło na odpowiedzialność Zarządu za zarządzanie wewnętrzną organizacją EBC, w tym kwestie związane z zasobami ludzkimi i budżetem.

Również ustanowienie tzw. służb świadczących usługi wspólne, czyli pionów zapewniających wsparcie obu obszarom funkcjonalnym, nie rodzi konfliktu interesów, w związku z czym jest zgodne z zasadą rozdziału funkcji. Dzięki utworzeniu tych służb nie dochodzi do dublowania prac, co jest korzystne dla sprawności i efektywności świadczenia usług. Podejście to znalazło odzwierciedlenie w motywie 14 decyzji EBC w sprawie rozdziału funkcji (EBC/2014/39): *Skuteczny rozdział funkcji polityki pieniężnej od funkcji nadzorczej nie powinien jednak przy tym uniemożliwiać czerpania korzyści, o ile jest to możliwe i pożądane, jakich można się spodziewać w wyniku połączenia obu tych funkcji w jednej instytucji [...].*

Podejście kontrolne i metodyka kontroli

19

EBC uważa, że zostały dostarczone wszystkie dowody kontroli wchodzące w zakres uprawnień Trybunału do badania skuteczności **zarządzania EBC**, zapisanych w art. 27.2 statutu ESBC oraz art. 20 ust. 7 rozporządzenia SSM. EBC nie zgadza się zatem ze stwierdzeniem Trybunału, że przekazał mu bardzo niewiele z wymaganych informacji. Wypełniając swoje obowiązki wynikające ze statutu ESBC i rozporządzenia SSM, EBC w pełni współpracował z Trybunałem w celu ułatwienia kontroli i poświęcił wiele czasu i zasobów, aby dostarczyć zespołowi kontrolnemu dużą ilość dokumentacji i wyjaśnień. Niektórych dokumentów (np. protokołów Rady ds. Nadzoru czy pojedynczych decyzji nadzorczych) nie mógł jednak przekazać, gdyż nie dotyczą one skuteczności zarządzania EBC, a taki wymóg został przewidziany w statucie ESBC i odzwierciedlony w rozporządzeniu SSM.

Zarządzanie

30

W jednym przypadku działania następcze po przeprowadzeniu postępowania przez Administracyjną Radę Odwoławczą opóźniły się z powodu złożoności sprawy i konieczności poszanowania prawa do wysłuchania przysługującego nadzorowanemu podmiotowi.

39

Po uważnym rozważeniu zalet i wad przedstawionych rozwiązań komitet sterujący postanowił utrzymać obecny tryb pracy jako optymalny.

40

EBC pragnie zauważyć, że pełny rozdział jest wymagany jedynie w odniesieniu do wykonywania zadań nadzorczych i zadań dotyczących polityki pieniężnej, aby zapobiec konfliktom interesów. Nie obejmuje pionów, które nie uczestniczą w definiowaniu polityki, w tym służb świadczących usługi wspólne.

42

EBC pragnie zauważyć, że wyodrębnienie służb świadczących usługi wspólne jest możliwe jedynie w przypadkach, gdy udzielane przez nie wsparcie nie prowadzi do konfliktu interesów między celami EBC w zakresie nadzoru i polityki pieniężnej, o czym mowa w motywie 11 decyzji EBC/2014/39. Służby świadczące usługi wspólne to piony, które dostarczają obszarom funkcjonalnym odpowiedzialnym za politykę EBC wiedzę fachową bez wpływania na kształt tej polityki.

45

Koncepcja „murów chińskich” nie wynika ani z litery, ani z ducha rozporządzenia SSM. Zamiast tego przyjęto inne podejście: aby wykorzystać synergii płynącą z umieszczenia funkcji polityki pieniężnej i nadzoru „pod jednym dachem”, dopuszczono komunikację i wymianę informacji, o ile nie wywołują one konfliktu interesów. W związku z tym, jak stanowi art. 25 ust. 3 rozporządzenia SSM, EBC *przyjmuje i podaje do wiadomości publicznej wszelkie niezbędne regulaminy wewnętrzne, w tym regulaminy dotyczące tajemnicy służbowej oraz wymiany informacji pomiędzy oboma obszarami funkcjonalnymi*. W przepisie tym przewidziano wprost możliwość wymiany informacji między tymi obszarami.

51

Zob. odpowiedź EBC na pierwszą część punktu VII.

60

EBC pragnie dodać, że z uwagi na obciążenie pracą, a także zgodnie z ogólnym ustaleniem z grudnia 2015 r., w lipcu 2016 r. IAC postanowił podzielić grupę zadaniową ds. kontroli odpowiedzialną za SSM i statystyki (SSM-ST) na grupę odpowiedzialną za SSM i grupę odpowiedzialną za statystyki. Zmiana ta zacznie obowiązywać z końcem 2016 r.

63

Członkowie grupy zadaniowej ds. kontroli powołani przez krajowe banki centralne / właściwe organy krajowe mają bogate doświadczenie w nadzorze bankowym, w tym kilka lat na szczelnie kierowniczym.

Łączna odpowiedź EBC na punkty 73–74

EBC uważa, że zapewnia pokrycie obszarów wysokiego i średniego ryzyka oraz kluczowych elementów.

Jego zdaniem metoda planowania jest zgodna z praktyką branżową. Nie istnieje wprowadzić obowiązkowy cykl ryzyka, ale model oceny ryzyka uwzględnia wcześniejsze prace kontrolne dotyczące powiązanych procesów. Dobór kontroli opiera się na ocenie ryzyka, która jest aktualizowana co kwartał, a w decyzjach o tematach kontroli bierze się pod uwagę także czas, jaki upłynął od ostatniej kontroli, oraz pokrycie obszarów ryzyka w odnośnych procesach.

75

Zasoby D-IA obejmują pełny zakres operacji i działań EBC. Zdaniem EBC podany wskaźnik należy rozpatrywać w pełnym kontekście. Do przedmiotów kontroli w zakresie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego powołano w D-IA specjalny zespół, który stopniowo rozbudowywano, ale nie był on dostępny w pełnym składzie przez cały 2015 r. Dlatego ogólny wskaźnik za ten rok nie jest w pełni reprezentatywny dla obecnej sytuacji.

76

EBC pragnie dodać, że kalibracja pozwala skorygować np. niespójność w stosowaniu modelu ratingu ryzyka, który służy jako narzędzie do nadawania priorytetu. Zgodnie ze standardami zawodowymi priorytety audytu wewnętrznego powinny być spójne z celami organizacji, a harmonogramy – opierać się *między innymi na ocenie ryzyka i zagrożenia*¹. EBC uważa, że przyjęte podejście jest zgodne ze standardami zawodowymi.

77

Podczas nadawania priorytetu wzięto pod uwagę, że niektóre procesy były ciągle w fazie rozwoju. EBC uważa, że wybrane audyty były na danym etapie bardziej wartościowe niż przeglądy procesów SREP czy kryzysu bankowego, które zostały ujęte w harmonogramie średniookresowym.

Mechanizmy rozliczalności

Łączna odpowiedź EBC na punkty 78 i następne

EBC uważa, że obowiązujące ramy rozliczalności (opisane w sprawozdaniu w załączniku IX) są solidne oraz że w pełni przestrzega odnośnych postanowień statutu ESBC, rozporządzenia SSM i porozumień międzyinstytucjonalnych z Parlamentem Europejskim i Radą. W istniejących ramach prawnych określono szczegółowe zasady dotyczące rozliczalności, które zostały opracowane specjalnie dla EBC, w związku z czym są bardziej miarodajne niż przeprowadzony przez Trybunał *przegląd horyzontalny mechanizmów rozliczalności UE*.

89

EBC zgadza się wprowadzić, że formalne ramy wykonania zadań mogłyby być przydatnym narzędziem do pomiaru efektywności nadzoru bankowego, ale na opracowanie takiego narzędzia potrzeba więcej czasu. Wynika to z konieczności zastosowania odpowiednich wskaźników, do których wybrania trzeba mieć już pewne doświadczenie. Ponadto wskaźniki takie powinny opierać się na danych za okres kilku lat.

91

EBC przypomina, że wspomniana nota techniczna MFW została sporządzona na szczeblu roboczym i nie przedstawia oficjalnego stanowiska Funduszu. W związku z tym sprzeciwia się uznaniu takiego dokumentu roboczego za istotny punkt odniesienia.

EBC pragnie także wyjaśnić, że na mocy art. 23 ust. 1 regulaminu EBC obrady Rady ds. Nadzoru mają charakter poufny. Wynika to z rygorystycznych wymogów w zakresie tajemnicy służbowej, jakim podlega EBC na mocy art. 37 statutu ESBC oraz art. 27 rozporządzenia SSM. Aby zapewnić pełną rozliczalność, EBC – zgodnie z porozumieniem międzyinstytucjonalnym z Parlamentem Europejskim – przedstawia właściwej komisji Parlamentu wyczerpujące i konkretne protokoły obrad Rady ds. Nadzoru, pozwalające zrozumieć przebieg debaty, wraz z opatrzonym uwagami wykazem decyzji.

¹ Por. Międzynarodowe standardy praktyki zawodowej audytu wewnętrznego; Standard działania 2010 – planowanie, obowiązujący od 1 stycznia 2013 r., oraz powiązany Poradnik 2010-1.

92

EBC pragnie podkreślić, że w pełni popiera przegląd rozporządzenia SSM prowadzony przez Komisję Europejską i że po podpisaniu porozumienia o poufności i nieujawnianiu informacji przekazał jej żadaną dokumentację.

EBC pragnie ponadto wyjaśnić, że przegląd rozporządzenia SSM nie jest częścią ram rozliczalności określonych w tym rozporządzeniu.

94

EBC pragnie dodać, że – jak wspomniano w punkcie 93 – przedstawia na swojej stronie internetowej poświęconej nadzorowi bankowemu *wszechstronne informacje* o tym, jak wykonuje swoje zadania nadzorcze. Oprócz ogólnego przewodnika po nadzorze bankowym wydał wiele dokumentów, w których przedstawia swoje stanowisko w sprawach polityki nadzorczej i praktykę w dziedzinie nadzoru (np. instrukcję w sprawie opcji i swobód uznaniowych przewidzianych w prawie unijnym). EBC nieustannie stara się zwiększać przejrzystość swoich metod nadzoru i w najbliższych miesiącach, gdy zakończą się wymagane konsultacje społeczne, ogłosi swoje stanowisko na temat kolejnych aspektów polityki nadzorczej. Jeśli chodzi o proces SREP, w lutym 2016 r. EBC wydał opis metodologii procesu SREP przyjętej w Jednolitym Mechanizmie Nadzorczym – „SSM SREP Methodology Booklet”, w którym przedstawia podstawy prawne i metodologię procesu SREP. Dokumenty te przedstawiają nastawienie polityki i praktykę EBC, są więc dla instytucji kredytowych bardziej przydatne niż wewnętrzna instrukcja dotycząca nadzoru.

Ponadto EBC informuje nadzorowane podmioty o stosowanych przez siebie metodach nadzoru za pomocą innych narzędzi komunikacyjnych (warsztatów z bankami, przemówień, dialogu nadzorczego z udziałem wspólnych zespołów, komunikatów prasowych, konferencji, rozmów telefonicznych z prezesami banków).

Podsumowując, EBC uważa, że informacje ujawniane nadzorowanym podmiotom są wystarczające, by dobrze zrozumieć, jak działa nadzór w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego.

Łączna odpowiedź EBC na punkty 95 i 96

EBC uważa, że ujawniane przez niego informacje są wystarczające. Jeśli chodzi o to, jak banki postrzegają ujawnianie informacji w kontekście procesu SREP, EBC pozytywnie odbiera fakt, że połowa z 69 banków, które odpowiedziały na kwestionariusz, uznała dostarczane przez EBC informacje o procesie SREP i jego wynikach za bardzo wyczerpujące lub przynajmniej wyważone.

W odniesieniu do jakości informacji o procedurach nadzorczych EBC zauważa, że 68% respondentów uznało ją za wystarczającą.

103

Jeśli chodzi o potrzebę prowadzenia ankiet, EBC informuje, że od czasu utworzenia Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego pozostaje w ścisłym kontakcie ze związkami banków, w tym z Europejską Federacją Bankową (EBF), która w ramach własnego badania, jak banki odbierają nadzór prowadzony przez Jednolity Mechanizm Nadzorczy w 2015 r. (badanie to zamierza powtarzać co roku), przeprowadziła (we współpracy z krajowymi związkami bankowymi) ankietę, w której wzięły udział 94 spośród (wówczas) 122 instytucji istotnych. Do zaleceń przedstawionych w opracowaniu EBF ustosunkowała się przewodnicząca Rady ds. Nadzoru; były one także tematem spotkań technicznych z przedstawicielami banków.

Dotychczas EBC skupiał się na osiągnięciu pełnej sprawności operacyjnej Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego; teraz zacznie rozważać możliwość prowadzenia własnych ankiet, o ile wyraźnie wniosą one coś nowego (w szczególności nie będą się pokrywać z ankietami prowadzonymi przez innych interesariuszy).

Wspólne zespoły nadzorcze – organizacja i przydział zasobów

110

EBC pragnie wyjaśnić, że relacja pracowników EBC do pracowników właściwych organów krajowych, która wynosi 25% do 75%, to poziom odniesienia powszechnie przyjmowany w czasie tworzenia Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, nie zaś formalnie przyjęty wskaźnik docelowy.

115

EBC pragnie zauważyć, że choć można wskazać pewne analogie między oceną istotności dotyczącą globalnych banków o znaczeniu systemowym a metodyką tworzenia klastrów stosowaną przez EBC, nie ma formalnego powiązania z metodyką EUNB. Metodyka EBC nie przewiduje np. podziału banków na kategorie według podejścia EUNB ani oceny globalnych banków o znaczeniu systemowym i oceny istotności. Celem tworzenia klastrów jest wprowadzenie podkategorii instytucji istotnych na potrzeby stosowania zasady proporcjonalności i w ten sposób ustalenie stanu wyjściowego do przydziału personelu w obrębie kategorii instytucji istotnych.

119

Zob. odpowiedź EBC na punkt 115.

...ale kolidujące ze sobą hierarchie służbowe...

Zob. odpowiedź EBC na punkt 147.

141 (c)

EBC informuje, że to ograniczenie techniczne zostało usunięte 6 września 2016 r.

147

EBC uważa, że sformułowanie „kolidujące ze sobą hierarchie służbowe” jest nieadekwatne do sytuacji. Zdaniem EBC utworzone hierarchie służbowe (linie podległości) są równoległe, ale nie kolidują ze sobą. W przyjętym sposobie organizacji Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego kierownictwo właściwych organów krajowych ponosi wyłączną odpowiedzialność za wszystkie zadania poza Jednolitym Mechanizmem Nadzorczym oraz wszelkie kwestie dotyczące hierarchii i zasobów ludzkich.

149

EBC uważa, że jest zbyt wcześnie, aby zajmować się programem certyfikacji pracowników w obszarze nadzoru z zewnątrz. Grupa sterująca ds. szkolenia nadzorców jest obecnie w trakcie projektowania i tworzenia wspólnego ogólnosystemowego programu szkoleniowego dla wszystkich pracowników Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego; wprowadzenie programu certyfikacji byłoby przedwczesne. Ograniczenie programu szkoleniowego do nadzoru z zewnątrz oznaczałoby zignorowanie okresowej rotacji pracowników – dlatego program taki powinien mieć bardziej uniwersalny zakres.

Nadzór na miejscu

159

Klasyfikacja ta zmieni się po zaktualizowaniu instrukcji dotyczącej nadzoru w związku z wprowadzeniem pojęcia „docelowych poziomów zaangażowania” (*targeted engagement levels*), o czym mowa w punkcie 163.

178

EBC pragnie wyjaśnić, że oficjalne wskazówki dotyczące konsekwentnej klasyfikacji ustaleń zostaną formalnie uwzględnione podczas aktualizacji rozdziału 6 instrukcji dotyczącej nadzoru na 2016 r.

182

EBC pragnie wyjaśnić, że informacja o tym, kto powinien uczestniczyć w spotkaniu zamykającym ze strony instytucji kredytowej, zostanie podana w instrukcji dotyczącej kontroli na miejscu, która ukaże się w 2016 r.

Wnioski i zalecenia

184

EBC nie zgadza się ze stwierdzeniem, że kontrola przeprowadzona przez Trybunał potwierdziła istnienie luki w zakresie kontroli, która pojawiła się od czasu ustanowienia Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego. Zdaniem EBC Trybunał otrzymał wszystkie informacje i dokumentację potrzebne do oceny skuteczności zarządzania EBC zgodnie z art. 27.2 statutu ESBC oraz art. 20 ust. 7 rozporządzenia SSM.

Zob. także komentarz EBC do punktu 80, w którym opisano różne poziomy kontroli i rozwiązania w zakresie rozliczalności, jakie obecnie obowiązują.

186

Zob. odpowiedź EBC na punkty 40 i 45.

187

Zob. odpowiedź EBC na punkty 73 i 74.

Zalecenie 1

EBC przyjmuje pierwszą część zalecenia i docelową datę wdrożenia, pod warunkiem uzyskania zgody Rady Prezesów.

EBC pragnie poinformować, że będzie dążyć do dalszego uproszczenia procesu decyzyjnego. Wprowadził już kilka rozwiązań w tym zakresie, w szczególności przyjmowanie większości decyzji nadzorczych w drodze procedury pisemnej oraz standaryzację dokumentów składanych organom decyzyjnym. Ponadto EBC pracuje nad ramowymi zasadami delegowania decyzji nadzorczych, co ma pozwolić na przeniesienie na niższy szczebel zatwierdzania decyzji o charakterze rutynowym.

EBC przyjmuje drugą część zalecenia. Sekretariat Rady ds. Nadzoru opracował już listy kontrolne, wzory i schematy blokowe i we wrześniu 2016 r. udostępni je pracownikom pionów zaangażowanych w nadzór bankowy. Sekretariat będzie rozwijać ten zestaw narzędzi i zorganizuje szkolenie z ich używania.

Zalecenie 2

EBC przyjmuje podpunkt (i) tego zalecenia.

EBC nie przyjmuje podpunktu (ii) tego zalecenia.

W motywie 66 wspomniano jedynie o osobnej podległości służbowej w odniesieniu do personelu wykonującego zadania powierzone EBC na mocy tego rozporządzenia, co nie obejmuje pracowników służb świadczących usługi wspólne. Ścisłe zastosowanie tej zasady do usług wspólnych pociągnęłoby za sobą znaczny wzrost kosztów i pogorszenie się skuteczności zarządzania EBC.

EBC nie przyjmuje podpunktu (iii) tego zalecenia.

EBC uważa, że w granicach obowiązujących przepisów przewodniczący i wiceprzewodniczący są już mocno zaangażowani w proces ustalania budżetu: w regulaminie przewidziano obowiązek konsultacji z nimi. Rozporządzenie SSM stanowi, że wiceprzewodniczący Rady ds. Nadzoru jest członkiem Zarządu EBC i Rady Prezesów – najwyższego organu decyzyjnego. Ma to zapewnić odpowiednią reprezentację poglądów funkcji nadzorczej, a także gwarantować wysoki poziom wpływu i przejrzystości.

Zalecenie 3

EBC przyjmuje to zalecenie, ale jego wdrożenie wymaga decyzji o przydzieleniu dodatkowych zasobów do audytu wewnętrznego.

188

EBC pragnie wyjaśnić, że nie „ograniczał” dostępu do dokumentów. Dostęp ten powinien być zgodny z uprawnieniami Trybunału wynikającymi z art. 27.2 statutu ESBC i art. 20 ust. 7 rozporządzenia SSM. Nie chodzi tu więc o brak współpracy, lecz o odmienną interpretację zakresu kompetencji kontrolnych.

Zalecenie 4

EBC przyjmuje to zalecenie do wiadomości i będzie nadal w pełni współpracować z Trybunałem, aby umożliwić mu wykonywanie uprawnień określonych w statucie ESBC i rozporządzeniu SSM.

Zalecenie 5

EBC przyjmuje to zalecenie z następującym zastrzeżeniem:

EBC zgadza się, że jego działania nadzorcze powinny być przejrzyste. W związku z tym ogłasza priorytety Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, które stanowią centrum uwagi i cel działań nadzorczych. W „Raporcie rocznym EBC z działalności nadzorczej”, publikowanym na stronie internetowej EBC, przedstawia środki zastosowane, aby osiągnąć ten cel. Ponadto w Raporcie Rocznym podaje obszernie statystyki dotyczące m.in.: liczby postępowań dotyczących zezwoleń, zgłoszeń o naruszeniu prawa UE, środków w zakresie egzekwowania prawa i nakładania sankcji oraz liczby przeprowadzonych kontroli na miejscu w podziale na kategorie ryzyka i klastry.

EBC jest w ścisłym kontakcie ze związkami banków, w tym z Europejską Federacją Bankową (EBF), która w ramach własnego badania, jak banki odbierają nadzór prowadzony przez Jednolity Mechanizm Nadzorczy w 2015 r., rozpięła ankietę, w której wzięły udział 94 spośród (wówczas) 122 instytucji istotnych. Badanie to zostało przeprowadzone we współpracy z krajowymi związkami bankowymi i ma być powtarzane co roku. Do zaleceń przedstawionych w opracowaniu EBF ustosunkowała się przewodnicząca Rady ds. Nadzoru; były one także tematem spotkań technicznych z przedstawicielami banków.

Dotychczas EBC skupiał się na osiągnięciu pełnej sprawności operacyjnej Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, a teraz może zacząć rozważać możliwość przeprowadzania własnych ankiet, o ile wyraźnie wniosą one coś nowego. W szczególności nie powinny się pokrywać z istniejącymi badaniami prowadzonymi przez stowarzyszenia bankowe, w tym z ankietą opisaną powyżej.

EBC będzie nadal rozwijać miarodajny i obszerny zestaw wskaźników i na jego podstawie wzbogacać informacje zawarte w Raporcie Rocznym i podawane innymi drogami.

Łączna odpowiedź EBC na punkty 191–195

Zob. komentarz EBC do punktów 104–149.

EBC pragnie zaznaczyć, że – jak podano w punkcie 9 – Jednolity Mechanizm Nadzorczy obejmuje EBC i właściwe organy krajowe. Wszystkie procesy rekrutacyjne na potrzeby wspólnych zespołów nadzorczych, a także kontroli na miejscu, muszą być prowadzone w obrębie ram instytucjonalnych ustanowionych w prawie pierwotnym UE. Oznacza to konieczność respektowania różnych rozwiązań instytucjonalnych obowiązujących w EBC i właściwych organach krajowych oraz działania w duchu aktywnej współpracy i dialogu.

Od ukończenia przez Trybunał prac w terenie osiągnięto znaczny postęp w opracowaniu wspólnego programu szkoleniowego dla Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego: utworzono grupę sterującą ds. szkolenia nadzorców, wspieraną przez grupę ekspertów z EBC i właściwych organów krajowych. Wymierne efekty powinny pojawić się jesienią 2016 r.

Zalecenie 6

EBC przyjmuje to zalecenie z następującym zastrzeżeniem:

EBC uważa, że zmiana rozporządzenia ramowego w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego (dalej: rozporządzenie ramowe SSM) może nie być konieczna. W art. 6 ust. 3 rozporządzenia SSM wyraźnie stwierdzono, że właściwe organy krajowe są zobowiązane pomagać EBC w wykonywaniu jego zadań. Ponadto zgodnie z art. 6 ust. 2 rozporządzenia SSM właściwe organy krajowe mają obowiązek współpracy w dobrej wierze. Artykuły 3 i nast. rozporządzenia ramowego SSM wyraźnie określają obowiązek właściwych organów krajowych, by zapewnić personel dla wspólnych zespołów nadzorczych; art. 4 ust. 5 rozporządzenia ramowego SSM stanowi, że EBC i właściwe organy krajowe konsultują się ze sobą nawzajem i uzgadniają sposób wykorzystania zasobów właściwego organu krajowego w odniesieniu do wspólnych zespołów nadzorczych.

EBC uważnie śledził proces obsadzania zespołów (pod względem jakościowym i ilościowym) i w dalszym ciągu będzie go monitorować, a także rozważy, w porozumieniu z właściwymi organami krajowymi, jak zapewnić przez cały czas wystarczającą liczbę pracowników w zespołach, przy czym nie wyklucza przedstawienia Radzie ds. Nadzoru / Radzie Prezesów propozycji zmiany rozporządzenia ramowego, jeśli uzna ją za potrzebną.

Zalecenie 7

EBC przyjmuje to zalecenie i zajmie się nim łącznie z zaleceniem 10, z docelowym terminem wprowadzenia do końca 2018 r., z następującym zastrzeżeniem:

EBC pragnie wyjaśnić, że sposób tworzenia wspólnych zespołów nadzorczych jest uregulowany w istniejących przepisach. W art. 4 rozporządzenia ramowego SSM określono już system wyznaczania członków zespołów, który opiera się na konsultacjach między EBC a właściwymi organami krajowymi, a także możliwość zażądania przez EBC, by organy te dokonały zmian w wyznaczonym personelu. W tym kontekście należy opracować takie środki, by umożliwić pełne wykonanie art. 4, a nie go osłabiać. EBC zgadza się zatem z istotą tego zalecenia, ale uważa, że należy uwypuklić element współpracy. Utworzenie i funkcjonowanie wspólnych zespołów nadzorczych było od początku istnienia Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego efektem wspólnych działań EBC/SSM oraz właściwych organów krajowych / krajowych banków centralnych. W zakresie obsady zespołów EBC opiera się na właściwych organach krajowych / krajowych bankach centralnych, które dysponują personelem mającym odpowiednią wiedzę i doświadczenie oraz dodatkowe umiejętności wymagane w danym zespole.

Należy ponadto podkreślić, że ani właściwe organy krajowe, ani EBC nie mają w tej chwili nadwyżek kadrowych i nie są w stanie wybrać osób o profilu idealnie dopasowanym do potrzeb zespołu. Dlatego EBC uważa, że szukanie rozwiązań na bieżąco w razie potrzeby dokształcenia personelu lub zmiany składu zespołu jest podejściem efektywnym. Podejściu takiemu sprzyja pilotażowe wprowadzenie procesu przekazywania informacji zwrotnych w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego oraz dalsze rozwijanie programu szkoleniowego. Wzmocnienie tych narzędzi jest także spójne z treścią tego sprawozdania i innymi zaleceniami Trybunału.

Wreszcie – aby zapewnić podejście odpowiednie do profilu ryzyka banku i zagwarantować, że roczny proces obsady zespołów będzie realizowany w porozumieniu z właściwymi organami krajowymi, dział SQA przedstawił zalecenia w sprawie dopracowania metod określania wielkości i składu wspólnych zespołów nadzorczych przez powiązanie ich z profilem ryzyka oraz z programem oceny nadzorczej.

Zalecenie 8

EBC przyjmuje to zalecenie, pod warunkiem że uda się pokonać przeszkody prawne (poufność) i techniczne. W związku z tym najpierw przeprowadzi analizę wykonalności.

EBC jest zdania, że posiadanie pełnego obrazu personelu nadzorczego w ujęciu ilościowym i jakościowym wydaje się niezbędne, by sprawnie i skutecznie wykorzystywać ten personel. Niemniej próby stworzenia takiej bazy danych napotykały dotychczas na znaczne przeszkody prawne, wynikające z konieczności przestrzegania przepisów państw członkowskich dotyczących ochrony danych osobowych. Na podstawie tego zalecenia EBC będzie nadal badać możliwość stworzenia takiej bazy, w tym przeprowadzi prawną i techniczną analizę wykonalności.

Zalecenie 9

EBC przyjmuje to zalecenie.

Zalecenie 10

EBC przyjmuje to zalecenie.

EBC zauważa, że system nie powinien w sposób nadmiernie szczegółowy i biurokratyczny narzucać liczby pracowników dla poszczególnych zespołów. Zamiast tego należy sprawnie zarządzać personelem, w tym pozostawić kierownictwu pewną swobodę uznania.

Zalecenie 11

EBC przyjmuje to zalecenie.

Jeśli chodzi o okresowe przeglądy modelu tworzenia klastrów, EBC zauważa, że obecnie trwa przegląd w ramach regularnego cyklu dwuletniego.

Zalecenie 12

EBC przyjmuje to zalecenie.

EBC stale zwiększał liczbę pracowników działu COI, by móc zapewnić więcej szefów misji z ramienia EBC. Konieczne w tym zakresie jest aktywne i bezwarunkowe wsparcie ze strony współpracowników z właściwych organów krajowych. Ponadto o tym, które kontrole mają być kierowane przez EBC, decydują koordynatorzy wspólnych zespołów nadzorczych, czasem uwzględniając propozycje działu COI.

Biorąc pod uwagę dotychczasowe zasady inicjowania kontroli i coraz większe obciążenie właściwych organów w niektórych krajach, trzeba powiedzieć, że obecna sytuacja kadrowa rzeczywiście nie pozwala EBC na udział we wszystkich kontrolach, którymi powinien kierować: regularnych kontrolach na miejscu, przeglądach tematycznych, nagłych wypadkach itd. Pomimo trwających wciąż działań optymalizacyjnych (np. narzędzia i propagowanie zespołów mieszanych) sprostanie tym wszystkim potrzebom wymagałoby zatrudnienia w dziale COI dodatkowych pracowników.

Zalecenie 13

EBC przyjmuje to zalecenie.

EBC pragnie zauważyć, że jeśli chodzi o część zalecenia dotyczącą systemu informatycznego, częściowym rozwiązaniem problemu będzie zbliżające się uruchomienie IMAS 2.0. W rozwiązaniu kwestii kwalifikacji i umiejętności kontrolerów z właściwych organów krajowych powinno pomóc wprowadzenie programu szkoleniowego dla Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego.

JAK OTRZYMAĆ PUBLIKACJE UE

Publikacje bezpłatne:

- jeden egzemplarz:
w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- kilka egzemplarzy (lub mapy, plakaty):
w przedstawicielstwach Unii Europejskiej (http://ec.europa.eu/represent_pl.htm)
w delegaturach Unii Europejskiej w krajach poza UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_pl.htm)
kontaktując się z Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_pl.htm)
lub dzwoniąc pod numer 00 800 6 7 8 9 10 11 (numer bezpłatny w całej UE) (*)

(*) Informacje są udzielane nieodpłatnie, większość połączeń również jest bezpłatna (niektórzy operatorzy, hotele lub telefony publiczne mogą naliczać opłaty).

Publikacje płatne:

- w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)

Wydarzenie	Data
Przyjęcie ramowego programu kontroli / rozpoczęcie kontroli	29.6.2015
Oficjalne przesłanie projektu sprawozdania do Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej)	28.6.2016
Przyjęcie sprawozdania końcowego po przeprowadzeniu postępowania kontradyktoryjnego	18.10.2016
Data otrzymania oficjalnych odpowiedzi Europejskiego Banku Centralnego we wszystkich językach	19.10.2016

W 2012 r. przywódcy UE postanowili, że banki strefy euro zostaną objęte nadzorem w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, w którym przewodnią rolę odgrywać będzie EBC, lecz wiele funkcji sprawować będą właściwe organy krajowe. W sprawozdaniu przeanalizowano, w jaki sposób EBC ustanowił Jednolity Mechanizm i jak zorganizował prace w jego ramach, a także jakie stoją przed nim wyzwania.

Trybunał ustalił, że złożona struktura nadzorcza została ustanowiona w stosunkowo krótkim czasie. Wysoki stopień złożoności nowego systemu stanowi jednak wyzwanie, zwłaszcza z uwagi na fakt, że funkcjonowanie mechanizmu jest w zbyt dużym stopniu uzależnione od zasobów krajowych organów nadzorczych. Oznacza to, że pomimo ponoszenia ogólnej odpowiedzialności EBC nie ma dostatecznej kontroli nad niektórymi istotnymi aspektami nadzoru bankowego.

Przekazane przez EBC informacje nie były wystarczające, by umożliwić Trybunałowi dokonanie pełnej oceny tego, czy EBC zarządza Jednolitym Mechanizmem Nadzorczym w sposób skuteczny pod względem zarządzania strategicznego, nadzoru z zewnątrz i kontroli na miejscu.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji