

Posebno poročilo

Enotni mehanizem nadzora – dober začetek, a potrebne so nadaljnje izboljšave



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

Vprašanja: eca.europa.eu/sl/Pages/ContactForm.aspx

Spletišče: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

Veliko dodatnih informacij o Evropski uniji je na voljo na internetu Europa (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Urad za publikacije Evropske unije, 2016

Print	ISBN 978-92-872-6207-3	ISSN 1831-094X	doi:10.2865/416933	QJ-AB-16-029-SL-C
PDF	ISBN 978-92-872-6247-9	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/179195	QJ-AB-16-029-SL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6195-3	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/18313	QJ-AB-16-029-SL-E

© Evropska unija, 2016

Reprodukcija je dovoljena z navedbo vira.

Za dovoljenje za uporabo ali reprodukcijo slike 4 je treba zaprositi neposredno imetnika avtorskih pravic.

Ni nujno, da so v tem poročilu prevodi besedil iz dokumentov, ki so jih pripravili drugi subjekti (npr. Banka za mednarodne poravnave ali Mednarodni denarni sklad), uradni prevodi teh subjektov.

Posebno poročilo**Enotni mehanizem
nadzora – dober začetek,
a potrebne so
nadaljnje izboljšave**

(v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU)

Posebna poročila Evropskega računskega sodišča predstavljajo rezultate njegovih revizij smotrnosti poslovanja in skladnosti za posamezna proračunska področja ali upravljaljske teme. Računsko sodišče izbira in načrtuje revizijske naloge tako, da je njihov učinek kar največji, in pri tem upošteva tveganje za smotrnost ali skladnost, višino ustreznih prihodkov ali porabe, prihodnji razvoj ter politični in javni interes.

To poročilo je pripravil revizijski senat IV, ki ga vodi član Evropskega računskega sodišča Baudilio Tomé Muguruza in katerega glavni področji dela sta regulacija trgov in konkurenčno gospodarstvo. Revizijo je vodil član Evropskega računskega sodišča Neven Mates, pomagali pa so mu vodja kabineta George Karakatsanis, ataše Marko Mrkalj, direktor Zacharias Kolas in vodja naloge Mirko Gottmann. Revizijsko ekipo so sestavljali Boyd Anderson (napoteni strokovnjak) ter revizorji Paraskevi Demourtzidou, Helmut Kern in Giorgos Tsikkos. Jezikovno pomoč je zagotavljal Thomas Everett.



Od leve proti desni: G. Karakatsanis, G. Tsikkos, M. Mrkalj, P. Demourtzidou, Z. Kolas, N. Mates, T. Everett, M. Gottmann, H. Kern.

Odstavek

Kratice

I–XV Povzetek

1–12 Uvod

6–12 Vzpostavitev evropske bančne unije

13–19 Revizijski pristop in metodologija

19 Težave pri pridobivanju revizijskih dokazov

20–77 Upravljanje

21–27 Vzpostavljena je bila zapletena organizacijska struktura

25 Zaposlovanje ECB za EMN je bilo glede na časovne omejitve uspešno ...

26–27 ... vendar je ECB zelo odvisna od virov pristojnih nacionalnih organov

28–39 Institucionalni organi so bili ustrezno vzpostavljeni, delujejo pa na podlagi zapletenega procesa odločanja

32–35 Odločanje je zapleten proces s številnimi ravni izmenjave informacij, pri njem pa pomembno sodeluje sekretariat Nadzornega odbora

36–37 Nadzorni odbor mora sprejeti veliko odločitev ...

38–39 ... s posrednim učinkom na delo usmerjevalnega odbora

40–52 Načelo ločenosti monetarne politike in nadzora se uporablja, vendar obstajajo tveganja glede razumevanja neodvisnosti

42–46 Lahko bi se storilo več, da bi se ocenila tveganja, ki izhajajo iz skupne uporabe služb

47–52 Z organizacijsko in finančno ureditvijo EMN so neločljivo povezana dodatna tveganja za neodvisnost monetarne politike in nadzornih funkcij

53–57	Za vodstvo in zaposlene v okviru EMN se uporabljajo postopki in kodeksi etičnega ravnanja
53–57	Vzpostavljen je bil okvir za poklicno etiko v EMN, vendar za pristojne nacionalne organe še vedno velja nacionalna zakonodaja, prav tako pa imajo precej proste roke pri določanju lastnih pravil
58–77	Notranja revizija: uporabljen je bil inovativen pristop s celovitim revizijskim načrtom, vendar težave pri dodeljevanju virov in načrtovanju ovirajo njegovo izvajanje
62–65	Dodeljevanje virov s strani Direktorata za notranjo revizijo: čeprav so bile kadrovske potrebe jasno količinsko opredeljene, je bilo končno število zaposlenih nezadostno
66–69	Načrtovanje temelji na obsežnem revizijskem okviru, vendar ne upošteva vedno najboljše prakse
70–77	Čeprav je metodologija ocenjevanja tveganj na splošno ustrezna, ne vključuje zaščitnih ukrepov, ki bi zagotavljali celovito in pravočasno obravnavo področij z visokim in srednjim tveganjem
78–103	Ureditve glede odgovornosti
82–84	(i) Naloge in pristojnosti EMN kot celote so v zakonodaji, na podlagi katere je ustanovljen, jasno opredeljene in javno razkrite
85–87	(ii) Pooblastilo Sodišča za revizijo je opredeljeno v Pogodbi o delovanju Evropske unije
88–97	(iii) Za dajanje zagotovil glede uresničevanja ciljev EMN še ni bil razvit uraden okvir za merjenje uspešnosti
98–99	(iv) Parlament je pri izvajanju demokratičnega nadzora nad opravljanjem nadzorniških nalog precej omejen glede zaupnosti
100–103	(v) Ureditve glede povratnih informacij obstajajo, vendar za zdaj še ne vključujejo splošnega anketiranja finančnih institucij
104–149	Skupne nadzorniške skupine – organizacija in dodeljevanje virov
106–125	Načrtovanje in ocene skupnih potreb po nadzorniških virih, dodeljevanje virov in kadrovska struktura
107–110	Prvotne ocene skupnih kadrovskih potreb EMN so bile narejene po preprostem pristopu ...
111–112	... ki ni v celoti predvideval povečevanja delovne obremenitve pri izvajanju nadzora
113–119	Za lažjo začetno dodelitev osebja skupnim nadzorniškim skupinam je bila razvita metodologija razvrščanja v grozde, ki pa bi jo bilo treba posodobiti
120–121	Viri ECB so dodeljeni skladno z njeno metodologijo razvrščanja v grozde
122–125	Politika imenovanja koordinatorjev je bila zasnovana zaradi spodbujanja usklajevanja, vendar se ni vedno upoštevala

- 126–137 **Sodelovanje Evropske centralne banke s pristojnimi nacionalnimi organi in odvisnost od njih**
- 126–128 Skupne nadzorniške skupine so močno odvisne od osebja pristojnih nacionalnih organov, vendar ima ECB le malo vpliva na njihove vire
- 129 Skupne nadzorniške skupine še vedno večinoma sestavljajo državljani matične države pristojnega nacionalnega organa ...
- 130–137 ... število osebja več pristojnih nacionalnih organov pa ni skladno s pričakovanji ECB glede kadrovske popolnjenosti skupnih nadzorniških skupin
- 138–149 **Struktura skupnih nadzorniških skupin, linije poročanja in usposabljanje**
- 138–139 Večnacionalne ekipe spodbujajo izmenjavo znanja in najboljših praks ...
- 140 ... toda nasprotujoče si linije poročanja ...
- 141 ... nejasnosti v komunikaciji in dodeljevanju nalog ...
- 142 ... in razlike v uporabi in klasifikaciji horizontalnih funkcij pristojnih nacionalnih organov bi lahko pripeljale do neučinkovite rabe virov
- 143 - 147 Ker ni zavezujočega ocenjevanja uspešnosti osebja skupnih nadzorniških skupin iz pristojnih nacionalnih organov, bi lahko nastale težave na področju spodbud in uspešnosti
- 148–149 EMN nima celovitega učnega načrta usposabljanja ali programa certifikacije nadzornikov
- 150–183 **Nadzor na kraju samem**
- 150–152 **Ureditve nadzora na kraju samem so usklajene in celovite**
- 153–170 **Praktične pomanjkljivosti so se pokazale pri zagotavljanju osebja, načrtovanju in izvedbi inšpekcijskih pregledov na kraju samem**
- 153–158 Omejena udeležba ECB pri inšpekcijskih pregledih na kraju samem
- 159–164 Načrtovanje je podrobno in zapleteno
- 165–170 Izboljšati je treba informacijsko tehnologijo
- 171–175 **ECB načrtuje konkretne ukrepe za izboljšanje kvalifikacij, znanj in veščin inšpektorjev in vodij misij**

176–183	Jasna struktura poročanja, ki ne posveča dovolj pozornosti podrobnostim in bi jo lahko razvrednotili dolgi postopki
176–177	Postopek poročanja ECB je dobro strukturiran
178–182	Pravila za sporočanje ugotovitev pa so nepopolna
183	Čas do izdaje poročil je dolg
184–197	Zaključki in priporočila
185–187	Upravljanje
188–189	Odgovornost
190–194	Skupne nadzorniške skupine
195–197	Inšpekcijski pregledi na kraju samem

Priloga I	–	Povzetek revizijskega pristopa
Priloga II	–	Omejen dostop do informacij
Priloga III	–	Napredek pri procesu odločanja
Priloga IV	–	Proračunski postopek v ECB
Priloga V	–	Revizija bančnega nadzora v izbranih nacionalnih jurisdikcijah
Priloga VI	–	Priporočila MDS glede preglednosti in odgovornosti pri nadzornih pristojnostih ECB
Priloga VII	–	Obseg pregleda Evropske komisije v skladu s členom 32 uredbe o EMN
Priloga VIII	–	Vprašalnik za pristojne nacionalne organe in nadzorovane institucije
Priloga IX	–	Glavni elementi odgovornosti ECB Evropskemu parlamentu
Priloga X	–	Struktura poročanja pri inšpekcijskih pregledih na kraju samem

Odgovor Evropske centralne banke

BCBS: Baselski odbor za bančni nadzor

BIS: Banka za mednarodne poravnave

BUCOM: Odbor za proračun Evropske centralne banke

COI: Oddelek ECB Centralizirani inšpekcijski pregledi na kraju samem

DGMS: Generalni direktorat za mikrobonitetni nadzor

EBA: Evropski bančni organ

ECB: Evropska centralna banka

EMN: enotni mehanizem nadzora

EMU: ekonomska in monetarna unija

EPDČ: ekvivalent polnega delovnega časa

ESCB: Evropski sistem centralnih bank

ESFS: Evropski sistem finančnega nadzora

FAQ: pogosto zastavljena vprašanja

FDIC: Zvezna agencija za zavarovanje vlog v bankah in hranilnicah

GAO: urad ZDA za nadzor javne porabe

IAC: odbor za notranjo revizijo

IMAS: sistem upravljanja informacij

JST: skupna nadzorniška skupina

MDS: Mednarodni denarni sklad

MRN: minimalna raven nadzora

NCA: pristojni nacionalni organ

NCB: nacionalna centralna banka

NO: Nadzorni odbor

PDEU: Pogodba o delovanju Evropske unije

RAS: sistem ocenjevanja tveganja

SAI: vrhovna revizijska institucija

SEP: program nadzorniških pregledov

SQA: zagotavljanje kakovosti nadzora

SREP: proces nadzorniškega pregledovanja in ovrednotenja

VM: vodja misije

Kaj je EMN?

I

Svetovna finančna kriza leta 2008 je resno škodila mnogim evropskim gospodarstvom. Posredni učinek na bančni sektor je po mnogih letih deregulacije in vse večjega prevzemanja tveganja povzročil, da so bile mnoge posojilne institucije preveč izpostavljene na padajočih trgih in so morale za finančno pomoč zaprositi državo. Vendar se je zaradi državnega reševanja z javnimi sredstvi se je neizogibno povečal javni dolg, kar je povzročilo zmanjšanje naložb in rasti ter dodatne pritiske na solventnost bank.

II

Da bi se preprečile prihodnje krize in povečalo zaupanje v bančni sektor, je bilo treba prekiniti začarani krog prekomernega prevzemanja tveganj in državnega reševanja finančne z javnimi sredstvi. Leta 2012 so voditelji EU, ki so poskušali najti dolgotrajno rešitev za euroobmočje, uradno napovedali skupno regulacijo bank z evropsko bančno unijo.

III

Glavna stebra bančne unije naj bi bila centraliziran nadzor bank v euroobmočju, mehanizem, ki bi zagotavljal, da bi banke v težavah prenehale poslovati s čim manjšimi stroški za davkoplačevalca in gospodarstvo, in usklajen sistem jamstva za vloge. Prvi korak, tj. centralizirani nadzor, je vključeval vzpostavitev enotnega mehanizma nadzora (EMN) leta 2014, ki naj bi prevzel večino nadzornega dela nacionalnih organov. Za EMN je pristojna Evropska centralna banka, vendar v njem tesno sodelujejo tudi sodelujoče države članice.

Kaj je tema tega poročila?

IV

Sodišče je pooblašeno za preverjanje operativne učinkovitosti upravljanja ECB. Ta revizija se zato osredotoča na to, kako je ECB vzpostavila EMN in organizirala svoje delo. Sodišče je zlasti proučilo strukturo upravljanja novega mehanizma (vključno z delom notranje revizije), ureditve odgovornosti (vključno z zunanjo revizijo), organizacijo in pridobivanje virov za skupine za bančni nadzor (tako na daljavo kot s pregledi na kraju samem v prostorih banke) in postopek izvajanja inšpekcijskih pregledov na kraju samem.

V

Vendar je Sodišče odkrilo veliko oviro na vseh področjih, ki jih je nameravalo revidirati. ECB se namreč ni strinjala z natančnimi pooblastili Sodišča in njegovo pravico dostopa do dokumentov. Trdila je, da je izven pristojnosti Sodišča, in ni želela posredovati številnih dokumentov, ki jih je Sodišče potrebovalo za svoje delo. Zato je Sodišče lahko le delno ocenilo, ali ECB učinkovito upravlja EMN na področju vodenja, nadzora na daljavo in inšpekcijskih pregledov na kraju samem.

Kaj je Sodišče ugotovilo?

VI

Sodišče je pridobilo dovolj informacij za sprejetje ugotovitve, da je bil EMN vzpostavljen pravočasno. Zaradi sodelovanja nacionalnih nadzornih organov je struktura nadzora razmeroma zapletena in odvisna od obsežnega usklajevanja in komunikacije med osebjem ECB in odposlanci pristojnih nacionalnih organov iz sodelujočih držav članic. Ta zapletenost je izziv na področju upravljanja, saj lahko učinkovitost in uspešnost postopka odločanja na ravni upravljanja ovirajo zapleteni postopki izmenjave informacij.

VII

Zakonodaja določa, da mora ECB strogo ločevati svojo monetarno politiko in nadzorno funkcijo. Nadzorno funkcijo nadzoruje Nadzorni odbor, ki Svetu ECB predlaga sklepe za sprejetje. Vendar znotraj ECB Nadzorni odbor EMN ne nadzoruje proračuna ali človeških virov, namenjenih nadzoru. To vzbuja pomisleke o neodvisnosti teh dveh področij dela ECB, kot jih vzbuja tudi dejstvo, da nekateri oddelki ECB zagotavljajo storitve obema funkcijama brez jasnih pravil in linij poročanja, s katerimi bi se čim bolj zmanjšalo morebitno navzkrižje ciljev.

VIII

Ena takih skupnih služb je notranja revizija. Sodišče je ugotovilo, da ima ta služba premalo virov za delo v zvezi z EMN, kateremu je namenjena manjša pozornost kot drugim revizijskim nalogam. Čeprav je bila izvedena zadovoljiva ocena tveganja, s katero so se opredelile potrebne revizijske teme, viri, ki so trenutno na voljo za notranjo revizijo, ne zadostujejo, da bi se zagotovila pravočasna obravnava najbolj tveganih vidikov operacij EMN.

IX

Prizadevanja ECB, da za Evropski parlament in splošno javnost zagotovi preglednost EMN in odgovornost zanj, morda spodkopava pomanjkanje ustreznega mehanizma za ocenjevanje uspešnosti nadzora in poročanja v zvezi s tem.

X

Število nadzornega osebja se je sprva določilo z zelo preprostim pristopom, ki je temeljil na ocenah števila osebja, potrebnega za izvajanje podobnih funkcij v pristojnih nacionalnih organih, preden je bil vzpostavljen EMN. Za nov in bistveno zahtevnejši okvir EMN ni bila opravljena podrobna analiza potreb po osebju, zato ni bila vzpostavljena neposredna povezava med programom nadzorniških pregledov in dodelitvijo virov, kot določa zakonodaja. Obstajajo znaki, da trenutno število osebja ne zadostuje.

XI

Delo EMN v zvezi z nadzorom pomembnejših bank v euroobmočju, tako na kraju samem kot na daljavo, je zelo odvisno od osebja, ki ga imenujejo nacionalni organi. Zato ECB kljub svoji splošni odgovornosti nima zadostnega nadzora nad sestavo ter znanji in veščinami nadzorniških in inšpekcijskih skupin ali nad viri, ki jih lahko za to nameni.

XII

Skupnim nadzorniškim skupinam, ki opravljajo preglede na daljavo, zlasti nacionalni organi ne namenijo zadosti virov glede na prvotne ocene potreb, zato bi lahko omejitve v zvezi s številom osebja v mnogih primerih vplivale na zmožnost skupin, da ustrezno nadzorujejo banke, za katere so odgovorne.

XIII

ECB je odgovorna tudi za delo na področju nadzora na kraju samem, vendar je tu težava dejstvo, da je v inšpekcijskih skupinah osebje ECB zelo maloštevilno. Poleg tega v večini primerov inšpekcijske preglede vodi nadzornik iz matične države banke ali države članice gostiteljice.

XIV

Sodišče je ugotovilo, da na izvajanje nadzora na kraju samem vplivajo med drugim tudi pomanjkanje smernic o prednostni razvrstitvi zahtevkov za inšpekcijske preglede, pomanjkljivosti v zvezi z IT in potreba po izboljšanju kvalifikacij inšpektorjev pristojnih nacionalnih organov, ki izvajajo preglede na kraju samem. Poleg tega so lahko zaradi dolgega časovnega okvira za izdajo končnih priporočil ugotovitve zastarele, ko se uradno predložijo banki, v zvezi s katero je bil izveden inšpekcijski pregled.

Kako bi lahko izboljšali EMN?

XV

Sodišče priporoča naslednje:

(a) ECB bi morala na področju upravljanja:

- (i) imeti za cilj izboljšanje učinkovitosti z dodatno poenostavitvijo postopka odločanja;
- (ii) proučiti tveganja za ločenost funkcij, ki izhajajo iz sistema skupnih služb, vzpostaviti ločene linije poročanja v primerih, ki se nanašajo na vire za posamezne nadzore, in razmisliti o možnosti, da se predsedniku in podpredsedniku Nadzornega odbora zagotovi večja vključenost v proračunski proces, ter
- (iii) dodeliti spretnosti in vire, povezane z notranjo revizijo, tako, da bodo zajemali tudi tveganja na višji ravni, kjer je to ustrezno;

(b) ECB bi morala na področju odgovornosti:

- (i) dati Sodišču na voljo vse zahtevane dokumente, da bo lahko opravilo svojo revizijsko nalogo, ter
- (ii) razviti in objaviti uradni okvir uspešnosti, s katerim bi dokazala učinkovitost svojih nadzornih dejavnosti;

(c) ECB bi morala na področju nadzora na daljavo(skupnih nadzorniških skupin):

- (i) sprejeti ukrepe za zagotovitev, da nacionalni organi v celoti in sorazmerno sodelujejo pri delu skupnih nadzorniških skupin;
- (ii) skupaj s pristojnimi nacionalnimi organi zasnovati metode za ocenjevanje primernosti kandidatov za člane skupnih nadzorniških skupin in njihove uspešnosti;
- (iii) vzpostaviti in vzdrževati celovito zbirko podatkov o znanju in veščinah, izkušnjah in kvalifikacijah vseh zaposlenih, ki so člani skupnih nadzorniških skupin;
- (iv) izvajati formalen in ustrezen program usposabljanja za vse nadzorno osebje in proučiti možnost vzpostavitve certificiranja za nadzor na daljavo;
- (v) razviti metodologijo, ki temelji na tveganju, za opredelitev ciljne velikosti in sestave vsake skupne nadzorniške skupine ter
- (vi) redno pregledovati model razvrščanja v grozde, ki se uporablja pri načrtovanju nadzora, in ga po potrebi posodabljati. Razvrščanje v grozde bi moralo temeljiti na najnovejših informacijah o posameznih bankah;

(d) ECB bi morala na področju nadzora na kraju samem:

- (i) znatno okrepiti prisotnost svojega osebja pri inšpekcijskih pregledih na kraju samem in zagotoviti, da bi večji delež inšpekcijskih pregledov vodili nadzorniki, ki niso iz matične države, ter
- (ii) odpraviti slabosti sistema IT in izboljšati splošna znanja, veščine in kvalifikacije inšpektorjev, ki izvajajo preglede na kraju samem.

01

Finančni sistem je ključen za delovanje gospodarstva. Zanesljiv finančni sistem ima ključno vlogo pri učinkoviti dodelitvi virov in s tem prispeva k vzdržni gospodarski rasti. Motnje finančne stabilnosti lahko povzročijo visoke stroške za državo in gospodarstvo kot celoto.

02

V obdobju pred svetovno finančno krizo je bilo za evropske banke značilno zlasti napačno ocenjevanje tveganja (npr. izvedenih finančnih instrumentov, nepremičnin, tveganja državnih posojilojemalcev), medtem ko so se njihove bilančne vsote kljub nezadostnim kapitalskim rezervam in likvidnostnim blažilcem hitro širile. To slabo upravljanje tveganj je skupaj z nizkimi obrestnimi merami povzročilo prekomerno prevzemanje tveganj, visok porast kreditiranja in nevzdržne finančne vzvode ter obenem prispevalo k velikemu makroekonomskemu neravnotežju v več državah članicah EU. Žal te slabosti niso bile odkrite dovolj zgodaj, da bi jih lahko zadovoljivo odpravili. Zaradi medsebojne povezanosti sodobnih finančnih sistemov so se težave v eni državi hitro razširile prek nacionalnih mej ter povzročile finančne težave v drugih državah EU.

03

Z zmanjšanjem likvidnosti in upadom gospodarske rasti, ki je dodatno vplival na kreditno kvaliteto, se je izkazalo, da so številne banke zelo ranljive in potrebujejo podporo javnega sektorja. Zlasti v euroobmočju se je izkazalo, da imajo ureditve ekonomske in monetarne unije (EMU) globoko zakoreninjene strukturne slabosti.

04

Pomemben dejavnik je bil, da so bile za regulacijo in nadzor kreditnih institucij odgovorne posamezne države. Ker ni bilo enotnega evropskega nadzornega organa, so se pooblastila, ki so jih različne države članice dodelile nacionalnim nadzornikom, zelo razlikovala¹.

¹ Evropska komisija, „Report of the High-Level Group on Financial Supervision in the EU“ (Poročilo skupine na visoki ravni za finančni nadzor v EU), Bruselj, 2009.

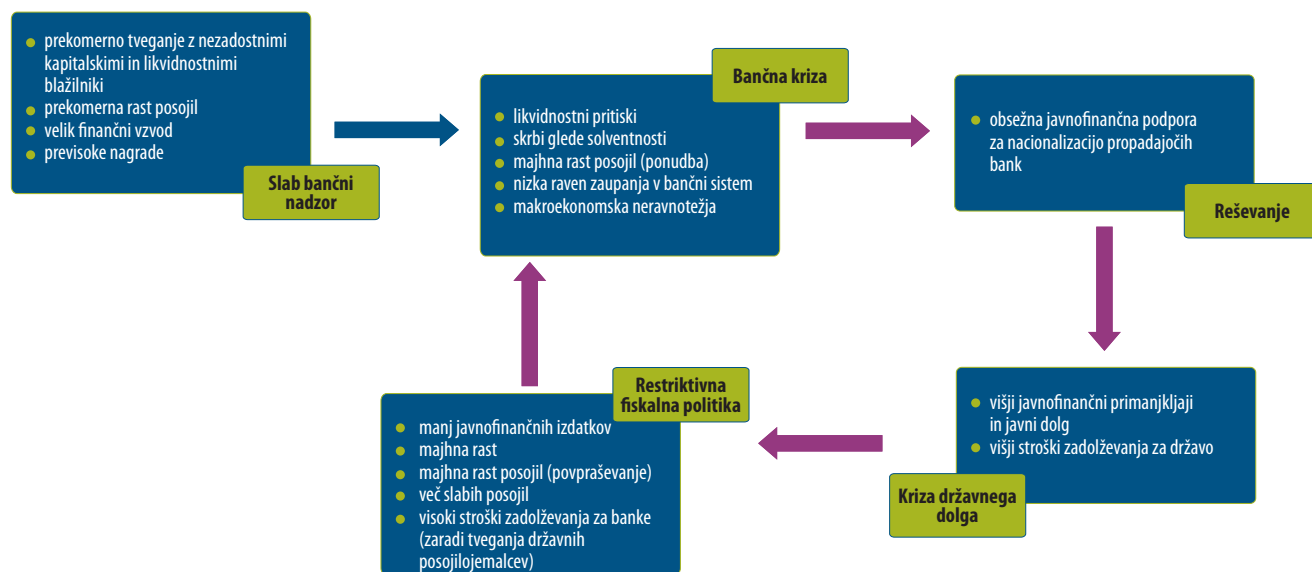
05

Dodatna pomanjkljivost je bila, da se je leta 2012 institucionalna struktura EMU štela za nezadostno za preprečevanje škodljive interakcije med nestabilnimi razmerami v državah in ranljivostjo bančnega sektorja². Kriza nacionalnega bančnega sistema bi vplivala na državo in obratno. Medsebojna odvisnost bank in držav je povzročila nestabilnost euroobmočja in dodatno otežila nalogo reševanja krize (glej **slika 1**).

- 2 Herman Van Rompuy, predsednik Evropskega sveta, v sodelovanju z Joséjem Manuelom Barrosum, predsednikom Evropske komisije, Jean-Claudom Junckerjem, predsednikom Euroskupine, in Mariom Draghiem, predsednikom Evropske centralne banke, „Na poti k pravi ekonomski in monetarni uniji“, december 2012.

Slika 1

Medsebojna odvisnost bank in države – začarani krog?



Vir: Evropsko računsko sodišče.

Vzpostavitev evropske bančne unije

06

Leta 2012 so evropski voditelji sprejeli odločitev, da bodo poglobili EMU, tako da bodo vzpostavili evropsko bančno unijo, da bi „prekinili začarani krog med bankami in državo“³ ter obravnavali pomanjkljivosti, ki vplivajo na bančni sektor v državah euroobmočja. Glavni namen bančne unije je povečati preglednost, enotnost in varnost evropskega bančništva v stabilnem in dobro delujočem finančnem sistemu (glej **tabelo 1**).

- 3 Vzpostavitev evropske bančne unije je bila 29. junija 2012 napovedana na posebnem evropskem vrhu. Nato je 5. decembra 2012 predsednik Evropskega sveta v tesnem sodelovanju s predsedniki Evropske komisije, Euroskupine in Evropske centralne banke objavil poročilo z naslovom Na poti k pravi ekonomski in monetarni uniji. Tri leta pozneje je pet predsednikov (vključno s predsednikom Evropskega parlamenta) 22. junija 2015 predstavilo nadaljnje poročilo z naslovom Dokončanje evropske ekonomske in monetarne unije.
- 4 Bonitetna pravila pomenijo zakonodajo, ki je bila uvedena za izboljšanje finančne stabilnosti kreditnih institucij.

Tabela 1

Namen bančne unije

Da bodo evropske banke:

... preglednejše

zaradi dosledne uporabe skupnih pravil in upravnih standardov za nadzor, sanacijo in reševanje bank;

... enotnejše

zaradi enake obravnave nacionalnih in čezmejnih bančnih dejavnosti in odprave povezave med finančno stabilnostjo bank in držav, v katerih imajo sedež;

... varnejše

zaradi zgodnjega posredovanja, kadar se banke spopadajo s težavami, da se prepreči njihov propad, in po potrebi za zagotovitev učinkovitega reševanja (prenehanja delovanja) bank v težavah.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi informacij ECB (spletišče ECB o bančnem nadzoru).

07

Vzpostavitev bančne unije je vključevala oblikovanje:

- (a) enotnega mehanizma nadzora (EMN) za zagotavljanje dosledne uporabe bonitetnih pravil⁴ v državah euroobmočja;
- (b) enotnega mehanizma za reševanje (EMR), da se zagotovi, da bo prenehanje banke v težavah izvedeno učinkovito in s čim nižjimi stroški za davkoplačevalce in realni sektor z udeležbo zasebnih upnikov pri prestrukturiranju in reševanju bank ter
- (c) delno usklajenega sistema jamstva za vloge.

08

Vzpostavitev EMN novembra 2014 je bila razglašena za „največji korak proti globlji ekonomski integraciji, ki je bil narejen vse od oblikovanja ekonomske in monetarne unije dalje“⁵. Je nujna osnova za druge stebre bančne unije, in sicer za enotni mehanizem za reševanje in morda za vseevropski sistem jamstva za vloge. Zakonodajalca sta ga obravnavala tudi kot ključnega za prekinitev povezave med nacionalnimi vladami in bankami ter zmanjšanje tveganja sistemskih bančnih kriz v prihodnosti. Poleg tega je cilj regulativnega in nadzornega okvira EMN slediti stalnemu razvoju v svetovnem finančnem okolju, za katerega so značilni zapleteni mednarodni sporazumi in zaveze (npr. baselski kapitalski sporazumi)⁶, in tako preprečiti bankam, da bi bolj tvegane dejavnosti prenesle v jurisdikcije, kjer je regulacija manj stroga.

09

EMN sestavljajo Evropska centralna banka (ECB) in nacionalni organi, pristojni za bančni nadzor (v nadaljnjem besedilu: pristojni nacionalni organi) v sodelujočih državah članicah. Uredba o EMN⁷ določa, da so ti organi odgovorni za mikrobonitetni nadzor vseh kreditnih institucij v sodelujočih državah članicah⁸. V skladu s členom 6(1) je za učinkovito in skladno delovanje EMN odgovorna ECB. V skladu s členom 5 se v okviru enotnega mehanizma nadzora izvajajo tudi makrobonitetne naloge (glej **okvir 1**).

- 5 Predgovor Maria Draghija k letnemu poročilu ECB o nadzornih aktivnostih za leto 2014.
- 6 Herman Van Rompuy, predsednik Evropskega sveta, José Manuel Barroso, predsednik Evropske komisije, Jean-Claude Juncker, predsednik Euroskupine, in Mario Draghi, predsednik Evropske centralne banke, „Na poti k pravi ekonomski in monetarni uniji“, december 2012.
- 7 Uredba Sveta (EU) št. 1024/2013 z dne 15. oktobra 2013 o prenosu posebnih nalog, ki se nanašajo na politike bonitetnega nadzora kreditnih institucij, na Evropsko centralno banko (UL L 287, 29.10.2013, str. 63).
- 8 Vse države euroobmočja (Belgija, Nemčija, Estonija, Irska, Grčija, Španija, Francija, Italija, Ciper, Latvija, Litva, Luksemburg, Malta, Nizozemska, Avstrija, Portugalska, Slovenija, Slovaška in Finska) samodejno sodelujejo v EMN. Države članice, ki niso v euroobmočju, se lahko odločijo za sodelovanje prek sistema „tesnega sodelovanja“ z ECB.

Mikrobonitetni in makrobonitetni nadzor

Mikrobonitetni nadzor je namenjen zagotavljanju finančne stabilnosti posameznih bank. Makrobonitetni nadzor je namenjen odkrivanju tveganj za stabilnost finančnega sistema kot celote, ki izhajajo zlasti iz makroekonomskega razvoja. Čeprav se cilja teh dveh ravni nadzora razlikujeta, se uporabljeni instrumenti pogosto prekrivajo – instrument za makrobonitetni nadzor se lahko uporabi za vrednotenje in posredovanje v okviru mikrobonitetnega nadzora ter obratno. Razlikujejo se logika in področja njihove uporabe. Enak instrument se pogosto šteje za instrument za mikrobonitetni nadzor, če se selektivno uporablja za posamezne institucije, in za instrument za makrobonitetni nadzor, če se uporablja za bančne skupine ali vse banke v državi.

10

Trije glavni cilji EMN⁹ so:

- (a) zagotoviti varnost in trdnost evropskega bančnega sistema,
- (b) izboljšati finančno povezanost in stabilnost ter
- (c) zagotoviti dosleden nadzor.

11

Posamezne nadzorne vloge in odgovornosti ECB in pristojnih nacionalnih organov se dodelijo glede na pomembnost nadzorovanih subjektov. V okviru EMN je ECB odgovorna za neposredni nadzor „pomembnih“ institucij¹⁰. Za ta namen ECB oblikuje skupne nadzorniške skupine, ki jih sestavlja osebje ECB in pristojnih nacionalnih organov. Vsaka skupna nadzorniška skupina je odgovorna za mikrobonitetni nadzor pomembne banke, vendar ustrezne odločitve sprejme Svet ECB na podlagi predloga Nadzornega odbora EMN.

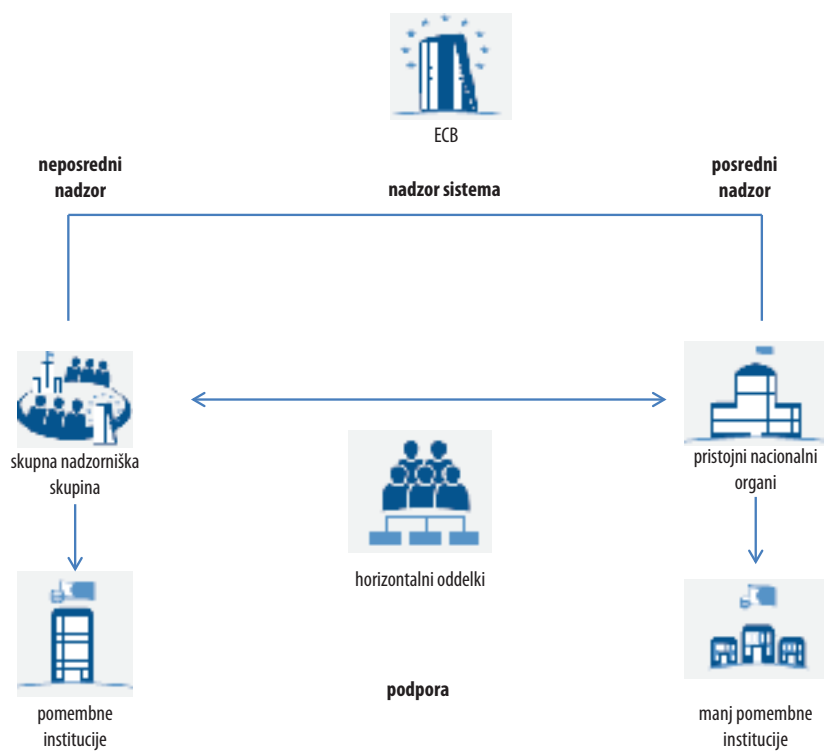
12

ECB nadzoruje tudi bonitetni nadzor manj pomembnih bank. V tem primeru je neposredni nadzorni organ ustrezní pristojni nacionalni organ, ki je pooblaščen za sprejetje vseh potrebnih nadzorniških odločitev. Vendar lahko ECB kadar koli prevzame neposredni nadzor nad manj pomembno institucijo, če meni, da je to potrebno. Na **slíki 2** je prikazana ločenost nalog znotraj EMN.

- 9 Vodnik o bančnem nadzoru ECB.
- 10 Trenutno ima 129 bančnih skupin (približno 1 200 nadzorovanih subjektov) več kot 21 bilijonov EUR sredstev in so pod neposrednim nadzorom ECB, približno 3 200 bank pa je razvrščenih med manj pomembne. Merila za opredeljevanje, ali se banke štejejo za pomembne in so tako pod neposrednim nadzorom ECB, so določena v členu 6(4) uredbe o EMN. Merila so skupna vrednost sredstev banke, njen pomen za gospodarstvo države članice ali EU kot celote, obseg čezmejnih dejavnosti in to, ali so bila zanjo zahtevana finančna sredstva iz evropskega mehanizma za stabilnost ali evropskega instrumenta za finančno stabilnost oziroma je ta sredstva prejela. Velja lahko eno ali več navedenih meril. Banka se lahko šteje za pomembno tudi, če je ena od treh najpomembnejših bank s sedežem v določeni državi.

Slika 2

Ločenost nalog znotraj EMN



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi informacij ECB.

13

Sodišče je preučilo, ali so skupne nadzorniške skupine in inšpekcijske skupine za preglede na kraju samem v okviru EMN oblikovane tako, da učinkovito delujejo v ustreznem okolju upravljanja, revizije in odgovornosti¹¹. Zlasti je analiziralo:

- (a) operativno okolje, ki ga je struktura upravljanja ustvarila za delo skupnih nadzorniških skupin in inšpekcijskih skupin za preglede na kraju samem, vključno z vlogo funkcije notranje revizije ECB in načrtovanjem njenega dela v zvezi z EMN;
- (b) postopke in pravila v zvezi z odgovornostjo, vključno z zunanjo revizijo, in njihovo uporabo v praksi;
- (c) načrtovanje in oblikovanje skupnih nadzorniških skupin s poudarkom na njihovi strukturi in virih ter
- (d) določitev, načrtovanje in izvajanje inšpekcijskih pregledov na kraju samem ter poročanje o njih.

14

Revizijska merila so izhajala iz naslednjih virov:

- (a) pravnih zahtev in ciljev uredbe o EMN in okvirne uredbe o EMN¹²;
- (b) prenovljenih temeljnih načel za učinkovit bančni nadzor, ki jih je leta 2012 izdal Baselski odbor za bančni nadzor;
- (c) standardov združenja Institute of Internal Auditors (IIA) in minimalnih zahtev za upravljanje tveganj, ki jih je izdal nemški zvezni urad za nadzor finančnih storitev (BaFin), in
- (d) notranjih pravil in postopkov ECB.

15

Sodišče je revizijske dokaze zbralo pri sestankih in intervjujih s ključnim nadzornim osebjem ECB ter pregledom internih dokumentov in javno dostopnih podatkov. Na podlagi teh dokazov je preučilo primernost ureditev upravljanja in organizacijske strukture ECB po prevzemu odgovornosti za nadzor ter za ocenjevanje skladnosti s pravnim okvirom in zlasti s pravili o neodvisnosti. Proučilo je učinkovitost postopka odločanja in ocenilo etični okvir, ki je bil uveden za nadzorno osebje. Strukturo in načrtovanje funkcije notranje revizije EMN je primerjalo s splošno sprejeto najboljšo prakso.

11 Naš mandat temelji na členu 27.2 statuta ESCB in členu 20(7) uredbe o EMN.

12 Uredba (EU) št. 468/2014 Evropske centralne banke z dne 16. aprila 2014 o vzpostavitvi okvira za sodelovanje znotraj enotnega mehanizma nadzora med Evropsko centralno banko in pristojnimi nacionalnimi organi ter z imenovanimi nacionalnimi organi (UL L 141, 14.5.2014, str. 1).

16

Pri postopkih in pravilih glede odgovornosti, vključno z zunanjo revizijo, je proučilo procese izbora podatkov in informacij za ključne deležnike in preverilo skladnost z veljavnimi pravili. Sodišče je ocenilo tudi ureditve v zvezi z odgovornostjo in zunanjo revizijo, ki veljajo za EMN, ter jih primerjalo z ureditvami v drugih jurisdikcijah. Za ta namen so bile uporabljene informacije, ki so jih posredovale vrhovne revizijske institucije Avstralije, Kanade in ZDA.

17

V zvezi z delom skupnih nadzorniških skupin je Sodišče proučilo, kako je ECB v fazi oblikovanja teh skupin načrtovala in dodelila vire za nadzor ter njeno sodelovanje s pristojnimi nacionalnimi organi in odvisnost od njih pri pridobivanju virov za nadzor na daljavo in njegovo izvajanje. Ocenjene so bile tudi sestava skupnih nadzorniških skupin, njihove linije poročanja in ureditve za zagotavljanje primerne usposabljanja.

18

Sodišče je revizijsko delo opravilo v ECB in poleg tega poslalo vprašalnik vsem ustreznim pristojnim nacionalnim organom in pomembnim bankam, da bi pridobilo povratne informacije o učinkovitosti novega nadzornega režima. V **Prilogi I** je opisano delo, opravljeno v zvezi s posameznimi predmeti revizije.

Težave pri pridobivanju revizijskih dokazov

19

ECB je Sodišču zagotovila zelo malo informacij, ki so potrebne za oceno operativne učinkovitosti upravljanja celovitih ocen, ki jih izvaja ECB, operativne učinkovitosti skupnih nadzorniških skupin, operativne učinkovitosti načrtovanja in izvajanja nadzornih dejavnosti, postopka odločanja in dejanskega opravljenega dela v okviru inšpekcijskih pregledov na kraju samem. Podrobnosti so navedene v **Prilogi II**. Sodišče ni moglo proučiti naslednjih revizijskih dokazov:

(i) upravljanje:

- o odločitve in zapisniki Nadzornega odbora (glej odstavke od 36 do 39);

(ii) odgovornost:

- o dokumentacija o *ad hoc* izmenjavi mnenj med Evropskim parlamentom in predsednico Nadzornega odbora ter dokumentacija, ki jo je zahtevala Komisija v zvezi z zakonsko zahtevo poročanja o EMN, ki velja zanjo (glej odstavek 92 ter odstavek 98 in 99);

(iii) skupne nadzorniške skupine:

- o deli nadzorniškega priročnika, ki se nanaša na dejavnosti iz programa nadzorniških pregledov (SEP), in dokumenti o programu nadzorniških pregledov za vzorec bank, ki je bil izbran v okviru revizije Sodišča;
- o ustrezna poglavja nadzorniškega priročnika, modeli in metodologije ter vzorci poročil in odločitev v zvezi s postopkom nadzorniškega pregledovanja in ovrednotenja;
- o specifični podatki o vsakem posameznem pomembnem subjektu in izračuni, uporabljeni za metodologijo razvrščanja v skupine, ter razvrstitev bank v določene skupine, ki jo je opravila ECB (glej odstavke od 104 do 149);

(iv) nadzor na kraju samem:

- o informacije o posameznih zahtevkih za inšpekcijske preglede, vključno s podrobnostmi o razlogih za vložitev zahtevkov, načinom prednostne razvrstitve ter razlogom za zavrnitev, če so bili zavrnjeni;
- o informacije o virih pristojnih nacionalnih organov in načrtovanju inšpekcijskih pregledov za leti 2015 in 2016;
- o poročila o inšpekcijskih pregledih in priloge k poglavju 6 nadzorniškega priročnika, v katerem je opisana metodologija izvajanja inšpekcijskih pregledov na kraju samem (glej odstavke od 150 do 183).

20

Za namene tega poročila pomeni upravljanje notranje procese in postopke, na podlagi katerih se vodi nadzorna funkcija in zagotavlja, da so nadzorni ukrepi in odločitve dosledni, učinkoviti, uspešni in pregledni. Dobro upravljanje vključuje jasno porazdelitev vlog in odgovornosti, ustrezen prenos pooblastil in primerno operativno neodvisnost, da se nadzornikom omogoči opravljanje nalog v skladu z njihovimi pooblastili in tehničnim znanjem. Drug element dobrega upravljanja je notranja revizija, ki omogoča odkrivanje in preprečevanje goljufij, spremljanje skladnosti ter zmanjševanje tveganj. Baselski odbor za finančni nadzor je navedel, da bi bilo treba operativno neodvisnost, odgovornost in upravljanje nadzornika določiti z zakonodajo in javno razkriti (bistveno merilo 1 načela 2).

Vzpostavljena je bila zapletena organizacijska struktura

21

Ključno pravilo, ki velja za organizacijsko strukturo EMN, je, da je „[o]sebe, ki sodeluje pri izvajanju nalog, ki se s to uredbo prenesejo na ECB, [...] organizacijsko ločeno od osebja, ki sodeluje pri opravljanju drugih nalog, dodeljenih ECB, pri čemer zanj velja tudi ločeno poročanje“¹³.

22

ECB je uspelo hitro vzpostaviti novo organizacijsko strukturo, ki bi gostila nadzorno funkcijo¹⁴. Nova struktura zajema Nadzorni odbor, ki je s pomočjo sekretariata odgovoren za načrtovanje in izvajanje nadzornih nalog ECB, ter štiri generalne direktorate za mikrobonitetni nadzor (GD za mikrobonitetni nadzor od I do IV), ki o zadevah, povezanih z delovanjem, poročajo predsedniku in podpredsedniku Nadzornega odbora¹⁵ (glej **sliko 3**). Kot del strukture upravljanja ECB je bila vzpostavljena namenska enota v generalnem direktoratu za mikrobonitetni nadzor IV, ki je pristojna za zagotavljanje kakovosti nadzora v okviru nadzorne funkcije ECB. Generalni direktorat za mikrobonitetni nadzor je „druga obrambna linija“ med operativnimi enotami in službo za notranjo revijo. Opravlja preglede za naknadno zagotavljanje kakovosti, in sicer preglede narejenega, procesov in orodij. S priporočili za poslovodne organe si prizadeva izboljšati kakovost bančnega nadzora, ki ga izvaja ECB, in spodbujati uporabo najboljših praks.

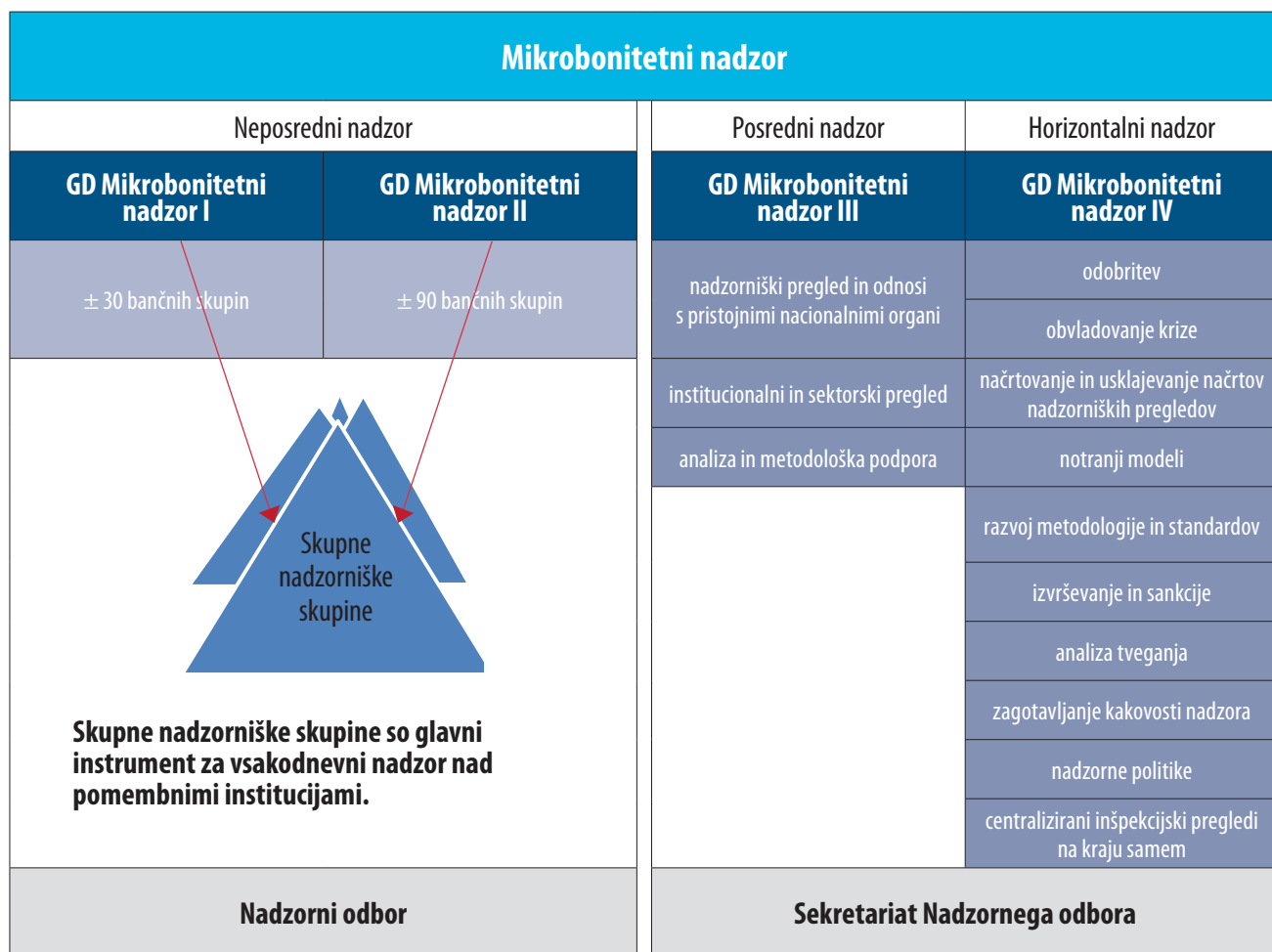
23

Model, sprejet za pridobivanje virov za nadzor pomembnih institucij, vključuje osebje ECB in osebje ustreznih pristojnih nacionalnih organov¹⁶. GD za mikrobonitetni nadzor I in II, ki izvajata neposredne nadzorne pristojnosti ECB, gostita osebje ECB, ki je bilo imenovano za člane in koordinatorje skupnih nadzorniških skupin. Ustrezni zaposleni pristojnih nacionalnih organov, ki so člani skupnih nadzorniških skupin, delujejo v prostorih svojih nacionalnih institucij. Marca 2016 je v skupnih nadzorniških skupinah delalo 846 zaposlenih pristojnih nacionalnih organov (izraženo v EPDČ), in 455 zaposlenih ECB (izraženo v ekvivalentu polnega delovnega časa (EPDČ)) (215 iz GD za mikrobonitetni nadzor I in 240 iz GD za mikrobonitetni nadzor II).

- 13 Drugi pododstavek člena 25(2) uredbe o EMN.
- 14 Struktura upravljanja ECB je opredeljena v PDEU. Izvršilni odbor je odgovoren za upravljanje notranje organizacije ECB, med drugim za vprašanja v zvezi s človeškimi viri in proračunom, vendar uredba o EMN nanj ni vplivala.
- 15 Uvodna izjava (66) uredbe o EMN.
- 16 V skladu s členom 6(2) uredbe o EMN so ECB in nacionalni pristojni organi pravno zavezani k sodelovanju v dobri veri in izmenjavi informacij. V členu 6(3) je določeno, da so pristojni nacionalni organi [...] dolžni ECB pomagati pri pripravi in izvajanju vseh aktov, ki se nanašajo na naloge iz člena 4 v zvezi z vsemi kreditnimi institucijami.

Slika 3

Organizacijska struktura EMN



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi informacij ECB.

24

Ob začetku delovanja EMN novembra 2014 je bila nova organizacijska struktura vzpostavljena in pripravljena na delovanje v polnem obsegu. Vendar je zapletena struktura, o kateri so se dogovorili, prinesla velike izzive. Velika mera usklajevanja in neovirane komunikacije med ECB in zaposlenimi pristojnih nacionalnih organov je postala ključna za doseganje skupnega in učinkovitega nadzornega pristopa.

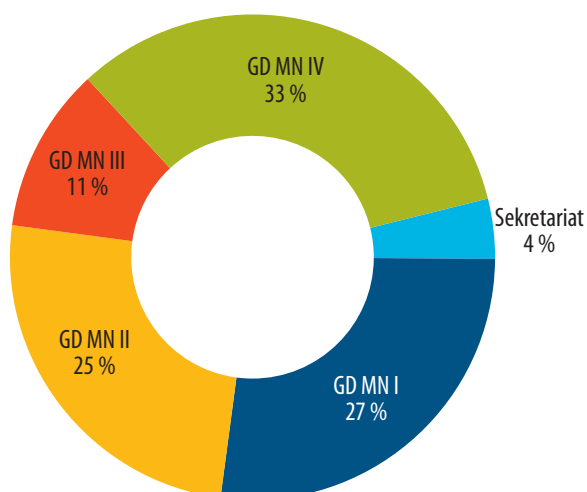
Zaposlovanje ECB za EMN je bilo glede na časovne omejitve uspešno ...

25

ECB je pred začetkom izvajanja svojih nadzornih pristojnosti sprejela ukrepe za pridobitev kadrovskih virov za novo funkcijo, pri čemer je bila ob upoštevanju kratkega časovnega obdobja precej uspešna. Zaposlovanje se je začelo leta 2013 in na 113 ločenih razpisov za delovna mesta se je prijavilo 25 000 kandidatov. Do konca leta 2014 je bilo zapolnjenih približno 85 % od 1 073 odobrenih delovnih mest v EPDČ za leto 2015. Zaposlovanje se je nadaljevalo med letom 2015 in do konca leta je bilo zapolnjenih približno 96 % vseh odobrenih delovnih mest. Na izbranem vzorcu smo primerjali življenjepise osebja, ki je bilo dejansko zaposleno, z znanji in veščinami, potrebnimi za zadevna delovna mesta. Zadevno osebje je imelo potrebne spretnosti in kvalifikacije za opravljanje nalog, ki jih dodeljuje ECB, čeprav so se sistematična preverjanja priporočil (tj. stik z osebami, navedenimi v življenjepisih, ki so napisale priporočilo) izvajala šele od decembra 2015. Za razčlenitev osebja ECB, dodeljenega EMN, po odstotkih glej **slika 4**.

Slika 4

Odobrena delovna mesta za bančni nadzor ECB dne 31. decembra 2015 – razčlenitev po EPDČ



... vendar je ECB zelo odvisna od virov pristojnih nacionalnih organov

26

Standardi, ki veljajo za pridobivanje virov za EMN, določajo, da je ECB „odgovorna za zagotavljanje potrebnih finančnih in človeških virov za izvajanje nalog, ki se nanjo prenesejo“¹⁷, in da bi viri morali biti „pridobljeni na način, ki bi zagotavljal neodvisnost ECB od neprimernih vplivov pristojnih nacionalnih organov in udeležencev na trgu“¹⁸.

27

Ključno tveganje pri trenutni strukturi je, da v sistemu skupnih nadzorniških skupin velik del stroškov nadzora pomembnih bank v euroobmočju nosijo pristojni nacionalni organi¹⁹. Zato je skupni proračun za nadzor dejansko kombinacija 27 ločenih proračunov²⁰, vključno s proračunom ECB. Velik delež skupnih virov se porabi za stroške nacionalnega osebja (pristojnih nacionalnih organov in centralnih bank). Nacionalni organi imajo glavno besedo o finančnih sredstvih in drugih virih, ki jih namenijo inšpekcijskim pregledom na kraju samem, ter osebju, imenovanem za člane skupnih nadzorniških skupin²¹, čeprav je za ta področja nadzora dejansko odgovorna ECB. ECB sicer razkrije znesek nadomestila za nadzor, ki ga zaračuna bankam, in ga sporoči pristojnim nacionalnim organom pred sprejetjem končne odločitve o njegovi uvedbi, vendar trenutni pravni okvir ne vključuje nobene določbe o konsolidiranem razkritju vseh stroškov EMN.

Institucionalni organi so bili ustrezno vzpostavljeni, delujejo pa na podlagi zapletenega procesa odločanja

28

Pravni okvir za EMN je vzpostavljen. Kot določajo predpisi in v skladu s temeljnim načelom za učinkovit bančni nadzor¹²² Baselskega odbora za bančni nadzor, so bile sprejete in javno razkrite ureditve za vzpostavitev in poslovanje organov EMN, ki imajo vlogo v postopku odločanja.

17 Člen 28 uredbe o EMN.

18 Uvodna izjava (77) uredbe o EMN.

19 Obseg revizije ni vključeval proučitve proračunov pristojnih nacionalnih organov.

20 Ta podatek vključuje proračune pristojnih nacionalnih organov in drugih organov, ki so jih imenovali sodelujoče države članice, kjer je to ustrezno.

21 V členu 6 uredbe o EMN so določena pravila za sodelovanje med ECB in pristojnimi nacionalnimi organi znotraj EMN. Vendar je Sodišče dokumente in informacije o pristojnih nacionalnih organih prejelo le preko ECB in na podlagi vprašalnika. Za zadevne pristojne nacionalne organe revizijski postopki niso bili izvedeni.

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

29

Vloga Nadzornega odbora je načrtovati in izvajati nadzorne naloge, prenesene na ECB. V tem okviru Nadzorni odbor dokončno sprejme kompletne osnutke sklepov, ki jih večinoma pripravijo skupne nadzorniške skupine, in jih predlaga Svetu ECB. Odločitve štejejo za sprejete, razen če jim Svet ECB v določenem roku ne ugovarja (ta postopek je znan kot postopek z neugovarjanjem). Sestava Nadzornega odbora in ustrezni postopek imenovanja sta določena v uredbi o EMN²³. Sodišče ni moglo revidirati postopkov imenovanja in odstitve predstavnikov pristojnih nacionalnih organov v Nadzornem odboru²⁴. Pri imenovanju članov, ki so predstavniki pristojnih nacionalnih organov ne potekajo posvetovanja z institucijami EU, ki pri njem tudi ne sodelujejo.

30

ECB je v skladu z uredbo o EMN²⁵ vzpostavila tudi Upravni odbor za pregled za izvajanje notranjega upravnega pregleda odločitev ECB. Do julija 2015 je moral Upravni odbor za pregled pregledati šest odločitev. V vseh primerih je mnenje izrekel v določenem roku dveh mesecev. V enem primeru je Nadzorni odbor za predložitev nove odločitve Svetu ECB po posvetovanju Upravnega odbora za pregled potreboval tri mesece in pol namesto 20 delovnih dni.

31

Odbor za mediacijo²⁶, vzpostavljen za odpravljanje razhajanj med stališči, ki jih izrazijo zadevni pristojni nacionalni organi glede ugovorov Sveta ECB zoper odločitev Nadzornega odbora, še ni bil uporabljen.

Odločanje je zapleten proces s številnimi ravni izmenjave informacij, pri njem pa pomembno sodeluje sekretariat Nadzornega odbora

32

Uspešni postopki notranjega upravljanja in komunikacije bi morali olajšati sprejemanje odločitev na ravni, ki je ustrezna glede na pomembnost zadeve, in v ustreznem roku, odvisno od stopnje nujnosti²⁷.

33

Postopek odločanja EMN, vključno s postopkom z neugovarjanjem, je prikazan na **sliki 5**.

23 Člen 26 uredbe o EMN.

24 Glej bistveno merilo 2 temeljnega načela za učinkovit bančni nadzor 2 Baselskega odbora za bančni nadzor.

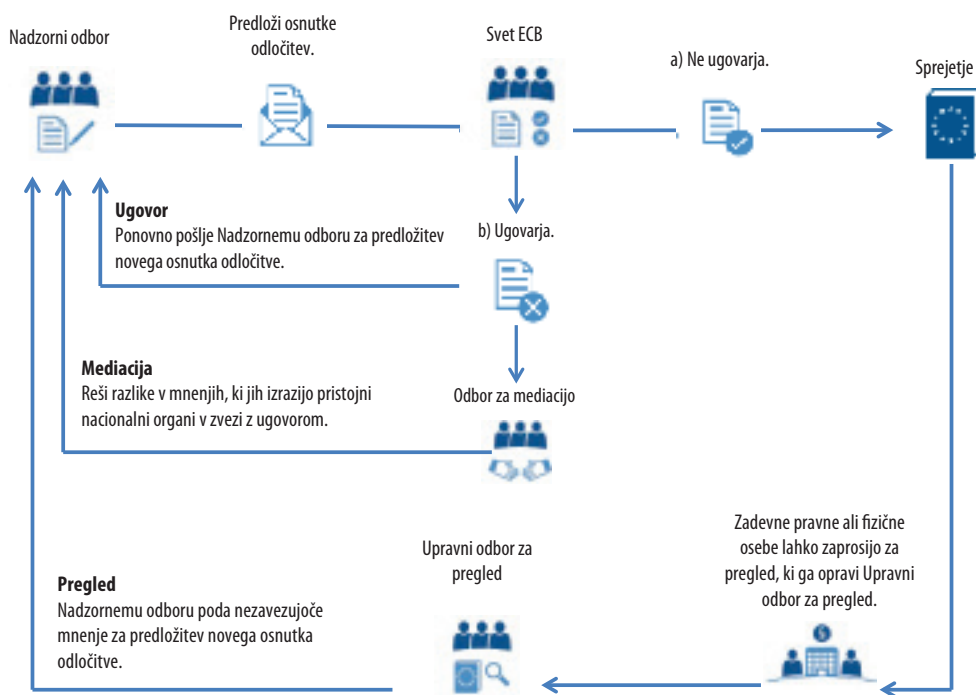
25 Člen 24 uredbe o EMN.

26 Glej Uredbo (EU) št. 673/2014 Evropske centralne banke z dne 2. junija 2014 o ustanovitvi Odbora za mediacijo in sprejetju njegovega poslovnika (UL L 179, 19.6.2014, str. 72).

27 Bistveno merilo 4 temeljnega načela za učinkovit bančni nadzor 2 Baselskega odbora za bančni nadzor.

Slika 5

Pregled postopka odločanja



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi informacij ECB.

34

V **Prilogi III** sta ponazorjeni kompleksnost in zapletenost izmenjave informacij v procesu odločanja, pri katerem v veliki meri sodeluje sekretariat Nadzornega odbora. V okviru standardnega postopka (brez upoštevanja pripravljalnega dela skupnih nadzorniških skupin) bi moral postopek trajati približno pet tednov²⁸.

35

Za usklajevanje procesa odločanja je odgovoren sekretariat Nadzornega odbora. Za ta namen je razvil notranje prakse in procese. Vendar ni izdal veliko smernic za skupne nadzorniške skupine in druga poslovna področja v obliki kontrolnih seznamov, predlog in diagramov poteka.

28 To obdobje vključuje pet delovnih dni, da člani Nadzornega odbora proučijo dokumentacijo, preden odobrijo osnutek odločitve, dva tedna za pravico kreditne institucije do izjave in največ deset delovnih dni, da Svet ECB sprejme odločitev brez ugovora, kot je določeno v uredbi o EMN. Faze pripravljalnega dela skupnih nadzorniških skupin so opisane v **Prilogi III**. Standardni rok petih tednov se uporablja v primerih, ko je potrebna obravnava. Če odločitev ne bo imela negativnega učinka, pravice do izjave ni treba upoštevati, standardni postopek pa tako traja tri tedne.

Nadzorni odbor mora sprejeti veliko odločitev ...

36

Do novembra 2015 je Nadzorni odbor sprejel 1 450 nadzorniških odločitev (glej **tabelo 2**). Predsednica Nadzornega odbora je javno komentirala, da mora Svet ECB zaradi količine nadzorniških odločitev, ki mu jih Nadzorni odbor posreduje, zaupati v njegove ugotovitve²⁹. Januarja 2016 se je začela razprava o poenostavitvi nekaterih vidikov postopka odločanja³⁰.

Tabela 2

Nadzorniške odločitve od novembra 2014 do novembra 2015

Kategorija nadzorniške odločitve	Število odločitev
Odločitve o sposobnosti in primernosti	661
Pomembnost in sprememba pomembnosti	216
Odločitve v zvezi s celovito oceno	145
Proces nadzorniškega pregledovanja in ovrednotenja	119
Kapital (izdaja, zmanjšanje navadnega lastniškega temeljnega kapitala)	103
Pridobitev kvalificiranih deležev	80
Licenciranje	27
Opustitev bonitetnih zahtev	18
Razno	17
Tekoči nadzorniški postopki	13
Navodila za pristojne nacionalne organe o pomembnih institucijah	13
Druga dovoljenja (prodaja)	9
Združitve	8
Odločitve o odredbah o stroških in nadomestilih	7
Odločitve v zvezi s finančnimi konglomerati	6
Notranji modeli	5
Odločitve o strukturi skupin	2
Splošna navodila za pristojne nacionalne organe	1
SKUPAJ	1 450

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi informacij ECB.

29 „Svetu ECB se predloži na tisoče odločitev. Med njimi so odločitve, ki jih nikoli nisem obravnavala, prav tako pa jih niso obravnavali podrejeni, ker uredba o EMN ne predvideva prenosa odgovornosti. Menim, da Svet ECB ne more proučiti vsake podrobnosti. Zaupati mora Nadzornemu odboru“. https://bankingsupervision.europa.eu/press/interviews/date/2016/html/sn160_125.en.html

30 V govoru je podpredsednica pojasnila, da Nadzorni odbor proučuje možnost uvedbe okvira za prenos rutinskih odločitev na nižje ravni, kar bi mu omogočilo, da se osredotoči na občutljivejša, pomembna in diskrecijska vprašanja. https://bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2016/html/se160_113.en.html

37

Za 16 vzorčenih primerov so bile Sodišču zagotovljene preglednice postopkovnih korakov in datumov za različne vrste odločitev. Vendar Sodišče ni imelo dostopa do pripadajoče dokumentacije, zato ne more izraziti mnenja o učinkovitosti postopka.

... s posrednim učinkom na delo usmerjevalnega odbora

38

ECB je pri pregledu leta 2015 odkrila pomanjkljivosti pri organizaciji in drugih podrobnostih postopkov in sestankov usmerjevalnega odbora. Najpomembnejša ugotovitev je bila, da se je sekretariat težko pripravil za sestanke Nadzornega odbora in usmerjevalnega odbora, ki so potekali na isti dan, zato so bili dokumenti pogosto razposlani prepozno, člani odbora pa niso bili dovolj pripravljeni na razpravo o točkah na dnevnem redu.

39

Ob koncu pregleda je bilo pripravljeno sporočilo, v katerem so bile opisane prednosti in slabosti številnih možnosti izboljšanja. Po njihovi obravnavi je usmerjevalni odbor sklenil, da ne bo spreminjal organizacije svojega dela, ampak samo standardiziral nekatere elemente postopka spremljanja.

Načelo ločenosti monetarne politike in nadzora se uporablja, vendar obstajajo tveganja glede razumevanja neodvisnosti

40

ECB naloge, ki se nanjo prenesejo z uredbo o EMN, opravlja brez poseganja v svoje naloge, ki se nanašajo na monetarno politiko, in v druge svoje naloge ter ločeno od njih.³¹ V uvodni izjavi 65 te uredbe je navedeno, da bi se morale naloge monetarne politike in nadzorniške naloge ECB opravljati popolnoma ločeno, da se preprečijo navzkrižja interesov in zagotovi, da se obe funkciji izvajata v skladu z veljavnimi cilji. Osebe, ki sodeluje pri izvajanju nalog, ki so se z uredbo o EMN prenesle na ECB, mora biti organizacijsko ločeno od osebja, ki sodeluje pri opravljanju drugih nalog, dodeljenih ECB, pri čemer zanj veljajo tudi ločene linije poročanja. ECB je morala sprejeti in objaviti vsa potrebna notranja pravila, vključno s pravili o poklicnih skrivnostih in izmenjavi informacij med obema področjema delovanja, ter zagotoviti, da je pri delovanju Sveta ECB monetarna funkcija popolnoma ločena od nadzorne funkcije.³²

31 Člen 25 uredbe o EMN.

32 Glej zlasti člen 25 uredbe o EMN.

41

ECB je o tem sprejela sklep, sprejela pa je tudi pravila o poklicni skrivnosti in izmenjavi informacij med funkcijama. Svoj poslovnik je spremenila tako, da je nove organe odločanja vključila v organizacijsko strukturo in pojasnila njihovo medsebojno delovanje v postopku odločanja. Sodišče je bilo obveščeno, da v skladu z uredbo o EMN Svet ECB za navedeni področji pripravi ločene dnevne rede in organizira ločene sestanke. To je zahtevano v členu 131.1 Poslovnika ECB.

Lahko bi se storilo več, da bi se ocenila tveganja, ki izhajajo iz skupne uporabe služb

42

Sklep ECB o izvajanju ločenosti³³ določa, da se ECB lahko nekatere oddelke opredeli kot „skupne službe“, ki zagotavljajo podporo funkciji denarne politike in nadzorni funkciji. Skupne službe se vzpostavijo zaradi učinkovitega in uspešnega opravljanja storitev ter čim manjšega podvajanja dela. Kljub zgoraj opisanim pozitivnim zadevam so s temi ureditvami povezana tudi tveganja (glej **tabelo 3**).

43

Tveganja, ki izhajajo iz tega, da se načelo ločenosti ne izvaja v celoti, so lahko prisotna tudi na drugih področjih delovanja. Tako tveganje je med drugim delitev zaupnih informacij. Skupne službe so izvzete iz določb o izmenjavi informacij med funkcijama iz člena 6 sklepa ECB o izvajanju načela ločenosti (kar pomeni, da za izmenjavo zaupnih informacij ni potrebna vnaprejšnja odobritev Izvršilnega odbora),³⁴ čeprav veljajo splošna načela o dostopu do informacij.

44

Obstajajo splošne določbe o obdelavi zaupnih informacij (npr. pravne obveznosti iz člena 37(2) Statuta ESCB in ECB, člena 339 PDEU, etičnega okvira ECB ter členov 4 in 5 Sklepa ECB/2014/39). V merilu 5 temeljnega načela 2 za učinkovit bančni nadzor Baselskega odbora za bančni nadzor je poudarjena potreba po pravilih o obravnavanju navzkrižij interesov in ustrezni uporabi informacij. Vendar ECB ni posebej analizirala tveganj za vsako skupno službo ali zagotovila ločenosti na ravni enote ali oddelka za večino poslovnih področij.

33 Sklep Evropske centralne banke z dne 17. septembra 2014 o izvajanju ločenosti med funkcijo denarne politike in nadzorno funkcijo Evropske centralne banke (ECB/2014/39) (UL L 300, 18.10.2014, str. 57).

34 Člen 3(4) Sklepa ECB/2014/39.

Tabela 3

Skupne službe ECB in tveganja za ločenost funkcij

Skupna služba/ poslovno področje	Ali ima služba ločene oddelke?	Morebitna nasprotja	Ali obstajajo posebni zaščitni ukrepi poleg sklepa ECB in etičnih pravil?
Uprava	Ne.	Dodelitev virov, prednostna razvrstitev nalog.	Ne.
Informacijska tehnologija	Ne.	Dodelitev virov, prednostna razvrstitev nalog, ločene zahteve za IT.	Ne.
Komunikacija	Ne.	V primeru nasprotnih stališč o vprašanju enota za gotovi podporo pri komunikaciji. Na podlagi tega se lahko doseže soglasje, s katerim ni zadovoljna nobena stran.	Ne.
Človeški viri, proračun in organizacija.	Ne.	Vsebinsko se poroča le Izvršilnemu odboru brez delitve odgovornosti v zvezi z zaposlovanjem, proračunom, napredovanjem, odpuščanjem in disciplinskimi pooblastili, pri čemer nadzorno osobe dejansko odgovarja predsedniku Nadzornega odbora.	Ne.
Notranja revizija	Zelo omejeno. Vodja skupine za notranjo revizijo je kot član direktorata za notranjo revizijo odgovoren za revizijsko delo na obeh področjih, skupina pa revidira tudi statistične podatke (nadzorne in monetarne).	Ker se ocena tveganj nanaša na organizacijo kot celoto, se ključna tveganja na enem področju morda ne obravnavajo oziroma ne obravnavajo pravočasno na drugem področju. Dodelitev virov je lahko neustrezna. To področje je obravnavano v oddelku o notranji reviziji.	Ne.
Pravna služba	Vzpostavljen je bil ločen nadzorni oddelek, ki je ločen do ravni namestnika generalnega direktorja. Generalni direktor je odgovoren za obe področji. Linija poročanja v zvezi z nadzorom ne vodi do predsednika Nadzornega odbora, temveč do podpredsednika, ki je tudi član Sveta ECB in Izvršilnega odbora.	Pravne ocene se lahko nanašajo na katero koli funkcijo. ¹ Ker ni popolne ločenosti na ravni generalnega direktorata, lahko eno področje prevladuje, zlasti ker linija vsebinskega poročanja v zvezi z nadzorom poteka do podpredsednika in ne predsednika Nadzornega odbora. To bi lahko oviralo izražanje nasprotujočih si stališč o vprašanih v skupnem interesu.	Ne.

1 Pri pravni službi in svetovanju o pravnih predpisih na področju nadzora linija poročanja ne poteka le do podpredsednika Nadzornega odbora, temveč tudi do člana Izvršilnega odbora, odgovornega za pravno službo.

45

Razen Sklepa ECB/2014/39 Sodišču ni bila predložena nobena dokumentacija o izvajanju načela ločenosti, tudi ne o morebitnih „kitajskih zidovih“³⁵ v skupnih službah ali dokazi o spremljanju spoštovanja načela ločenosti.

46

Razen pravne službe in direktorata za statistične podatke nadzorne naloge in druge naloge ECB v skupnih službah niso ločene na ravni oddelka, poleg tega pa ni linije vsebinskega poročanja do predsednika Nadzornega odbora. Od 1. januarja 2016 so nekatere skupne službe (GD Informacijski sistemi, GD Uprava, GD Kadrovska služba in GD Finance) podrejene glavnemu koordinatorju podpornih služb, ki je preko predsednika ECB odgovoren Izvršilnemu odboru. ECB ni izvedla analize v zvezi s tveganjem morebitnih navzkrižij interesov, izmenjavo informacij znotraj teh služb ali potrebo po zaščitnih ukrepih. Prav tako spremljala, ali vsa poslovna področja spoštujejo tozadevna pravila, da bi zmanjšala tveganja, ki bi lahko nastala zaradi koncepta skupnih služb.

Z organizacijsko in finančno ureditvijo EMN so neločljivo povezana dodatna tveganja za neodvisnost monetarne politike in nadzornih funkcij

47

V temeljnih načelih za učinkovit bančni nadzor Baselskega odbora za bančni nadzor (BCBS) je navedeno, da mora biti nadzornik operativno neodvisen in imeti na voljo proračunske postopke, ki ne spodbujajo njegove avtonomije, ter ustrezne vire, hkrati pa je odgovoren za izpolnjevanje svojih nalog in uporabo svojih virov³⁶.

48

Izvršilni odbor je odgovoren za upravljanje notranje organizacije ECB, vključno s proračunskimi in kadrovskimi vidiki njene funkcije nadzora³⁷. V **Prilogi IV** je opisan proračunski postopek v ECB. Svet ECB na predlog Izvršilnega odbora pred koncem vsakega proračunskega leta sprejme proračun ECB za naslednje proračunsko leto. Izdatki za nadzorniške naloge so v proračunu navedeni ločeno ter dogovorjeni po posvetovanju s predsednikom in podpredsednikom Nadzornega odbora³⁸.

35 „Kitajski zidovi“ so notranje informacijske pregrade, vzpostavljene za preprečevanje navzkrižij interesov.

36 Temeljno načelo 2 Baselskega odbora za bančni nadzor.

37 Uredba o EMN ni spremenila strukture upravljanja ECB (člena 10.1 Poslovnika ECB). V skladu s členom 11.6 Statuta ESCB in ECB je Izvršilni odbor odgovoren za tekoče poslovanje ECB. Vendar to ne izključuje uporabe postopka z neugovarjanjem ali podobnih postopkov, da bi se Nadzornemu odboru zagotovila visoka stopnja avtonomije.

38 Člen 15.1 Poslovnika ECB.

49

Odbor za proračun ECB (BUCOM), ki ga sestavljajo strokovnjaki iz nacionalnih centralnih bank, pomaga organom odločanja pri njihovem delu³⁹. V tem okviru svetuje Svetu ECB v zvezi z zagotavljanjem virov za monetarno in nadzorno funkcijo, pri čemer med njima ni organizacijskih razlik.

50

V okviru proračunskega postopka sta predsednik in podpredsednik Nadzornega odbora zaprosena za mnenje o izdatkih ECB za bančni nadzor, vendar niti Odbor za proračun niti generalni direktorat za finance, katerega oddelek (oddelek za proračun, kontroling in organizacijo – glej **Prilogo IV**) je soodgovoren za svetovanje glede proračuna ter njegovo ocenjevanje in spremljanje, nista podrejena predsedniku ali Nadzornemu odboru kot celoti. ECB vsako leto pred zaključkom procesa odločanja seznani člane Nadzornega odbora z vsebino osnutka sklepa ECB o skupnem znesku nadomestila za nadzor, ki se bo zaračunal bankam.

51

To dejansko pomeni, da Nadzorni odbor, čeprav je odgovoren za načrtovanje in izvajanje nadzorniških nalog, nima nadzora nad potrebnimi kadrovskimi in finančnimi viri. To bi lahko zaradi nesistematičnega zagotavljanja virov za nadzor vplivalo na osnovno sposobnost Nadzornega odbora in njegovega predsednika za izvajanje ustrezne odgovornosti (glej odstavek 26 in 27).

52

V uvodni izjavi 66 uredbe o EMN⁴⁰ je navedeno, da bi morale osebe, ki sodelujejo pri opravljanju nalog, prenesenih na ECB, poročati predsedniku Nadzornega odbora. V praksi linija poročanja vključuje podpredsednika, ki je hkrati tudi član Sveta ECB in Izvršilnega odbora ter da pobudo za zadnjo fazo odločanja v Svetu ECB. Enako velja za nadzorniške oddelke v okviru skupne pravne službe in službe za statistiko, ki poročajo samo podpredsedniku Nadzornega odbora (glej odstavek 46).

39 Člen 9 Poslovnika ECB.

40 Čeprav uvodne izjave uredbe nimajo samostojnih pravnih učinkov, so pomembno vodilo pri razlagi členov uredbe in pripravi potrebnih organizacijskih okvirov, kot so ustrezne okvirne uredbe ali poslovniki.

Za vodstvo in zaposlene v okviru EMN se uporabljajo postopki in kodeksi etičnega ravnanja

Vzpostavljen je bil okvir za poklicno etiko v EMN, vendar za pristojne nacionalne organe še vedno velja nacionalna zakonodaja, prav tako pa imajo precej proste roke pri določanju lastnih pravil

53

Etični standardi, ki se uporabljajo za vse zaposlene v ECB, so določeni v okviru poklicne etike ECB⁴¹, ki je sestavni del Pravil za zaposlene v ECB. Okvir se uporablja za vse zaposlene v ECB, vendar ECB ni pristojna za urejanje pogojev za zaposlitev osebja pristojnih nacionalnih organov, zato ne zajema nadzorniškega osebja, ki ga skupnim nadzorniškim skupinam dodelijo pristojni nacionalni organi.

54

ECB je marca 2015 sprejela smernico⁴², ki določa načela ločenega okvira za poklicno etiko v EMN. Novi okvir naj bi sestavljali omenjena smernica, nabor najboljših praks za izvajanje omenjenih načel (izvedbene prakse) ter notranja pravila in prakse, ki jih ločeno sprejmejo ECB in vsak pristojni nacionalni organ. Pristojni nacionalni organi morajo smernico začeti izvajati najpozneje marca 2016. Pri tem prizadevanja za harmonizacijo redno spremlja skupna projektna skupina za okvir za poklicno etiko.

55

Smernica je v primerjavi z okvirom za poklicno etiko, ki se uporablja za zaposlene v ECB, manj podrobna, saj določa le osnovna načela skupnega okvira, ki naj bi jih pristojni nacionalni organi sprejeli ob uvedbi svojih notranjih pravil, postopkov in mehanizmov. Zaradi tega se lahko podrobnosti notranjih pravil posameznih pristojnih nacionalnih organov med seboj precej razlikujejo. Razlike med nacionalnimi okviri za poklicno etiko v EMN bi lahko ogrozile v statutu določen cilj doseganja konvergence in harmonizacije pri nadzoru ter škodile ugledu ECB. Čeprav smernica denimo obravnava vprašanje obdobja prepovedi opravljanja konkurenčne dejavnosti⁴³ za zaposlene in člane organov ECB in pristojnih nacionalnih organov, vključene v izvajanje nadzorniških nalog, je v njej navedeno le, da bi tako obdobje morale obstajati, ni pa določeno njegovo minimalno trajanje. Smernica prav tako ne obravnava trajanja mandata vodstvenih delavcev na področju nadzora⁴⁴ ter ne določa organa za spremljanje skladnosti z okvirom za poklicno etiko v EMN ali pogostosti takega spremljanja.

41 [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX:52015XB0620\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX:52015XB0620(01))

42 Smernica Evropske centralne banke (EU) 2015/856 z dne 12. marca 2015 o določitvi načel okvira za poklicno etiko v enotnem mehanizmu nadzora (ECB/2015/12) (UL L 135, 2.6.2015, str. 29).

43 Obdobje, v katerem se morejo osebe, ki zapustijo ECB, vzdržati opravljanja dejavnosti, ki bi lahko povzročile navzkrižje interesov.

44 V Združenem kraljestvu je na primer za vodstvene delavce na področju nadzora določeno najkrajše in najdaljše možno trajanje mandata.

56

Izvedbene prakse, ki jih je ECB objavila poleg obravnavane smernice, vključujejo različna priporočila ECB⁴⁵ za nacionalne okvire za poklicno etiko. Vendar pa v nasprotju s smernico te izvedbene prakse za pristojne nacionalne organe niso pravno zavezujoče.

57

Predvideva se, da bodo sodelujoči pristojni nacionalni organi določbe okvira za poklicno etiko v EMN (vključno z določbami smernice in izvedbenimi praksami) uporabljali za svoje zaposlene. Vendar pa splošna narava smernice skupaj z dejstvom, da izvedbene prakse niso pravno zavezujoče, posameznemu pristojnemu nacionalnemu organu posredno omogoča, da ima pri določanju in uporabi lastnega okvira za poklicno etiko precej proste roke.

Notranja revizija: uporabljen je bil inovativen pristop s celovitim revizijskim načrtom, vendar težave pri dodeljevanju virov in načrtovanju ovirajo njegovo izvajanje

58

Notranja revizija v ECB je v pristojnosti direktorata za notranjo revizijo (D-IA), ki je z uvedbo EMN postal skupna služba. Direktorat je odgovoren za revidiranje vseh operacij in dejavnosti ECB. Poleg tega dodeljuje vire Odboru notranjih revizorjev (IAC), organu, ki ga sestavljajo predstavniki višjega vodstva direktorata za notranjo revizijo ter pristojnih nacionalnih organov in nacionalnih centralnih bank.

59

Odbor notranjih revizorjev na zasedanjih v treh ločenih sestavah obravnava revizijska vprašanja, povezana z Evrosistemom, Evropskim sistemom centralnih bank (ESCB)⁴⁶ in EMN, kot so načrtovanje, priprava skupnih revizijskih standardov, izmenjava strokovnega znanja ter izvajanje revizij in s tem povezanih dejavnosti. Odbor notranjih revizorjev ima skladno s svojo revizijsko listino funkcijo notranjerevizijskega predstojnika za Eurosistem/ESCB/EMN, pri čemer so člani odbora kolektivno odgovorni za izvajanje te funkcije. Obenem vsak član odbora deluje kot predstavnik ločene pravne osebe in prevzema individualno odgovornost za upravljanje in izvajanje svojih delov revizijskega projekta ter neodvisno poročanje o njih.

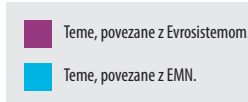
45 Na primer izvedbena praksa št. 11 o pozaposlitvenih omejitvah: ECB in pristojnim nacionalnim organom se priporoča, naj v obsegu, ki ga omogoča nacionalna zakonodaja, za člane organov ter zaposlene na vodstveni ravni in ravni strokovnjakov, ki nameravajo delati za kreditno institucijo, pri nadzoru katere so sodelovali, ali za neposredne konkurente take kreditne institucije, uvedejo sorazmerna obdobja prepovedi opravljanja konkurenčne dejavnosti. Za člane organov in višje osebe naj obdobje prepovedi opravljanja konkurenčne dejavnosti traja najmanj šest mesecev, če nameravajo delati za kreditno institucijo, za nadzor katere so bili odgovorni.

46 ESCB sestavljajo ECB in nacionalne centralne banke vseh 28 držav članic EU, medtem ko je Eurosistem omejen na ECB in centralne banke držav članic v euroobmočju (katerega funkcija je uporabljati monetarno politiko, o kateri odloča ECB).

Struktura Odbora notranjih revizorjev je prikazana na **sliki 6**. Šest revizijskih projektnih skupin je odgovornih za načrtovanje in izvajanje revizijskih nalog v zvezi s specifičnimi temami. Revizijske projektne skupine sestavljajo zaposleni ECB in pristojnih nacionalnih organov/nacionalnih centralnih bank. Vsako ugotovitev skupne revizijske skupine v okviru revizije, ki jo Odbor notranjih revizorjev opravi na lokalni ravni, je treba oceniti z vidika njenega vpliva na EMN kot celoto. Ta inovativen pristop je bil uveden zato, da bi se zagotovilo dosledno revidiranje medsektorskih zadev v EMN. Sodišče se je pri svoji reviziji osredotočilo predvsem na vlogo revizijske projektne skupine, odgovorne za EMN in statistiko (EMN-ST).

Sodišče je pregledalo dodeljevanje virov Odboru notranjih revizorjev, zlasti s strani D-IA, ter revizijsko načrtovanje in ocenjevanje tveganj (vključno s kritjem tveganja).

Slika 6



Dodeljevanje virov s strani Direktorata za notranjo revizijo: čeprav so bile kadrovske potrebe jasno količinsko opredeljene, je bilo končno število zaposlenih nezadostno

62

V marcu 2013, potem ko je bilo na podlagi zunanje ocene kakovosti sklenjeno, da bi bilo treba spodbuditi priprave D-IA na njegovo revizijo EMN, je D-IA ugotovil, da bo za dajanje neodvisnih in objektivnih zagotovil v zvezi s tem potrebnih najmanj 16 zaposlenih v ekvivalentu polnega delovnega časa. Kljub temu je Svet ECB avgusta 2013 za izvajanje nalog v zvezi z EMN in statistiko⁴⁷ za leto 2013 odobril samo tri zaposlene v D-IA za polni delovni čas, za leto 2014 pa še dodatne štiri. Enotam, ki so zahtevale zaposlene, niso bili predstavljeni razlogi za to odstopanje od prvotnih predlogov (glej **tabelo 4**).

47 Naloge v zvezi s statistiko so povezane z bančnim nadzorom (nadzorniški podatki) in monetarno politiko (centralnibančni podatki).

Tabela 4

Ugotovljene kadrovske potrebe in dejansko število zaposlenih

Kadrovske potrebe zvezi z EMN, kot jih je določil D-IA (zaposleni v EPDČ)	16
Skupno število odobrenih delovnih mest	7
(eno delovno mesto za naloge v enoti za preiskave, ki lahko obsega tudi dejavnosti na področjih, ki niso povezana z EMN)	(1)
(eno delovno mesto v zvezi z IT – za posamezne projekte se zapolni z osebjem z drugih področij v D-IA)	(1)
Delovna mesta, dodeljena za naloge v zvezi z EMN/statistiko, na področjih, ki niso IT in preiskave, in sicer:	5
(en glavni revizor, izbran izmed zaposlenih ECB v okviru zunanje objavljenega zaposlitvenega postopka)	1
(osebje, izbrano z zunanjim zaposlitvenim postopkom, ki ima nedavno pridobljena, posebna znanja na področju komercialnega bančništva/bančnega nadzora)	2
(osebje, zaposleno v okviru kratkotrajne napotitve, ki ima nedavno pridobljena, posebna znanja na področju bančnega nadzora)	1
(interna premestitev enega zaposlenega, zadolženega za naloge v zvezi z IT/statistiko, znotraj D/IA)	1

Vir: Evropsko računsko sodišče.

63

Predsednik revizijske projektne skupine za EMN in statistiko ima predhodne izkušnje z bančnim nadzorom (1995–2000) in je član poslovnega tima direktorata za notranjo revizijo, ki je pristojen za revizije, ki jih izvaja revizijska projektna skupina in revizije, povezane s centralnim bančništvom. V marcu 2015 sta se skupini pridružili dve osebi s tremi oziroma štirimi leti izkušenj na področju bančnega nadzora. Še en član skupine, ki se ji je pridružil septembra 2014, ima izkušnje iz zasebnega sektorja na področju obvladovanja tveganj in izvajanja okvira Basel II.

64

Kljub majhnemu številu osebja v direktoratu za notranjo revizijo sedanja kombinacija strokovnih znanj zajema številna pomembna področja in poleg tega še splošno revizijo, vendar bodo, ko bo skupina dosegla ustrezno velikost, ki bi omogočala izvajanje revizij v zvezi z metodološkimi in konceptualnimi vprašanji, potrebna bolj specifična strokovna znanja in praktične izkušnje (npr. makrobonitetni nadzor, zaledne storitve v zvezi s kreditiranjem podjetij).

65

Ker revizijska projektna skupina temelji na kolektivni odgovornosti svojih članov, je njeno delovanje odvisno od sodelovanja s pristojnimi nacionalnimi organi in njihovega praktičnega prispevka k nalogi. Na nekaterih področjih (npr. nadzor na kraju samem, prispevek lokalnih uslužbencev pristojnega nacionalnega organa) je odvisnost lahko večja kot na drugih (npr. zadeve v zvezi z upravljanjem). Očitno je, da je pri revidiranju v zvezi z EMN delovna obremenitev direktorata D-IA zaradi usklajevanja potreb večja.

Načrtovanje temelji na obsežnem revizijskem okviru, vendar ne upošteva vedno najboljše prakse

Revizijsko načrtovanje temelji na celovitem načrtu ...

66

Začetna dodelitev virov notranji reviziji je bila nezadostna in opravljena z zamudo. Zato je bilo sprva bolj malo dejavnosti načrtovanja.

67

Maja 2015 je bil dokončno oblikovan zelo podroben okvir⁴⁸ revizijskih tem, ki je sestavljen iz petih revizijskih grozdov, razdeljenih na 14 predmetov revizije ter 31 področij in procesov, nazadnje pa še več kot 150 dodatnih podelementov.

48 S pozitivno oceno revizijskega okvira, ki jo je podalo Sodišče, so se strinjali vsi pristojni nacionalni organi, ki so odgovorili na vprašalnik Sodišča. Kljub temu so trije od 11 pristojnih nacionalnih organov izrazili pomisleke glede natančnega obsega zadevnih predmetov revizije in njihove obravnave v razumnem časovnem okviru.

... vendar ne vključuje rezerve za *ad hoc* zahteve ali upošteva zunanje izvajanje (s partnerskim sodelovanjem naročnika)

68

Splošno revizijsko načrtovanje ovira dejstvo, da v nasprotju z najboljšo prakso⁴⁹ ni predvidena možnost izvedbe *ad hoc* revizij ali razširitve obstoječih revizij (zaradi politike 100-odstotne izrabe virov).

69

V nasprotju z najboljšo prakso je tudi to, da D-IA nima vzpostavljenega sistematičnega postopka glede operacij, oddanih v izvajanje zunanjim izvajalcem/operacij, ki jih izvaja skupaj z zunanjimi izvajalci.⁵⁰ Tako na primer v pogodbah ni zahtevano, da morajo notranje revizijske službe izvajalcev storitev ECB poročati o dejavnostih, oddanih v izvajanje zunanjim izvajalcem/dejavnostih, ki jih izvaja skupaj z zunanjimi izvajalci. Prav tako ni v vseh pogodbah klavzule, po kateri bi imela notranjerevizijska služba ECB pravico, da sama revidirala dejavnosti, oddane v izvajanje zunanjim izvajalcem/dejavnosti, ki jih izvaja skupaj z zunanjimi izvajalci.

Čeprav je metodologija ocenjevanja tveganj na splošno ustrezna, ne vključuje zaščitnih ukrepov, ki bi zagotavljali celovito in pravočasno obravnavo področij z visokim in srednjim tveganjem

Izdelane so bile podrobne predloge za predmet revizije, ki se uporabljajo v okviru modela tveganja, ki je kljub nekaterim pomanjkljivostim konceptualno ustrezen

70

Kot utemeljitev pri odločanju o prednostnem razvrščanju revizijskih tem v prihodnjem obdobju se uporablja ocena tveganja. Ta temelji na ključnih informacijah v predlogah za predmet revizije, ki vsebujejo podrobnosti o glavnih temah revizijskega okvira ter popoln opis posamezne dejavnosti, s tem povezanih procesov in najpomembnejših ključnih kontrol. Predloge, kot se uporabljajo pri oceni tveganja, so zelo dobro izhodišče za načrtovanje.

49 Glej na primer odstavek 3 razdelka BT 2.3 Minimalnih zahtev za obvladovanje tveganj, ki jih je izdal nemški pristojni nacionalni organ (BaFin), in odstavek 20 revizijskega standarda PS 240, ki ga je izdal nemški inštitut javnih revizorjev IDW.

50 Minimalne zahteve organa BaFin za obvladovanje tveganj, AT 9, odstavek 6; BT 2.1, odstavek 3.

71

Sodišče je pregledalo predloge za tri revizijska področja ter ugotovilo, da so ustrezne in se ustrezno uporabljajo. Poleg potrebe po jasnejši opredelitvi tveganja v zvezi s tretjimi osebami je bila ugotovljena tudi splošnejša potreba po doslednosti pri uporabi meril v zvezi s finančnimi posledicami in tveganjem sodnih postopkov ter v enem primeru po osredotočenosti na tveganja v zvezi z ločenostjo monetarne politike od politike nadzora.

72

Kljub tem pomanjkljivostim je model tveganja zelo primerno orodje za načrtovanje. Vsi pristojni nacionalni organi, ki so odgovorili na naš vprašalnik, so menili, da je postopek ocenjevanja tveganj ustrezen in pregleden.

Ni minimalnih ravni nadzora, s katerimi bi se zagotovilo, da so področja z visokim in srednjim tveganjem ter ključni podelementi v celoti zajeti, revizije v zvezi z EMN pa se za vire potegujejo z revizijami, ki niso povezane z EMN ...

73

Odbor notranjih revizorjev si ne prizadeva zajeti vseh tveganj v posameznem obdobju načrtovanja (kot je petletni cikel), temveč se opira samo na cilje srednjeročnega načrtovanja. Uporablja ključni kazalnik uspešnosti za vključenost področij z visokim tveganjem in si prizadeva, da bi vsako leto revidiral vsaj 30 % takih področij ter v posameznem triletnem obdobju zajel vsaj 90 % področij z visokim tveganjem. Toda za področja, na katerih je tveganje srednje veliko, taka ciljna vrednost ni določena. V okviru letnega revizijskega programa se ocena tveganja za področja z visokim in srednjim tveganjem vsako četrletje prilagodi, tako da je mogoče ob pojavu novih tveganj načrtovanje redno posodabljanje. Čeprav srednjeročni načrt za obdobje 2015–2018 zajema vsa področja z visokim tveganjem, ni jasno, ali oziroma kdaj bodo obravnavani vsi podelementi teh področij, formula, ki se uporablja pri revizijskem načrtovanju, pa sistematično ne vključuje elementov, ki še niso bili pregledani. Področja s srednjim tveganjem, kot so notranji modeli, makrobonitetni nadzor in manj pomembne institucije, pred letom 2019 sploh niso predvidena za revidiranje, prav tako pa ni jasno, v kolikšnem obsegu bodo obravnavana.

74

Kadar so viri omejeni, lahko zaradi pristopa, opisanega v odstavku 73, področja s srednjim ali visokim tveganjem ostanejo nerevidirana, saj niso bile določene minimalne ravni nadzora (določen rezultat ocene tveganja, pri katerem je revizija obvezna)⁵¹.

51 Minimalne zahteve za obvladovanje tveganj, ki jih je izdal nemški pristojni nacionalni organ, v primeru posebnih tveganj določajo letno revizijo, za vse druge procese in dejavnosti pa triletni revizijski cikel (minimalne zahteve organa BaFin za obvladovanje tveganj, BT 2.3).

75

Dejstvo, da ima notranja revizija značaj skupne službe, in pomanjkanje virov sta pripeljala do situacije, ko se predmeti revizije, povezani s centralnim bančništvom, in predmeti revizije, povezani z EMN, potegujejo za iste vire (glej **tabela 5**). V letu 2015 je bilo samo 15 % dejansko rezerviranega časa porabljenega za naloge v zvezi z EMN. Od 30 delovnih mest v D-IA jih je samo sedem (vključno s področji preiskav in IT) namenjenih nalogam v zvezi z EMN in statistiko.

Tabela 5

Revizije, predvidene za EMN, v primerjavi z drugimi revizijskimi nalogami v sodelovanju s pristojnimi nacionalnimi organi

Področje revizije	Področja z visokim preostalom tveganjem po stanju septembra 2015	Izvedene ali začete revizije leta 2015	Predlagane revizije za leto 2016	Predlagane revizije za obdobje 2017/2018
EMN/statistika ¹	6	1	2	3
Evrosistem/ESCB ²	9	11	9	14
Upravljanje, tveganje, računovodstvo in IT	3	0	2	6
Skupaj brez EMN	12	11	11	20

1 Ni jasnega ločevanja med centralnobančno in nadzorniško statistiko.

2 Vključuje zlasti monetarno politiko in njeno izvajanje, statistiko, plačilne in poravnalne sisteme, bankovce, računovodsko izkazovanje v konsolidirani bilanci stanja Evrosistema in finančno poročanje.

Vir: ERS na podlagi podatkov ECB.

... v praksi pa področja z najvišjim tveganjem niso bila takoj prednostno določena za revizijo

76

S kalibracijo, s katero se doseže skladnost med predmeti revizije, ki jih predlagajo različne revizijske projektne skupine, je mogoče priti do prilagojenih ocen tveganja. Poleg tega lahko projektna skupina za vodenje kakovosti, kadar predlaga revizije Odboru notranjih revizorjev, izbere predmete revizije, ki niso bili ocenjeni kot najbolj tvegani, odbor pa predlogov projektne skupine nikakor ni zavezan upoštevati.

77

Čeprav sta temi „stalni nadzor sistemsko pomembnih bank – SREP“ in „krizno upravljanje v bančništvu“ od vseh predmetov revizije, za katere je odgovorna revizijska projektna skupina za EMN, dobili najvišjo oziroma drugo najvišjo oceno preostalega tveganja, v prvem letu nista bili revidirani, temveč sta bili vključeni v revizijski načrt za obdobje 2017/2018. Za leti 2015 in 2016 sta bila na področju EMN izbrana predmeta revizije „stalni nadzor – načrtovanje in spremljanje“ (na šestem mestu) oziroma „nadzorniška statistika in upravljanje informacij“ (na deljenem drugem mestu). Revidiranje vidikov načrtovanja stalnega nadzora brez temeljitega pregleda procesa nadzorniškega pregledovanja in vrednotenja (SREP), ki je ključni proces stalnega nadzora, ni enako celoviti obravnavi vsebine predmeta.

Ureditve glede odgovornosti

43

78

Za kakovost bančnega nadzora je ključen trden okvir odgovornosti, saj je povezan z načeli dobrega upravljanja, kot sta preglednost in učinkovitost⁵². Odgovornost pomeni, da mora nadzorni organ zaradi vzpostavljanja in spodbujanja širšega razumevanja svojih dejavnosti in uspešnosti ter prejemanja potrebnih povratnih informacij zagotavljati ustrezne, pravočasne in točne informacije številnim deležnikom.

79

Za presojo splošnega okvira odgovornosti EMN so bili kot referenčno merilo uporabljeni okvir, opredeljen v panoramskem pregledu ureditev odgovornosti in javnega revidiranja v EU, ki ga je objavilo Evropsko računsko sodišče (glej odstavek 80)⁵³, ureditve iz člena 20 uredbe o EMN, prenovljena temeljna načela BCBS za učinkovit bančni nadzor iz leta 2012 (glej **okvir 2**) ter pravni okviri in prakse v primerljivih jurisdikcijah.

52 Empirična analiza je pokazala pozitivno in pomembno korelacijo med preglednostjo nadzornika in uspešnostjo bančnega nadzora. Glej na primer Arnone, M. Salim. Darbar, S. M. in Gambini, A. „Banking Supervision: Quality and Governance“ (Bančni nadzor: kakovost in upravljanje), 2007, delovni dokument 07/82, MDS.

53 „Vrzeli, prekrivanja in izzivi: panoramski pregled ureditev odgovornosti in javnega revidiranja v EU“, ERS, 2014 (<http://eca.europa.eu>).

Okvir 2

Baselski odbor za bančni nadzor

Baselski odbor za bančni nadzor (BCBS) je glavni organ, ki na svetovni ravni določa standarde za bonitetno ureditev bank, in forum za sodelovanje pri zadevah v zvezi z bančnim nadzorom. Prenovljeni nabor njegovih 29 temeljnih načel, ki vsebujejo ločena bistvena in dodatna merila, obravnava:

- o nadzorniška pooblastila, odgovornosti in funkcije, s poudarkom na uspešnem nadzoru na podlagi tveganj ter na potrebi po zgodnjem posredovanju in pravočasnih nadzornih ukrepih (načela 1–13); in
- o pričakovanja bank glede nadzora, s poudarkom na pomembnosti dobrega upravljanja in obvladovanja tveganj ter skladnosti z nadzorniškimi standardi (načela 14–29).

Čeprav načela niso pravno zavezujoča, se na široko uporabljajo kot mednarodno sprejeta referenčna merila za presojo kakovosti nadzornih sistemov in praks v različnih jurisdikcijah. ECB je kot članica Baselskega odbora za bančni nadzor potrdila⁵⁴ svojo zavezanost izjavi iz temeljnih načel BCBS za učinkovit bančni nadzor (2012), da načela tvorijo „trdno podlago za urejanje, nadzor in upravljanje bančnega sektorja ter upravljanje tveganj v tem sektorju“⁵⁵.

54 ECB – Vodnik po bančnem nadzoru (november 2014), str. 6 in 7.

55 Temeljna načela BCBS za učinkovit bančni nadzor (2012).

80

V svojem panoramskem pregledu odgovornosti v EU smo opredelili naslednje glavne elemente trdnega okvira odgovornosti:

- (i) jasna opredelitev nalog in pristojnosti;
- (ii) široka pooblastila za neodvisno zunanjo revizijo z vidika financ, skladnosti s predpisi in smotrnosti;
- (iii) zagotovilo posloводства o doseganju ciljev politike;
- (iv) popoln demokratični nadzor in
- (v) povratne zanke, da bi omogočili popravljalne ukrepe/izboljšave.⁵⁶

81

V nadaljevanju je obravnavano, v kolikšnem obsegu okvir odgovornosti EMN izpolnjuje vsako od teh petih zahtev.

(i) Naloge in pristojnosti EMN kot celote so v zakonodaji, na podlagi katere je ustanovljen, jasno opredeljene in javno razkrite

82

Kar zadeva jasnost pristojnosti v verigi odgovornosti, so bile nadzorniške naloge EMN z uredbami prenesene na ECB. Vzpostavljena so posebna pravila, po katerih mora ECB svojo monetarno politiko in nadzorniške naloge izvajati neodvisno, hkrati pa mora biti za dejavnosti v zvezi z EMN odgovorna Evropskemu parlamentu, Svetu in Euroskupini. Nadzorne dejavnosti načrtuje in izvaja Nadzorni odbor, medtem ko je Svet ECB odgovoren za sprejemanje končnih odločitev in splošno upravljanje ECB, ki vključuje monetarno in nadzorno funkcijo. Podrobnosti o postopku odločanja so predstavljene v **Prilogi III**.

83

Glede jasnosti ciljev je v uredbi o EMN jasno navedeno, da je cilj ECB v zvezi z njenimi nadzornimi nalogami „prispevati k varnosti in trdnosti kreditnih institucij ter k stabilnosti finančnega sistema v Uniji in vsaki državi članici“⁵⁷.

56 V baselskih merilih so upoštevane vse te zahteve, razen zahteve glede povratnih zank, ki je predvsem praksa, z izvajanjem katere si druge jurisdikcije prizadevajo razumeti vpliv bonitetnega okvira in uspešnost nadzora. Povratne zanke so mehanizmi, ki zagotavljajo, da se pri zakonodajnem postopku upoštevajo povratne informacije deležnikov (npr. posvetovanja z nadzorovanimi subjekti ali ankete med njimi). Ankete je na primer mogoče uporabiti kot pokazatelj uspešnosti za ugotavljanje problematičnih področij in možnosti za izboljšanje.

57 Člen 1 Uredbe (EU) št. 1024/2013.

84

Sodišče je odkrilo nekaj problematičnih vprašanj, povezanih s pristojnostmi in usklajevanjem različnih sestavnih delov EMN (glej oddelek o skupnih nadzorniških skupinah in oddelek o inšpekcijskih pregledih na kraju samem).

(ii) Pooblastilo Sodišča za revizijo je opredeljeno v Pogodbi o delovanju Evropske unije

85

Ureditve številnih jurisdikcij predvidevajo, da javno revidiranje bančnih nadzornikov in njihovih dejavnosti vključuje tudi primere, ko so za nadzor odgovorne centralne banke. Z dodelitvijo pravic za revidiranje bančnih nadzornikov vrhovnim revizijskim institucijam naj bi prispevali k povečanju odgovornosti in preglednosti.

86

Za revizorja ECB je določeno Evropsko računsko sodišče. Njegov mandat je opredeljen v členu 27.2 Statuta ESCB in ECB⁵⁸, v skladu s katerim se uporabljajo določbe člena 287 PDEU, po katerih je Sodišče pristojno za preverjanje operativne učinkovitosti upravljanja ECB in tudi njenih nadzornih nalog.

87

V tej prvi reviziji nekaterih pomembnih področjih dejavnosti EMN ni bilo mogoče zajeti (glej podrobnosti o obsegu revizije v odstavku 19 in **Prilogi I**). V poročilu Odbora za stike vrhovnih revizijskih institucij EU so primerjane revizijske pravice 27 od 28 nacionalnih vrhovnih revizijskih institucij v EU⁵⁹ glede revidiranja bančnih nadzornikov. V izjavi⁶⁰, pripravljeni na podlagi tega poročila, je poudarjeno, da se je v državah, kjer prejšnje pristojnosti nacionalnih vrhovnih revizijskih institucij za revizijo bančnih nadzornikov niso bile nadomeščene s podobnim obsegom revizije nadzornih dejavnosti ECB, ki jo izvaja Evropsko računsko sodišče, pojavila revizijska vrzel. **Tabela 6** vsebuje primerjalni pregled pooblastil za revizijo mikrobonitetnega nadzora v nekaterih jurisdikcijah zunaj EU, **Priloga V** pa povzetek ureditev revizije bančnega nadzora, ki veljajo v teh jurisdikcijah.

58 Besedilo člena 27.2 se zrcali tudi v členu 20(7) uredbe o EMN.

59 Ena država se na anketo ni odzvala.

60 Izjava Odbora za stike vodij vrhovnih revizijskih institucij držav članic EU in Evropskega računskega sodišča z naslovom „Zagotavljanje popolnoma revizijsko preverljive, odgovorne in uspešne ureditve nadzora bank po uvedbi enotnega mehanizma nadzora“.

Tabela 6

Pooblastila za revizijo mikrobonitetnega nadzornika (zakonsko dodeljene pravice) in obseg pooblastil

Nadzornik	Pravice za revizijo smotrnosti poslovanja pri nadzornih dejavnostih	Pravice za revizijo smotrnosti poslovanja pri drugih dejavnostih	Pravice za revizijo skladnosti s predpisi pri nadzornih dejavnostih	Pravice za revizijo skladnosti s predpisi pri drugih dejavnostih
ZDA	DA – POLNE revizijske pravice	DA – POLNE revizijske pravice	DA – POLNE revizijske pravice	DA – POLNE revizijske pravice
Kanada	DA – POLNE revizijske pravice	DA – POLNE revizijske pravice	DA – POLNE revizijske pravice	DA – POLNE revizijske pravice
Avstralija	DA – pristojnost za pregled ali preučitev vseh vidikov poslovanja subjekta	DA – pristojnost za pregled ali preučitev vseh vidikov poslovanja subjekta	Pristojnosti za izvedbo dodatnih storitev (smernice za boljšo prakso ter poročila o zagotovilih in pregledih)	Pristojnosti za izvedbo dodatnih storitev (smernice za boljšo prakso ter poročila o zagotovilih in pregledih)

Vir: Evropsko računsko sodišče.

(iii) Za dajanje zagotovil glede uresničevanja ciljev EMN še ni bil razvit uraden okvir za merjenje uspešnosti

88

V zvezi z odgovornostjo se predpostavlja, da se bodo nadzornikova dejanja presojala glede na nekatere standarde in opredeljene cilje. Okvir za merjenje uspešnosti, pri katerem se uporablja širok nabor kazalnikov in metrik uspešnosti na različnih ravneh nadzora, predstavlja skladen in dosleden pregled uspešnosti nadzora ter deležnikom prikaže, kako nadzorniške prakse prispevajo k uresničevanju ciljev.

89

ECB v času, ki ga je do zdaj imela na voljo, za EMN še ni razvila uradnega okvira za merjenje uspešnosti. Izdelala je orodje, imenovano „SSM Supervisory Dashboard Pilot“, s katerim lahko spremlja in presoja najpomembnejše vidike svojih nadzornih dejavnosti ter spremlja uspešnost prenašanja nadzorniških prioritet v prakso. Vendar pa je to orodje na voljo samo Nadzornem odboru in višjemu vodstvu, zato drugim deležnikom ne daje zagotovil glede uresničevanja ciljev EMN.

90

Formalni kazalniki uspešnosti so v drugih jurisdikcijah običajen del nadzorne funkcije. Nekaj teh kazalnikov je informativno predstavljenih na **sliki 7**.

Slika 7

Primeri kazalnikov uspešnosti

	Primeri metrik
Kazalniki, povezani s stečaji ali obsegom izgub zaradi neizpolnjevanja obveznosti	● rezultati nadzorne ocene tveganj pred stečaji, število stečajev ● izgube zaradi propada (kazalnik zaščitenosti denarja¹, kazalnik uspešnosti subjektov²) ● urejen oz. neurejen propad
Kazalniki, povezani z (javnim) zaupanjem v bančni sektor ali bančnega nadzornika	● poslovne in javne raziskave ● trendi pologov strank
Kazalniki gibanja med različnimi nadzornimi režimi ali rezultati ocen tveganja	● dolgoročni trendi rezultatov nadzornih ocen tveganja v bankah, ki se spremljajo in o katerih se poroča
Kazalniki na podlagi raziskav med deležniki	● vprašalnik, ki ga po pregledu na kraju samem izpolnijo institucije, mnenja opazovalcev iz panoge, medsebojne raziskave med nadzorniki

- 1 Razmerje med varnimi obveznostmi in skupnimi obveznostmi.
- 2 Razmerje med številom institucij, ki izpolnjujejo svoje obveznosti, in skupnim številom institucij.

Vir: poročilo BIS o vplivu in odgovornosti bančnega nadzora, julij 2015; Australian Prudential Regulation Authority (avstralski organ za bonitetno ureditev).

91

Pred vzpostavitvijo EMN je MDS v svojem strokovnem poročilu predlagal nabor ukrepov v zvezi s preglednostjo in odgovornostjo, s katerimi bi se spodbujala verodostojnost take nadzorniške politike⁶¹. V dokumentu je bilo med drugim predlagano, naj Nadzorni odbor objavlja zapisnike svojih sej, na katerih razpravlja o politiki, in ustanovi zunanjo skupino strokovnjakov, ki bo izvajala neodvisni pregled nad delovanjem EMN. Več podrobnosti je v **Prilogi VI**.

61 MDS, „European Union: Publication of Financial Sector Assessment Program Documentation, Technical Note on Issues in Transparency and Accountability“ (Evropska unija: objava dokumentacije programa ocenjevanja finančnega sektorja, strokovno poročilo o vprašanjih glede preglednosti in odgovornosti), poročilo po državah št. 13/65, marec 2013. Mnenja v dokumentu niso nujno enaka mnenjem predstavnikov Evropske unije v Mednarodnem denarnem skladu ali njegovem izvršnem odboru.

Vprašanja glede predložitve dokumentacije Komisiji

92

Člen 32 uredbe o EMN posebej zahteva, da Evropska komisija vsaka tri leta predloži izčrpno poročilo o pregledu uporabe, ustreznosti in uspešnosti ureditev upravljanja, ureditev glede odgovornosti in finančnih ureditev EMN, uspešnosti pooblastil ECB za nadzor in sankcioniranje ter morebitnem vplivu EMN na delovanje notranjega trga (glej **Prilogo VII**). Prvo poročilo o pregledu, ki bi moralo biti objavljeno do 31. decembra 2015, še ni bilo objavljeno. Komisija je ECB prvič zaprosila za informacije julija 2015. Instituciji sta šele novembra 2015 sklenili memorandum o soglasju o posredovanju informacij, ki niso javne. ECB je nato 16. decembra 2015 dokončala posredovanje informacij, ki jih je zahtevala Komisija. Na podlagi podrobnejše zahteve januarja 2016 je ECB 19. aprila 2016 poslala dodatne informacije. Komisija ni prejela zahtevanih informacij za posamezne banke (zbirke podatkov bank za oceno nadzorniških pristojbin), saj je ECB izrazila pomisleke v zvezi s tajnostjo.

Ustrezno razkritje širši javnosti

93

Javna preglednost je ena od najpomembnejših elementov odgovornosti. Skladno z najboljšo prakso, po kateri nadzorni organi delujejo pregledno ter utemeljujejo svoja pravila in dejavnosti⁶², se v spletišču ECB o bančnem nadzoru⁶³ objavljajo izčrpne informacije za širšo javnost, vključno s pravnim okvirom in regulativnim okoljem, pogostimi vprašanji, vodnikom po bančnem nadzoru, predstavitev metodologije SREP, koledarjem tedenskih in mesečnih sej (s približno trimesečnim zamikom) predsednika in podpredsednika Nadzornega odbora ter drugo dokumentacijo, v kateri so predstavljene usmeritve in prakse ECB glede nadzora. V spletišču so objavljene tudi pripombe o osnutkih predpisov, podane med javnimi posvetovanji, in odgovori ECB nanje.

62 Glej poročilo Baselskega odbora o vplivu bančnega nadzora in odgovornosti v zvezi z njim, julij 2015.

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

Omejena preglednost informacij za nadzorovane subjekte

94

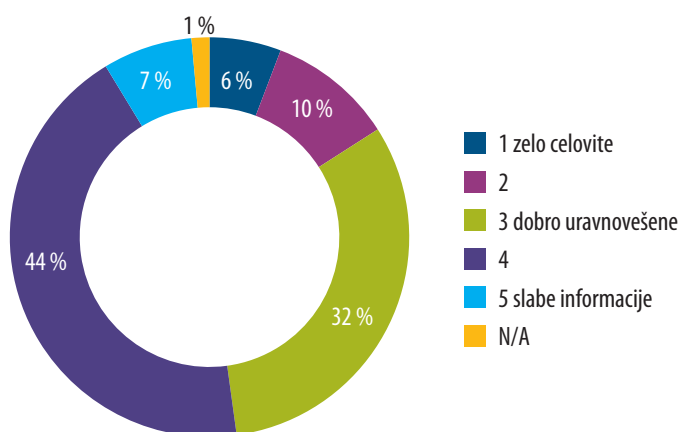
Informacije, ki se razkrijejo nadzorovanim subjektom, ne zadostujejo povsem za ustrezno razumevanje metodologije EMN. ECB selektivno razkriva (tj. objavlja samo krajše dele) nadzorniški priročnik EMN, v katerem so opredeljeni procesi in metodologija SREP za nadzor kreditnih institucij ter postopki za sodelovanje znotraj EMN in z drugimi organi, razkriva. V drugih jurisdikcijah so pristopi k objavljanju različni. Tako so denimo v ZDA nadzorniški priročniki objavljeni v uradnem spletišču nadzornih organov, medtem ko organ za bonitetno ureditev (Prudential Regulation Authority) pri centralni banki Bank of England svojega notranjega priročnika ne objavlja.

95

Zaradi takega pristopa ECB k razkrivanju nadzorovani subjekti rezultatov SREP ne morejo popolnoma razumeti. Približno polovica bank, ki so odgovorile na naš vprašalnik (glej **Prilogo VIII**), je izrazila zaskrbljenost glede pomanjkanja preglednosti, ki bi lahko po njihovem mnenju povečalo tveganje naključnosti pri nadzoru, kot je bilo navedeno v enem od odgovorov. V zvezi s tem glej **sliko 8** o razkritjih v zvezi s SREP.

Slika 8

Kako banke ocenjujejo razkritja v zvezi s SREP



Opomba: Na vprašalnik je odgovorilo 69 od 129 bank, ki so ga prejele.

Vir: vprašalnik ERS, poslan pomembnim institucijam, nad katerimi se izvaja nadzor.

96

Pri nekem drugem vprašanju je 29 % bank kakovost informacij, ki so jih prejele v zvezi s postopki, opredeljenimi v nadzorniškem priročniku, in so pomembne za njihovo vsakdanje delo z nadzornikom, ocenila z manj kot 3 (1 = odlično, 5 = slabo), saj „pomembna vprašanja za vsakdanje delo z nadzorniki niso opisana v zadostni meri“ (glej **slika 9**).

97

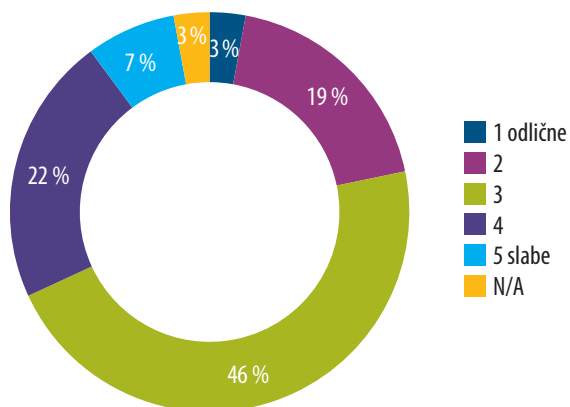
Evropski parlament je v svojem letnem poročilu o bančni uniji za leto 2015 izrazil podobno zaskrbljenost ter pozval k večji preglednosti v zvezi z odločitvami in ob-razložitvami glede drugega stebra (SREP)⁶⁴.

64 EP, Odbor za ekonomske in monetarne zadeve, „Bančna unija – Letno poročilo 2015“, 19.2.2016, odstavek 37.

Slika 9

Ambivalentne ocene kakovosti informacij o nadzorniških postopkih

Kako bi ocenili kakovost informacij, ki jih imate v zvezi s postopki iz nadzorniškega priročnika in so pomembne za vaše vsakdanje delo z nadzornikom?



Opomba: Na vprašalnik je odgovorilo 69 od 129 bank, ki so ga prejele.

Vir: vprašalnik ERS, poslan nadzorovanim pomembnim institucijam.

(iv) Parlament je pri izvajanju demokratičnega nadzora nad opravljanjem nadzorniških nalog precej omejen glede zaupnosti

98

Uredba o EMN določa splošne ureditve glede odgovornosti Evropskemu parlamentu in Svetu. Nadaljnje podrobnosti o odgovornost v zvezi z EMN so določene v medinstitucionalnem sporazumu z Evropskim parlamentom⁶⁵ in memorandumu o soglasju, sklenjenem s Svetom⁶⁶. Parlament v svojem letnem poročilu o bančni uniji za leto 2015 pozdravlja, da „je ECB do zdaj izpolnjevala svoje obveznosti v zvezi z odgovornostjo do Parlamenta na učinkovit in odprt način“⁶⁷. Odgovornost do Evropskega parlamenta se izpolnjuje po več kanalih (glej *Prilogo IX*), vključno s predložitvijo zapisnikov sestankov Nadzornega odbora.

99

Za vsako razkritje informacij Evropskemu parlamentu veljajo zahteve o varovanju poklicnih skrivnosti iz medinstitucionalnega sporazuma, ki so zavezujoče tudi po prenehanju njegove veljavnosti. Parlament je v svojem poročilu pozval ECB, naj še naprej prispeva k temu, da bo lahko bolje ocenjeval politike in dejavnosti EMN⁶⁸, ter priporočil, naj se razmisli o okrepitvi revizijske pristojnosti Sodišča⁶⁹.

(v) Ureditve glede povratnih informacij obstajajo, vendar za zdaj še ne vključujejo splošnega anketiranja finančnih institucij

100

Obveznosti ECB glede odgovornosti se ne bi smele razumeti, kakor da zmanjšujejo njeno pravico, da nadzorniške naloge, prenesene nanjo, opravlja popolnoma neodvisno, zlasti brez vsakršnega neprimernega političnega vpliva in vmešavanja zadevnega sektorja (uvodna izjava 75 uredbe o EMN). To je skladno s temeljnimi načeli BCBS za učinkovit bančni nadzor, po katerih vlada ali zadevni sektor s svojim vmešavanjem ne bi smela ogroziti operativne neodvisnosti nadzornika, ki lahko v zvezi z bankami in bančnimi skupinami, ki jih nadzoruje, povsem po svoji presoji sprejme katere koli nadzorniške ukrepe ali odločitve⁷⁰.

65 Medinstitucionalni sporazum med Evropskim parlamentom in Evropsko centralno banko o praktičnih podrobnostih za uresničevanje demokratične odgovornosti in nadzora nad opravljanjem nalog, prenesenih na Evropsko centralno banko v okviru enotnega mehanizma nadzora.

66 Memorandum o soglasju med Svetom Evropske unije in Evropsko centralno banko o sodelovanju v postopkih, povezanih z enotnim mehanizmom nadzora (EMN).

67 EP, Odbor za ekonomske in monetarne zadeve, „Bančna unija – Letno poročilo 2015“, 19.2.2016, odstavek 39.

68 Prav tam.

69 Prav tam, odstavek 40.

70 Temeljna načela BCBS za učinkovit bančni nadzor (2012), načelo 2, bistveno merilo 1.

101

To pomeni, da Evropski parlament in Svet ne smeta dajati povratnih informacij v obliki navodil ali zahtevati popravnih ukrepov, kot to počneta v odnosu do drugih institucij ali organov EU, za katere velja bolj neposredna raven nadzora. ECB je po drugi strani naložena večja odgovornost, saj mora resno upoštevati vse povratne informacije, ki jih prejme od Parlamenta, Sveta ali zunanjih revizorjev. Od nje se prav tako pričakuje, da bo izvedla učinkovito samooceno, med drugim tudi tako, da bo zahtevala povratne informacije od svojih neposrednih deležnikov.

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

102

ECB je z jasnimi in ustreznimi ureditvami poskrbela, da lahko finančne institucije povratne informacije o njenih nadzornih dejavnostih zagotavljajo: (i) v okviru stalnega dialoga s skupnimi nadzorniškimi skupinami in vodstvom ECB; (ii) v obliki formalnih pripomb na podlagi pravice do izjave glede odločitev; (iii) na javnih posvetovanjih ter (iv) prek nacionalnih ali evropskih bančnih združenj, ki ECB redno seznanjajo s svojimi opažanji ali se sestajajo z njo. Izmed vseh bank, ki so odgovorile na naš vprašalnik, jih je 61 % menilo, da ureditve glede povratnih informacij, ki jih je vzpostavila ECB, zadovoljujejo njihove potrebe.

103

EMN v času od svoje ustanovitve pred več kot enim letom še ni opravil ankete med nadzorovanimi subjekti, na podlagi katere bi izvedel, kaj menijo o njegovi uspešnosti pri uresničevanju svojih ciljev. Za tako anketo sicer obstajajo dobri zgledi. Evropska komisija je na primer s pristopom, ki temelji na anketiranju, med drugim zbrala empirične dokaze in konkretne povratne informacije o nepotrebnem regulativnem bremenu, ki ga predstavljajo pravila EU o finančnih storitvah⁷¹. Ankete, s katerimi so ugotavljali, kako deležniki dojemajo uspešnost njihovega nadzora, so izvedli tudi nadzorniki v drugih jurisdikcijah (npr. Kanadi in Avstraliji) (glej **okvir 3**). Panožne raziskave se ne bi smele razumeti kot vmešavanje, ki ogroža operativno neodvisnost nadzornika.

Okvir 3

Nekaj primerov pripomb bank o ureditvah glede povratnih informacij

- Štiri banke so podprle ponovno presojo ureditve glede posvetovanj (npr. daljša obdobja za posvetovanje in boljše usklajevanje zaradi omejenih virov).
- Šest bank je priporočilo, naj ECB opravi dodatna posvetovanja o tehničnih vsebinah, kot so metodologija SREP in opredelitve kapitala.
- 15 bank je zahtevalo bolj strukturirane in celovitejše ureditve glede povratnih informacij. Enajst bank je denimo navedlo uporabo rednih anket, s katerimi bi se ugotavljalo, kako presojuje učinkovitost in uspešnost nadzornih dejavnosti.

Vir: vprašalnik ERS, poslan nadzorovanim pomembnim institucijam.

Skupne nadzorniške skupine – organizacija in dodeljevanje virov

104

Za neposredni stalni nadzor nad bankami v okviru EMN so zadolžene skupne nadzorniške skupine⁷², sestavljene iz nadzornega osebja ECB in pristojnih nacionalnih organov sodelujočih držav članic. Skupnih nadzorniških skupin je 129 – ena za vsak pomembni nadzorovani subjekt, katerega glavna uprava je v sodelujoči državi članici⁷³.

105

Sodišče je v okviru revizije ustanovitve in delovanja skupnih nadzorniških skupin preučilo:

- (a) predhodno oceno in načrtovanje skupnih nadzorniških virov, potrebnih v začetni fazi delovanja EMN, ki ju je izvedla ECB, ter začetno dodelitev nadzorniških virov pri kadrovskem sestavljanju skupnih nadzorniških skupin;
- (b) sodelovanje ECB s pristojni nacionalnimi organi in odvisnost od njih pri kadrovskem sestavljanju skupnih nadzorniških skupin in izvajanju stalnega nadzora;
- (c) strukturo, linije poročanja in režim usposabljanja skupnih nadzorniških skupin.

Načrtovanje in ocene skupnih potreb po nadzorniških virih, dodeljevanje virov in kadrovska struktura

106

Skupne nadzorniške skupine so novost v svetu bančnega nadzora. To so večnacionalne skupine bančnih nadzornikov iz vseh držav EU in različnih nadzorniških kultur, ki z nadzorovanimi subjekti komunicirajo v več jezikih (pri čemer je delovni jezik v EMN angleščina). Za izvajanje nadzora nad bankami iz 19 držav članic euroobmočja, katerih pravni okviri še niso v celoti usklajeni, uporabljajo enoten mehanizem.

Prvotne ocene skupnih kadrovskih potreb EMN so bile narejene po preprostem pristopu ...

107

Pri izdelavi prvotnih ocen kadrovskih potreb EMN za skupne nadzorniške skupine je bil uporabljen preprost pristop. Prvotne ocene potreb skupnih nadzorniških skupin iz vrst ECB in pristojnih nacionalnih organov so bile izdelane po dveh ločenih, toda sorodnih postopkih, ki sta bila izvedena vzporedno.

72 Ustanovitev skupnih nadzorniških skupin jasno določa člen 3(1) okvirne uredbe o EMN.

73 Pri bančnih skupinah, katerih glavna uprava ni v sodelujoči državi članici, ECB ni edini nadzornik bank v skupini. Za vsako od podrejenih družb banke, ki imajo sedež v državi, ki sodeluje v EMN, se zato ustanovi ločena skupna nadzorniška skupina, če ta podrejena družba velja za pomemben subjekt. Če ima institucija gostiteljica s sedežem v sodelujoči državi članici konsolidacijski subjekt, se nadzor izvaja na konsolidirani ravni.

Skupne nadzorniške skupine – organizacija in dodeljevanje virov

108

Za prvotno oceno virov ECB in njihovo dodelitev skupnim nadzorniškimi skupinam je bila vsaka banka glede na več dejavnikov razvrščena v enega od šestih grozdov (metodologija razvrščanja v grozde je podrobno obravnavana v odstavkih 113 do 120). Vsaki skupni nadzorniški skupini se je nato dodelilo minimalno število osebja ECB na grozd, poleg tega pa je bilo kot varovalo določeno še dodatno število osebja, ki se razporedi glede na potrebe. ECB je ta zelo preprost pristop uvedla zato, da bi lahko skupne nadzorniške skupine takoj začele delovati. ECB je imela na dan, ko je prevzela neposredno odgovornost za nadzor, v GD za mikrobonitetni nadzor I in II 330 zaposlenih v EPDČ od skupno 403, predvidenih v proračunu.

109

Prvotna ocena virov pristojnih nacionalnih organov je bila izdelana na podlagi niza anket ali „pregledov stanja“, ki jih je izvedla ECB in v okviru katerih so vsi pristojni nacionalni organi priskrbeli podatke o številu osebja, ki bo dodeljeno vsaki skupni nadzorniški skupini za izvajanje nadzora nad pomembnimi subjekti, ki bodo po vzpostavitvi EMN pod neposrednim nadzorom ECB. Preden je ECB prevzela neposredni nadzor, so bili izvedeni trije taki pregledi, in sicer oktobra 2013 ter junija in septembra 2014. Na podlagi rezultatov pregleda iz oktobra 2013 je bila dogovorjena zaveza, v skladu s katero naj bi pristojni nacionalni organi k skupnim nadzorniškim skupinam prispevali 1005 svojih zaposlenih v EPDČ. Po drugi anketi o osebju, ki je bila izvedena junija 2014, je bilo to število zmanjšano na 834 zaposlenih v EPDČ. Po trditvah ECB naj bi spremenjeno število zaposlenih v EPDČ natančneje odražalo število osebja pristojnih nacionalnih organov, dodeljenega skupnim nadzorniškim skupinam, saj je prvotno število denimo vključevalo osebje, zadolženo za inšpekcijske preglede na kraju samem in potrjevanje veljavnosti modelov, ki bi morale biti dodeljene horizontalnim podpornim funkcijam in ne skupnim nadzorniškim skupinam. Po rezultatih ankete, opravljene septembra 2014, se je to število dodatno zmanjšalo na 803,5 zaposlenega v EPDČ. Kljub temu je ECB kot merilo za skupno število osebja, ki naj bi ga pristojni nacionalni organi skladno z zavezo dali na voljo skupnim nadzorniškim skupinam na dan, ko ECB prevzame svoje odgovornosti za nadzor, upoštevala rezultate ankete iz junija 2014 (tj. 834 zaposlenih v EPDČ).

110

Pri prvotnih ocenah potreb po osebju, ki jih je izdelala ECB, sta bila tako hkrati upoštevana kontinuiteta, tj. opiranje na obseg virov, ki so jih pristojni nacionalni organi namenili nadzoru nad pomembnimi bankami, tik preden je ECB prevzela nadzorne naloge, in spoznanje, da bodo potrebni dodatni viri v obliki osebja ECB. Poleg tega je bilo v prvotnem procesu določanja potreb po osebju določeno, naj bi bilo 25 % osebja zaposlenega na ECB, 75 % pa pri pristojnih nacionalnih organih (čeprav razlogi za tako razmerje niso bili nikoli pojasnjeni). Ker so bili v prvotnem proračunu ECB za osebje skupnih nadzorniških skupin predvideni 403 zaposleni v EPDČ, bi to pomenilo, da bodo pristojni nacionalni organi prispevali 1209 zaposlenih v EPDČ. V praksi temelji število zaposlenih v skupnih nadzorniških skupinah pri pristojnih nacionalnih organih na zavezah, ki jih ti sprejmejo in ki se redno spremljajo z anketami ter o katerih se razpravlja na dvo- in večstranski ravni.

Skupne nadzorniške skupine – organizacija in dodeljevanje virov

... ki ni v celoti predvideval povečevanja delovne obremenitve pri izvajanju nadzora

111

Iz prvotnih ocen ECB glede potreb po osebju ni jasno razvidno, ali je ECB v celoti predvidela, za koliko se bo po vzpostavitvi EMN povečala skupna delovna obremenitev pri izvajanju nadzora. Iz obvestila GD za mikrobonitetni nadzor I in II o kadrovske strukturi, ki je bilo objavljeno 16. marca 2015, tj. le štiri mesece po tem, ko je ECB začela izvajati neposredni nadzor, ter v katerem se zahteva 29 novih stalno zaposlenih v EPDČ za GD za mikrobonitetni nadzor I in 88 novih stalno zaposlenih v EPDČ za GD za mikrobonitetni nadzor II, izhaja, da je bila prihodnja delovna obremenitev, če nič drugega, podcenjena. V obvestilu so navedeni številni razlogi za zahtevo po novih kadrih, med drugim večja delovna obremenitev, potrebna za nekatere nadzorniške naloge, od pričakovane. Sodišču niso bile predstavljene raziskave, poročila ali druga dokumentacija iz časa, preden je ECB novembra 2014 prevzela nadzorne naloge, in v katerih bi bili količinsko opredeljeni viri, potrebni za nemoteno delovanje novega, precej kompleksnejšega sistema nadzora. ECB prav tako ni opravila predhodnih ocen svojih predvidenih potreb po virih po načelu „od spodaj navzgor“.

112

Vendar je bilo mogoče pričakovati, da bo zaradi kombinacije zlahka predvidljivih dejavnikov prišlo do precejšnjega povečanja delovne obremenitve pri nadzoru: (i) potreba po uskladitvi večinoma neskladnih bančnih predpisov in nadzorniških postopkov v evrskem območju; (ii) večje odgovornosti za nadzor zaradi izvajanja novih direktiv⁷⁴ ter (iii) nadzorniški pristop EMN, ki naj bi bil „strog“⁷⁵.

Za lažjo začetno dodelitev osebja skupnim nadzorniškimi skupinam je bila razvita metodologija razvrščanja v grozde, ki pa bi jo bilo treba posodobiti

113

Skupne nadzorniške skupine so ustanovljene na podlagi načel sorazmernosti in nadzora, pri katerem se uporablja tveganju prilagojen pristop. Da bi ECB ocenila potrebo po nadzorniških virih za vsako skupno nadzorniško skupino skladno s temi načeli, je razvila sistem razvrščanja pomembnih subjektov v grozde glede na tveganja. Pri metodologiji razvrščanja v grozde so bili upoštevani dejavniki, kot so zunanja bonitetna ocena banke, kompleksnost, velikost in geografska razpršenost banke, njena povezanost z drugimi bankami in kompleksnost nadzora. Na podlagi tega je bil izdelan sistem razvrščanja v grozde 1 do 5, pri čemer bi se največ nadzorniških virov dodelilo bankam iz grozda 1, najmanj pa bankam iz grozda 5. Subjekti, ki so prisotni v sodelujoči državi članici, vendar imajo glavno upravo zunaj območja EMN, so razvrščeni v poseben grozd gostujočih institucij⁷⁶.

74 Npr. direktive o kapitalskih zahtevah (CRD IV) z dne 26. junija 2013 ter direktive o sanaciji in reševanju bank (BRRD) z dne 15. maja 2014.

75 Izjava o poslanstvu EMN: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/mission-statement/mission-statement-of-the-ssm/html/index.sl.html>.

76 Institucije v grozdu gostujočih institucij so pomembni subjekti, za katere ECB ni konsolidacijski nadzornik.

Skupne nadzorniške skupine – organizacija in dodeljevanje virov

114

Metodologija razvrščanja v grozde se nekoliko razlikuje od tiste, ki jo priporoča organ EBA in ki vključuje štiri kategorije.⁷⁷ Večina pomembnih institucij v šestih grozdih ECB bi se po metodologiji organa EBA uvrstila njegovo kategorijo 1.

115

Baselski odbor za bančni nadzor priporoča metodologijo⁷⁸, pri kateri se uporablja pet enakovredno ponderiranih kategorij, ki upoštevajo velikost bank, njihovo medsebojno povezanost, pomanjkanje zlahka razpoložljivih nadomestkov ali infrastrukture finančnih institucij za storitve, ki jih zagotavljajo, ter njihovo globalno (mednarodno) dejavnost in kompleksnost. ECB upošteva podobne kvalitativne dejavnike, ki pa jim dodaja **specifičen** dejavnik tveganja **za posamezno banko**, s čimer presega tudi priporočilo EBA, po katerem bi morala kategorizacija „upoštevati oceno **sistemskega** tveganja, ki ga institucije predstavljajo za finančni sistem“, in se ne bi smela uporabljati „kot sredstvo za izražanje kakovosti institucije.“⁷⁹

116

Kljub temu je bilo v notranji reviziji, ki jo je ECB izvedla decembra 2015 v zvezi s sestavo, kadrovsko strukturo ter znanjem in veščinami skupnih nadzorniških skupin, ugotovljeno, da ima model številne pomanjkljivosti, kadar se uporablja kot podlaga za dodeljevanje osebja. Pri dejavniku kompleksnosti nadzora tako ni upoštevanih več meril, ki lahko pomembno vplivajo na delovno obremenitev, kot je število ocen sposobnosti in primernosti, pooblastil, listinjenj ipd. Prav tako v modelu ni bilo neposredno upoštevano povečanje delovne obremenitve, povezano z bankami v kriznih razmerah.

117

Poleg tega je povsem mogoče, da obravnavana metodologija podcenjuje pozornost nadzornikov, ki je morajo biti deležne institucije, ki so, čeprav so s celovitega vidika EMN majhne in manj kompleksne, v svojih lokalnih gospodarstvih izrazito sistemske. Kot se je pokazalo v nedavnih finančnih krizah, se lahko težave z domačimi sistemski bankami, tudi z relativno majhnimi, hitro zaostrijo znotraj in zunaj meja katere koli države članice. Zato bi bilo morda smotrno, da bi se banke, ki so sistemsko pomembne v svojih nacionalnih gospodarstvih, razvrstile v višji grozd, kot bi se sicer na podlagi splošne razvrstitve v okviru EMN. Sedanja metodologija ECB to omogoča. Takšna razvrstitev je bila nekajkrat že uporabljena.

77 Odstavek 10 oddelka 2.1.1 Smernic o skupnih postopkih in metodologijah za proces nadzorniškega pregledovanja in ovrednotenja (SREP) (EBA/GL/2014/13).

78 BCBS 255: „Global systemically important banks: updated assessment methodology and the higher loss absorbency requirement“ (Globalno sistemsko pomembne banke: posodobljena metodologija ocenjevanja in strožja zahteva glede pokrivanja izgub), BIS, julij 2013. Opomba: ta metodologija ocenjevanja globalnih sistemsko pomembnih bank se uporablja samo za osem od 129 bank, ki so nadzorovane v okviru EMN. Vendar pa podobna metodologija, ki se uporablja za domače sistemsko pomembne banke (BCBS 233), priporoča podoben pristop, pri katerem se uporabljajo enake kategorije, s to izjemo, da mednarodna dejavnost morda ni neposredno relevantna. Poleg tega BCBS 233 dopušča več nacionalne diskrecije.

79 Odstavek 11 oddelka 2.1.1 Smernic o skupnih postopkih in metodologijah za proces nadzorniškega pregledovanja in ovrednotenja (SREP).

Skupne nadzorniške skupine – organizacija in dodeljevanje virov

118

V času revizije ECB ni imela vzpostavljenih postopkov za redno pregledovanje svojega razvrščanja bank v grozde.⁸⁰ Poleg tega je bilo pri notranjem pregledu, izvedenem decembra 2015 (glej odstavek 116), ugotovljeno, da podatki, ki se uporabljajo pri izračunu za razvrščanje v grozde, niso bili posodobljeni od leta 2013. Ker ima razvrščanje v grozde pomembno vlogo pri določanju minimalne pogostosti nadzornih dejavnosti za vsak pomemben subjekt, bi ga bilo treba redno pregledovati in posodabljati.

119

Število zaposlenih v posameznih skupnih nadzorniških skupinah je bilo v glavnem določeno na podlagi grozda, v katerega je bila razvrščena zadevna banka, pri čemer je imelo tveganje zelo majhno težo. Vendar pa minimalna raven nadzora⁸¹ za nadzorovano banko odraža grozd, v katerega je banka razvrščena, in njeno oceno na podlagi ocene tveganja (RAS). Tako bo program nadzorniških pregledov institucije, ki velja za bolj tvegano, vseboval večje število minimalnih nadzorniških nalog, čeprav ni nujno, da bo imela odgovorna skupna nadzorniška skupina tudi dovolj osebja, da bi lahko vse te naloge ustrezno izvedla (dodelitev osebja glede na grozde namreč le delno odraža tveganja). Ta problem zlasti zadeva skupne nadzorniške skupine v grozdih 3 do 5 in v grozdu gostujočih institucij, od katerih se številne spopadajo s kadrovskimi omejitvami.

Viri ECB so dodeljeni skladno z njeno metodologijo razvrščanja v grozde

120

Skupne nadzorniške skupine za banke iz grozdov 1 in 2 gosti GD za mikrobonitetni nadzor I, skupne nadzorniške skupine za banke iz grozdov 4 in 5 gosti GD za mikrobonitetni nadzor II, skupne nadzorniške skupine, odgovorne za nadzor bank iz grozda 3, pa lahko gosti kateri koli od navedenih generalnih direktorats. Glede na to, da je v GD za mikrobonitetni nadzor I za nadzor okrog 30 institucij na voljo približno 215 zaposlenih v EPDČ, v GD za mikrobonitetni nadzor II pa za nadzor okrog 90 bank približno 240 zaposlenih v EPDČ, je ECB skladno s svojo metodologijo precej več nadzorniških virov na posamezno banko dodelila grozdoma 1 in 2 kot pa grozdom 3, 4 in 5. **Slika 10** prikazuje povprečno število osebja ECB na skupno nadzorniško skupino za vsak grozd.

121

Smernice ECB za dodeljevanje osebja skupnim nadzorniškim skupinam določajo minimalno število osebja ECB v skupnih nadzorniških skupinah v vsakem grozdu. Največ osebja je seveda dodeljenega grozdu 1 (7 zaposlenih v EPDČ in koordinator), najmanj pa grozdu 5 (0,5 zaposlenega v EPDČ in koordinator). Iz najnovejših podatkov, ki jih je predložila ECB, je razvidno, da se pri dejanskem dodeljevanju osebja te smernice večinoma upoštevajo.

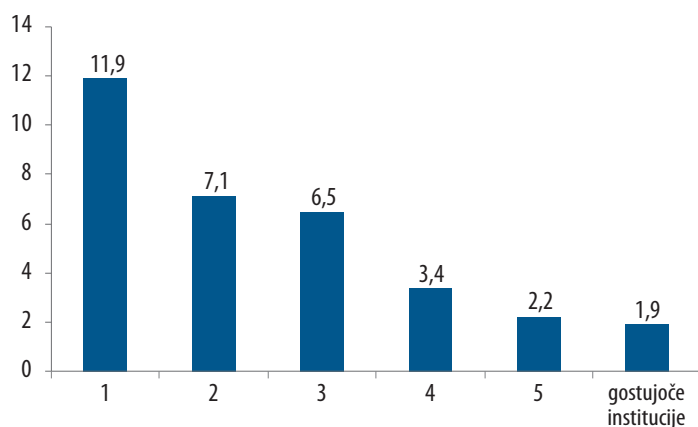
80 V smernicah EBA je določeno, da bi bilo treba za namene programa nadzorniških pregledov razvrščanje bank pregledati vsako leto (glej odstavek 12 oddelka 2.1.1 Smernic o skupnih postopkih in metodologijah za proces nadzorniškega pregledovanja in ovrednotenja (SREP) (EBA/GL/2014/13)).

81 ECB je vzpostavila štiri minimalne ravni nadzora, ki opredeljujejo minimalno raven intenzivnosti nadzora nad posamezno institucijo. Na vsaki ravni sta določena minimalni nabor glavnih nalog in dejavnosti na podlagi načrta nadzorniških pregledov ter najmanjša pogostost njihovega izvajanja. Omenjene štiri minimalne ravni nadzora so (razvrščene od najmanj do najbolj stroge) osnovna, standardna, okrepljena in intenzivna. ECB je razvila matriko, s pomočjo katere za banke na podlagi njihove ocene tveganja in grozda, v katerega so razvrščene, določi ustrezno minimalno raven nadzora. Bolj kot je banka kompleksna in sistemske pomembnosti ter bolj kot jo ECB ocenjuje za tvegano, večja je minimalna raven intenzivnosti nadzora.

Skupne nadzorniške skupine – organizacija in dodeljevanje virov

Slika 10

Povprečno število osebja ECB (v EPDČ) v skupnih nadzorniških skupinah po grozdi



Vir: ERS na podlagi podatkov ECB.

Politika imenovanja koordinatorjev je bila zasnovana zaradi spodbujanja usklajevanja, vendar se ni vedno upoštevala

122

Koordinatorja vsake skupne nadzorniške skupine imenuje ECB. Sprva je imenovanje koordinatorjev potrjeval Nadzorni odbor EMN⁸² kot celota, vendar je bil nato postopek spremenjen tako, da zdaj imenovanja potrjuje samo predsednik Nadzornega odbora, razen če pri tem ne pride do spremembe položaja v hierarhiji (tj. če imenovani koordinator hkrati napreduje do položaja vodje oddelka, mora imenovanje potrditi Izvršilni odbor). S tem se zmanjšuje vpliv Nadzornega odbora na imenovanje koordinatorjev.

123

Kot je navedeno v vodniku ECB po bančnem nadzoru, naj koordinator praviloma ne bi bil državljan matične države banke. Kljub temu trenutno 18 od 123 koordinatorjev prihaja iz države, v kateri ima zadevna banka svojo glavno upravo⁸³.

82 Koordinatorje imenuje ustrezni generalni direktor GD za mikrobonitetni nadzor I ali II. Nadzorni odbor je seznanjen z vsakim imenovanjem ter lahko o njem razpravlja in mu nasprotuje.

83 Teh 18 primerov zadeva skupne nadzorniške skupine za belgijske, nemške, španske in italijanske banke, večinoma v grozdih 4 in 5, štiri skupne nadzorniške skupine iz grozda 3 in eno iz grozda gostujočih institucij.

Skupne nadzorniške skupine – organizacija in dodeljevanje virov

124

Čeprav je ECB izjavila, da omenjena določba v vodniku po njenem mnenju ni pravno zavezujoča, namerava omenjene primere postopoma razrešiti v treh fazah⁸⁴, pri čemer naj bi prvo izvedla junija 2016, drugo decembra 2016 in tretjo okrog junija 2017.

125

Da bi ECB dodatno prispevala k raznolikosti pri nadzoru in omogočila lažjo izmenjavo znanja na področju nadzora, namerava koordinatorje in vse svoje osebe v skupnih nadzorniških skupinah po načelu rotacije menjati na vsakih tri do pet let. Vendar ta postopek do konca leta 2017 verjetno še ne bo formaliziran.

Sodelovanje Evropske centralne banke s pristojnimi nacionalnimi organi in odvisnost od njih

Skupne nadzorniške skupine so močno odvisne od osebja pristojnih nacionalnih organov, vendar ima ECB le malo vpliva na njihove vire

126

Pri zagotavljanju osebja skupnih nadzorniških skupin je ECB močno odvisna od sodelujočih pristojnih nacionalnih organov, vendar nima na voljo formalnega postopka, da bi od pristojnega nacionalnega organa zahtevala dodatne vire. Postopek imenovanja zaposlenih iz pristojnih nacionalnih organov v skupno nadzorniško skupino je odvisen od dvostranskih *ad hoc* sporazumov in dobre volje pristojnih nacionalnih organov. Medtem ko so pristojni nacionalni organi dolžni sodelovati v dobri veri⁸⁵, število njihovih zaposlenih, ki morajo biti na voljo ECB, ni določeno na pravno zavezujoč način. Poleg tega lahko pristojni nacionalni organi prosto premeščajo ali drugače razporedijo svoje nadzorno osebje, kot se jim zdi primerno.

127

V skladu z okvirno uredbo o EMN je ECB odgovorna za ustanovitev in sestavo skupnih nadzorniških skupin, pristojni nacionalni organi pa so odgovorni samo za imenovanje članov med svojimi zaposlenimi. Zaposleni v pristojnem nacionalnem organu so lahko imenovani v več kot eno skupno nadzorniško skupino hkrati⁸⁶.

84 Vodstvo GD za mikrobonitetni nadzor II je 28. decembra 2015 predlagalo, da se koordinatorji, ki so državljani države, v kateri ima nadzorovana banka sedež, premestijo v druge skupne nadzorniške skupine. Predlog je Nadzorni odbor odobril 30. decembra 2015.

85 Člen 20 okvirne uredbe o EMN, člen 6(2) uredbe o EMN.

86 Člena 4(1) in 4(2) okvirne uredbe o EMN.

Skupne nadzorniške skupine – organizacija in dodeljevanje virov

128

Edina diskrecijska pravica, ki jo ima ECB v zvezi z zaposlenimi pristojnih nacionalnih organov v skupnih nadzorniških skupinah, je pooblastilo, da zavrne kandidata, ki ga imenuje pristojni nacionalni organ. Vseh 12 pristojnih nacionalnih organov, ki so izpolnili naš vprašalnik, navaja, da ECB njihovega kandidata ni še nikoli zavrnila. Pravzaprav ECB trenutno nima postopkov ali smernic za sprejemanje ali zavračanje kandidatov, ki jih imenuje pristojni nacionalni organ, in tudi ne postopkov za oceno kvalifikacij, izkušenj, znanj ali primernosti kandidatov pristojnega nacionalnega organa. Poleg tega ECB trdi, da so njene možnosti za zahtevanje osebnih podatkov (npr. v zvezi s kvalifikacijami in izkušnjami) zaposlenih v pristojnih nacionalnih organih, ki kandidirajo za skupno nadzorniško skupino, omejene, saj se pristojni nacionalni organi sklicujejo na zahteve o varstvu podatkov.

Skupne nadzorniške skupine še vedno večinoma sestavljajo državljani matične države pristojnega nacionalnega organa ...

129

Eden od ciljev skupnih nadzorniških skupin je z nadzorniki različnega izvora vzpostaviti skupno nadzorniško kulturo⁸⁷. Sestava skupnih nadzorniških skupin pa kaže, da jih večinoma sestavljajo državljani matične države nadzorovane banke. Večino skupnih nadzorniških skupin iz grozda 1 sestavlja najmanj 70 % zaposlenih iz države, iz katere je tudi nadzorovani subjekt. V grozdu 2 je slika podobna. Veliko skupnih nadzorniških skupin v grozdih 3, 4 in 5 ima še večji delež članov iz jurisdikcije nadzorovane banke.

... število osebja več pristojnih nacionalnih organov pa ni skladno s pričakovanji ECB glede kadrovske popolnjenosti skupnih nadzorniških skupin

130

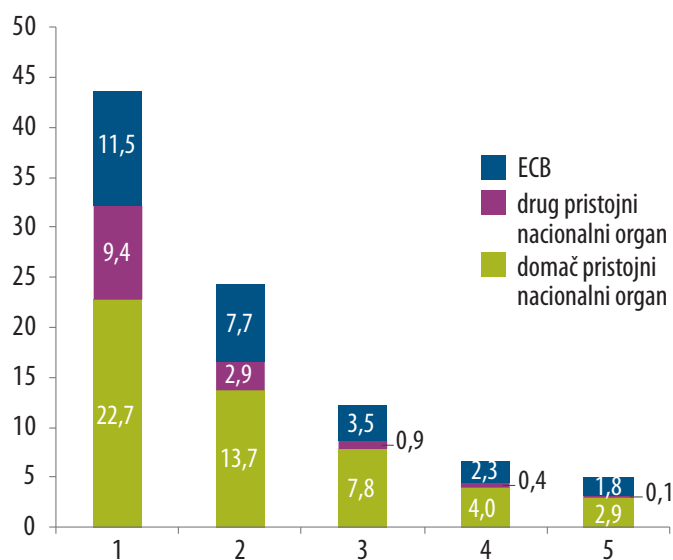
Število zaposlenih v ECB, ki so imenovani v skupno nadzorniško skupino, je odvisno od grozda in posebnosti nadzorovane banke, skupna velikost in točna sestava skupine pa se prav tako znatno razlikujeta glede na posebne značilnosti nadzorovane banke. Povprečna velikost skupne nadzorniške skupine (osebja ECB in pristojnih nacionalnih organov skupaj) se giba med 43,6 zaposlenega v ekvivalentu polnega delovnega časa v grozdu 1 in 4,8 v grozdu 5. Viri pristojnih nacionalnih organov, dodeljeni skupnim nadzorniškim skupinam iz grozda 1, ki so prikazani na **sliki 11** spodaj, ustrezajo prvotnemu razmerju 25 %: 75 %. Razmere v grozdih 2 in 3 so mešane, saj imajo številne skupne nadzorniške skupine v teh grozdih sorazmerno premalo osebja iz pristojnih nacionalnih organov.

87 Uvodna izjava 79 uredbe o EMN.

Skupne nadzorniške skupine – organizacija in dodeljevanje virov

Slika 11

Povprečno število članov in sestava skupnih nadzorniških skupin po grozdih



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov ECB.

131

V grozdih 4 in 5 ter grozdu gostujočih institucij je delež osebja pristojnih nacionalnih organov manjši. To kaže, da pristojni nacionalni organi tem grozdom dodelijo premalo virov. Nekatere skupne nadzorniške skupine v grozdih 4 in 5 ter grozdu gostujočih institucij imajo manj kot dva zaposlena iz pristojnih nacionalnih organov s polnim delovnim časom in podobno število osebja ECB. Čeprav so banke iz grozdov 4 in 5 na splošno sistemsko manj pomembne s celostnega vidika EMN, so v nacionalnem okolju mnoge vseeno pomembne in izrazito sistemske institucije. Težko je zagovarjati tezo, da manj kot 1,5 zaposlenega s polnim delovnim časom iz pristojnih nacionalnih organov zadostuje za zagotavljanje učinkovitega nadzora, kar kaže, da številnim pristojnim nacionalnim organom verjetno močno primanjkuje nadzornega osebja ali da so viri, ki jih zagotavljajo skupnim nadzorniškim skupinam, nezadostni. Pri notranji reviziji ECB je bilo dejansko ugotovljeno, da so viri trenutno preveč omejeni, zlasti za najmanjše skupne nadzorniške skupine, tako v ECB kot v pristojnih nacionalnih organih, da bi dosegli potrebno raven kakovosti nadzora⁸⁸.

88 Report on the composition, staffing and skills of the JSTs (Poročilo o sestavi skupnih nadzorniških skupin, njihovih kadrih, znanju in veščinah), Poročilo ECB št. 02/2015, 10. december 2015, str. 9.

Skupne nadzorniške skupine – organizacija in dodeljevanje virov

132

ECB je po prevzemu dolžnosti nadzora januarja 2015 izvedla četrto anketo o osebju pristojnih nacionalnih organov. Ta je razkrila, da pristojni nacionalni organi še vedno prispevajo 801 zaposlenega v ekvivalentu polnega delovnega časa, to je 33 manj kot 834, kolikor jih je leto prej zahtevala ECB in k čemur so se pristojni nacionalni organi zavezali. Septembra 2015 je predsednik Nadzornega odbora po razpravi na seji odbora dne 8. junija 2015 21 pristojnim nadzornim organom v vseh 19 sodelujočih državah⁸⁹ razposlal uradne dopise v zvezi z vprašanjem osebja pristojnih nacionalnih organov v skupnih nadzorniških skupinah:

- (a) ECB je menila, da je devet nadzornih organov prispevalo dovolj osebja, in teh ni zaprosila za dodatno osebje;
- (b) ECB je 12 organov, katerih kadrovske prispevek v skupne nadzorniške skupine ni bil zadosten, zaprosila za dodatne vire za skupne nadzorniške skupine. Šest pristojnih nacionalnih organov je obljubilo, da bodo izpolnili konkretne zahteve ECB. Pet se jih je zavezalo, da bodo zahteve izpolnili delno. Eden je najprej odklonil izpolnitev zahteve, po šestih mesecih pa je ECB prejela dokumentacijo, v kateri se je organ strinjal, da bo zahtevo delno izpolnil.

133

Rezultat tega je, da število osebja sedmih pristojnih nacionalnih organov ni ustrezalo najnovejšim pričakovanjem ECB glede kadrovske zasedbe skupnih nadzorniških skupin.⁹⁰ Ta primanjkljaj kaže na temeljno slabost nadzornega mehanizma ECB v zvezi s skupnimi nadzorniškimi skupinami, ki je močno odvisen od sodelovanja in dobre volje pristojnih nacionalnih organov.

134

Poleg tega se nekateri pristojni nacionalni organi očitno ne strinjajo z ECB glede natančnega pomena svoje zaveze za zagotavljanje osebja za skupne nadzorniške skupine. Nadzorni odbor je o rezultatih ankete o osebju iz januarja 2015 razpravljaj aprila 2015. Med razpravo so nekateri člani Odbora omenili, da ne morejo sprejeti zavez v zvezi s številom zaposlenih in jih tudi nikoli niso sprejeli, pač pa so izpolnili ankete in natančno poročali o številu zaposlenih, ki sodelujejo pri delu skupnih nadzorniških skupin, kar ni bila zaveza⁹¹.

89 Dve državi imata sistem z dvema nadzornima organoma.

90 En pristojni nacionalni organ je dal na voljo več osebja v ekvivalentih polnega delovnega časa, kot je zahtevala ECB.

91 Report on the composition, staffing and skills of the JSTs (Poročilo o sestavi skupnih nadzorniških skupin, njihovih kadrih, znanju in veščinah), Poročilo ECB št. 02/2015, 10. december 2015, str. 16.

Skupne nadzorniške skupine – organizacija in dodeljevanje virov

135

Z majem 2015 so pristojni nacionalni organi sprejeli „zavezo“ za 830,5 EPDČ. V skladu s prvotnim načrtovanim razmerjem 25 %: 75 % bi morali nacionalni organi zagotoviti 1 209 EPDČ. V skladu s podatki, ki jih je posredovala ECB, sta imela generalna direktorata za mikrobiznični razvoj I in II v vseh skupnih nadzorniških skupinah 455 zaposlenih v ekvivalentu polnega delovnega časa. Povečanje števila zaposlenih, ki jih prispeva ECB, za 52 EPDČ od novembra 2014 ni nadomestilo za neskladje med pričakovanim prvotnim ciljem za pristojne nacionalne organe in njihovo dejansko „zavezo“.

136

V dopisih, ki jih je predsednik Nadzornega odbora septembra 2015 poslal pristojnim nacionalnim organom, je ECB takole poudarila sorazmerno pomanjkanje nadzornega osebja v primerjavi s kolegi v ZDA: V primerjavi z bančnimi nadzorniki v tej državi (ameriška centralna banka in urad za nadzor in regulacijo bančnega sektorja (Office of the Comptroller of the Currency)) EMN stalnemu nadzoru v povprečju posveča samo približno 60 % zmogljivosti na banko.

137

Vprašanje pomanjkanja kadrov v pristojnih nacionalnih organih še zaostreuje dejstvo, da ECB koordinatorem v grozdih 3, 4 in 5 ter grozdu gostujočih institucij dovoljuje, da vodijo več kot eno skupno nadzorniško skupino hkrati. V praksi večina koordinatorm v grozdih 4, 5 in grozdu gostujočih institucij vodi dve do štiri skupne nadzorniške skupine, ena oseba pa celo pet skupin.

Struktura skupnih nadzorniških skupin, linije poročanja in usposabljanje

Večnacionalne ekipe spodbujajo izmenjavo znanja in najboljših praks ...

138

Mednarodna sestava skupnih nadzorniških skupin naj bi med drugim spodbujala izmenjavo znanja in najboljših praks iz vseh jurisdikcij EMN ter prispevala k oblikovanju skladne nadzorne kulture in enakih pogojev.

Skupne nadzorniške skupine – organizacija in dodeljevanje virov

139

Koordinatorji skupnih nadzorniških skupin so odgovorni za vodenje dela vseh članov ustreznih skupnih nadzorniških skupin, vključno z osebjem pristojnih nacionalnih organov, ki delajo v drugih državah. Pomagajo jim podkoordinatorji pristojnih nacionalnih organov, ki usklajujejo stalni nadzor na nacionalni ravni. Podkoordinatorji so odgovorni tudi za zagotavljanje, da se nadzor izvaja strokovno in preudarno, v skladu z načeli EMN in pod vodstvom koordinatorja. Skupne nadzorniške skupine se poleg rednega komuniciranja po telefonu/elektronski pošti pogosto sestajajo v ECB, prostorih pristojnega nacionalnega organa ali na kraju samem v nadzorovani banki. Člani skupnih nadzorniških skupin sodelujejo tudi na motivacijskih srečanjih in tečajih za usposabljanje.

... toda nasprotujoče si linije poročanja ...

140

Pri učinkovitem delovanju se skupne nadzorniške skupine zaradi svoje strukture spopadajo s številnimi izzivi, zlasti v zvezi z dodeljevanjem nalog in komuniciranjem znotraj ekipe, za kar je odgovoren koordinator. Uradno vse osebje, ki sestavlja skupno nadzorniško skupino (iz ECB in pristojnih nacionalnih organov), poroča koordinatorju (in hkrati obvešča pristojne nacionalne organe), vendar morajo člani iz pristojnih nacionalnih organov vsebinsko poročati po dveh linijah: o delu skupne nadzorniške skupine, ki zelo verjetno zajema večino njihovih službenih dolžnosti⁹², poročajo koordinatorju, o vsem drugem delu pa ustreznim vodjem pristojnega nacionalnega organa. O vseh zadevah v zvezi s hierarhijo in kadrovskimi viri poročajo samo vodstvu pristojnega nacionalnega organa.

... nejasnosti v komunikaciji in dodeljevanju nalog ...

141

Za učinkovito delovanje skupnih nadzorniških skupin je bistven dober delovni odnos med koordinatorji skupne nadzorniške skupine in podkoordinatorji pristojnih nacionalnih organov z veliko sodelovanja in interakcije. Pri notranjem pregledu ECB (glej odstavek 116) je bilo ugotovljeno, da je sodelovanje med ECB in pristojnimi nacionalnimi organi na splošno kakovostno, vendar so med skupnimi nadzorniškimi skupinami razlike:

- (a) nekateri koordinatorji so opozorili na težave z dodeljevanjem nalog na ravni pristojnih nacionalnih organov. Poleg tega v največjih skupnih nadzorniških skupinah naloge pravzaprav dodeljujejo podkoordinatorji in koordinator včasih ne ve veliko o učinkovitosti dodeljevanja;

⁹² Ločevanje med nalogami skupne nadzorniške skupine in pristojnega nacionalnega organa, ki jih opravlja osebje pristojnega nacionalnega organa v skupnih nadzorniških skupinah, je določeno z dvostranskimi sporazumi med ECB in pristojnimi nacionalnimi organi, v katerih so opredeljene zgornje meje deleža časa, ki naj bi se porabil za naloge skupnih nadzorniških skupin, ki se gibajo med 75 % in 100 %. En pristojni nacionalni organ uporablja zgornjo mejo 75 %, 14 jih ima mejo 80 %, trije 90 %, eden 95 %, dva pa nimata zgornje meje (100 %). (Skupno število presega 19, ker imata dve državi več kot en nadzorni organ, ti pa lahko uporabljajo različne zgornje meje.)

Skupne nadzorniške skupine – organizacija in dodeljevanje virov

- (b) v nekaterih skupnih nadzorniških skupinah so bile ugotovljene težave s posredovanjem informacij in komunikacijo. Nekateri podkoordinatorji pristojnih nacionalnih organov so se pritožili, da člani iz pristojnih nacionalnih organov prejema premalo informacij o zahtevah koordinatorja in da po zadostitvi zahtevam ni povratnih informacij;
- (c) skupni poštni nabiralniki skupnih nadzorniških skupin, ki se uporabljajo kot enotna vstopna točka za posredovanje informacij nadzorovanim institucijam, niso dostopni nobenim članom skupnih nadzorniških skupin iz pristojnih nacionalnih organov. Nekatere skupne nadzorniške skupine nadzorovani banki omogočajo sočasno komunikacijo z ECB in pristojnim nacionalnim organom.

... in razlike v uporabi in klasifikaciji horizontalnih funkcij pristojnih nacionalnih organov bi lahko pripeljale do neučinkovite rabe virov

142

Na ravni pristojnih nacionalnih organov približno 1 300 zaposlenih v ekvivalen-tu polnega delovnega časa⁹³ opravlja horizontalne nadzorne funkcije⁹⁴. V zvezi z neposredno interakcijo med skupnimi nadzorniškimi skupinami in horizontalni-mi funkcijami pristojnih nacionalnih organov ni zagotovljenih veliko konkretnih smernic. Pri notranjem pregledu ECB (glej odstavek 116) je bilo ugotovljeno, da so člani skupnih nadzorniških skupin iz pristojnih nacionalnih organov stopili v stik s svojimi lokalnimi horizontalnimi ekipami, člani ECB pa z istim namenom s hori-zontalnimi oddelki ECB. To je povzročilo podvajanje dela in zamude pri sprejema-nju odločitev.

Ker ni zavezujočega ocenjevanja uspešnosti osebja skupnih nadzorniških skupin iz pristojnih nacionalnih organov, bi lahko nastale težave na področju spodbud in uspešnosti

143

Ob vzpostavitvi EMN ni bilo formalnih postopkov, po katerih bi ECB vodstvu pristojnih nacionalnih organov uradno poročala o uspešnosti njihovega osebja v skupnih nadzorniških skupinah. Čeprav so bile dane nekatere povratne informa-cije, so bile te neuradne in za pristojne nacionalne organe ni bilo obvezno, da jih sprejmejo ali uporabijo.

93 Ta podatek je bil ugotovljen v anketi, ki jo je izvedel odbor ECB za organizacijski razvoj (oktobra 2014).

94 Horizontalne funkcije se lahko med pristojnimi nacionalnimi organi razlikujejo po imenu in vsebini, toda na splošno vključujejo posebna področja ali enote, kot so dovoljenja za opravljanje bančnih storitev, krizno upravljanje, uveljavljanje pravil in nalaganje sankcij, nadzorniške politike, notranji modeli tveganja, načrtovanje in usklajevanje ipd.

Skupne nadzorniške skupine – organizacija in dodeljevanje virov

144

Zdaj je ECB vzpostavila pilotni proces, v katerem koordinatorji pristojnih nacionalnih organov zagotavljajo uradne povratne informacije podkoordinatorjem skupnih nadzorniških skupin iz pristojnih nacionalnih organov, ne pa tudi drugemu osebju pristojnih nacionalnih organov. Proces je stopil v veljavo 18. novembra 2015.⁹⁵ Na podlagi izkušenj, pridobljenih pri izvajanju začasnega okvira, bo preučena možnost celovitejše izvedbe mehanizma povratnih informacij o uspešnosti v EMN.⁹⁶ To je pozitivna sprememba in morebitno znatno izboljšanje v primerjavi s prejšnjimi razmerami.

145

Kljub temu lahko pristojni nacionalni organ povsem svobodno odloča, ali bo uporabil povratne informacije koordinatorja skupne nadzorniške skupine in ali jih bo vključil v svoja poročila o osebju. Ne samo da pristojni nacionalni organi ostajajo v celoti odgovorni za ocenjevanje uspešnosti zaposlenih, nekaterim lahko nacionalna zakonodaja celo preprečuje uporabo povratnih informacij ECB o uspešnosti.

146

Od pristojnih nacionalnih organov, ki so izpolnili naš vprašalnik, jih je 80 % poročalo, da so od ECB prejeli povratne informacije o uspešnosti v zvezi z delom svojih članov skupnih nadzorniških skupin. Samo 33 % pa jih je navedlo, da so povratne informacije upoštevali v svojem pregledu uspešnosti.

147

Nasprotujoče si linije poročanja in odsotnost zavezujočega ocenjevanja uspešnosti s strani ECB bi lahko imele negativen učinek, saj obstaja tveganje, da bodo člani iz pristojnih nacionalnih organov delu za te organe dajali prednost pred svojimi obveznostmi v skupnih nadzorniških skupinah.

95 Sklep ECB/2015/36 (objavljen na https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_ecb_2015_36_f_sign.pdf).

96 Uvodna izjava 3 Sklepa ECB/2015/36 z dne 18. novembra 2015.

Skupne nadzorniške skupine – organizacija in dodeljevanje virov

EMN nima celovitega učnega načrta usposabljanja ali programa certifikacije nadzornikov

148

ECB zagotavlja obsežno usposabljanje iz splošnih poslovnih veščin ter mehkih veščin, kot je veščina pisanja, pa tudi tečaje vodenja in usposabljanje v zvezi s postopki in orodji informacijske tehnologije. Tehnično znanje osebja za bančni nadzor se preverja med postopkom zaposlovanja, ECB pa svojim zaposlenim omogoča dostop do spletnih tečajev o bančnem nadzoru, ki jih organizira Inštitut za finančno stabilnost. Poleg posebnega usposabljanja, ki ga zagotavlja predvsem Generalni direktorat za mikrobonitetni nadzor IV, se lahko udeležijo tudi usposabljanja, ki ga organizirajo pristojni nacionalni organi ali drugi organi za bančni nadzor, vendar strukturiran obvezni učni načrt za usposabljanje kot takšen, zlasti na tehničnih področjih, ki so posebej pomembna za naloge bančnega nadzora uslužbencev EMN, ne obstaja. Imenovana je bila usmerjevalna skupina, ki naj bi zasnovala in vzdrževala program usposabljanja za nadzor, primeren za ves sistem in namenjen vsemu zadevnemu osebju enotnega mehanizma nadzora. Skupina razvija in dopolnjuje obstoječe elemente tega programa, da bi zagotovila uvedbo uspešnega programa usposabljanja za cel enotni mehanizem nadzora. Prednostna usposabljanja za leto 2016 bodo izvedena letos jeseni, celovitejši program pa bo uveden leta 2017.

149

To je v zelo zgodnjih fazah vzpostavljanja mehanizma sicer razumljivo, toda odsotnost celovitega učnega načrta ali programa za certifikacijo znanj lahko ovira uspešen nadzor, saj uslužbenci EMN morda nimajo potrebnega najnovejšega tehničnega znanja za uspešen nadzor bančnega sektorja EU. To še zlasti velja glede na številne nove bonitetne smernice in nadzorne zahteve, ki so bile uvedene v zadnjih letih. Poleg tega novo osebje, ki se zaposli v ECB, prihaja iz zelo raznolikih nacionalnih regulativnih in pravnih sistemov, med katerimi je kljub poskusom uskladitve praks po celotnem EMN še vedno veliko razlik. V takšnem okolju se zdi poglobljen in celovit program nadzornega usposabljanja z jasnim postopkom certifikacije nujen pogoj, da bi ustvarili resnično integriran mehanizem nadzora, kakršnega predvideva uredba o EMN⁹⁷.

97 Glej uvodno izjavo 79 uredbe o EMN.

Ureditve nadzora na kraju samem so usklajene in celovite

150

Naša revizija nadzora na kraju samem je temeljila na temeljnih načelih BCBS, ki zahtevajo, da nadzorniki uporabljajo ustrezno kombinacijo nadzora na kraju samem in na daljavo.⁹⁸ Nadzorniki bi morali uporabljati koherenten proces načrtovanja in izvajanja dejavnosti na kraju samem in zunaj njega, pri tem pa uporabljati politike in procese za zagotavljanje, da se te dejavnosti izvajajo temeljito in dosledno z jasnimi odgovornostmi, cilji in rezultati ter da se službe za nadzor na kraju samem in na daljavo učinkovito usklajujejo in si izmenjujejo informacije.⁹⁹

151

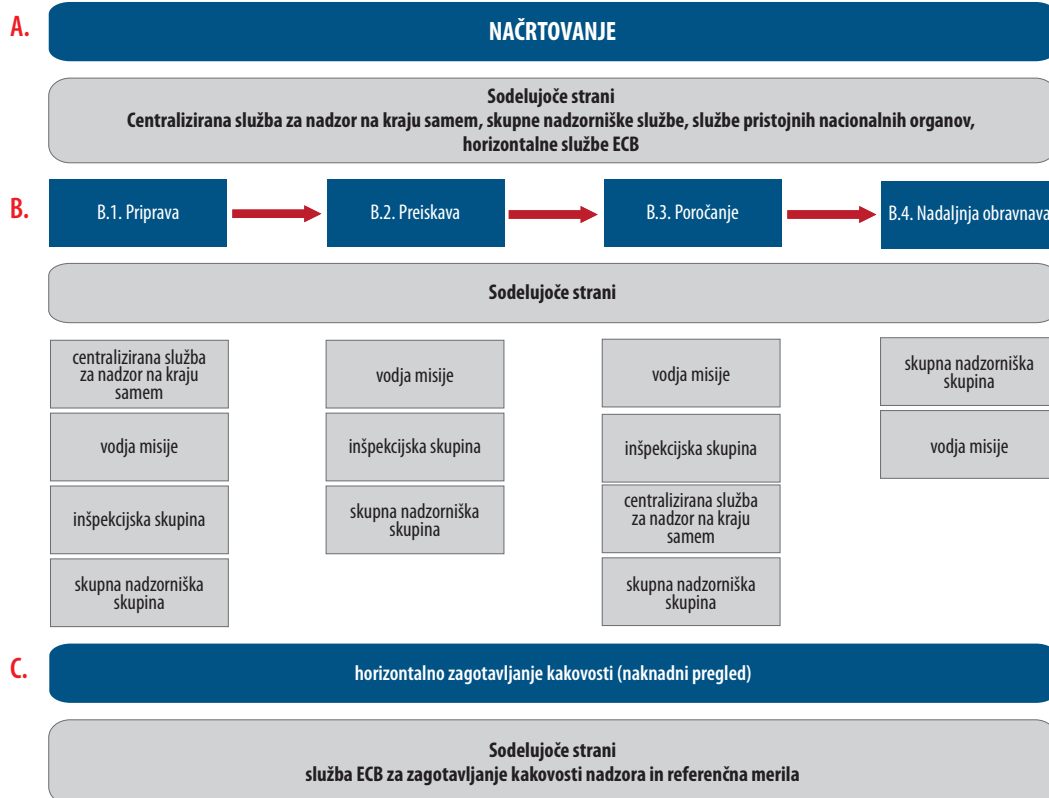
Proces nadzora na kraju samem je razdeljen na jasno opredeljene faze (glej **slika 12**).

98 Temeljna načela BCBS za učinkovit bančni nadzor (2012), načelo 9, bistveno merilo 1. V načelih je delo na kraju samem opredeljeno kot orodje za zagotavljanje neodvisnega preverjanja, ali imajo banke ustrezne politike, postopke in kontrole, ugotavljanje, ali so informacije v poročilih bank zanesljive, pridobivanje dodatnih informacij o banki in z njo povezanih družbah, ki so potrebne za oceno stanja banke, spremljanje odziva banke na nadzorniške pomisleke itd.

99 Temeljna načela BCBS za učinkovit bančni nadzor (2012), načelo 9, bistveno merilo 2.

Slika 12

Faze nadzora na kraju samem



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi informacij ECB.

152

V fazi **priprav** morajo vsi sodelujoči vzpostaviti skupno razumevanje obsega načrtovanega inšpekcijskega pregleda. Koordinator skupne nadzorniške skupine in vodja misije, odgovoren za skupino za inšpekcijski pregled na kraju samem, pripravi obvestilo pred inšpekcijskim pregledom, v katerem so opredeljeni cilji, obseg in podrobnosti pregleda. V fazi **preiskave** se pod vodstvom vodje misije izvedejo vsi potrebni inšpekcijski postopki, večinoma v prostorih kreditne institucije. Vodja misije pripravi predhodni osnutek poročila in banko pozove, naj na predhodnem zaključnem sestanku poda pripombe; potem se pripravi osnutek poročila, katerega skladnost pregledata matični pristojni nacionalni organ vodje misije in oddelek ECB za centralizirane inšpekcijske preglede na kraju samem (COI). Vodja misije nato dokonča poročilo, koordinator skupne nadzorniške skupine pa vodi zaključni sestanek s kreditno institucijo. V fazi nadaljnje obravnave koordinator skupne nadzorniške skupine pripravi priporočila na podlagi ugotovitev iz inšpekcijskega poročila. Ta priporočila se posredujejo banki v dopisu o nadaljnji obravnavi

Praktične pomanjkljivosti so se pokazale pri zagotavljanju osebja, načrtovanju in izvedbi inšpekcijskih pregledov na kraju samem

Omejena udeležba ECB pri inšpekcijskih pregledih na kraju samem

153

Ob koncu novembra 2015 je imel oddelek za centralizirane inšpekcijske preglede na kraju samem 46 zaposlenih, od tega jih je 35 vodilo preglede ali v njih sodelovalo. Oddelek COI ocenjuje, da so zaposleni dve tretjini svojega delovnega časa posvetili terenskemu delu, eno tretjino pa načrtovanju, usklajevanju in preverjanju skladnosti.

154

V letu 2015 je bilo do oktobra izvedenih 235 inšpekcijskih pregledov na kraju samem. Od tega jih je 29 vodil oddelek COI (12 % vseh), večino pa pristojni nacionalni organ. ECB je priskrbel 8 % osebja za vse inšpekcijske preglede na kraju samem v letu 2015, 92 % osebja pa je prišlo iz pristojnih nacionalnih organov.

155

Uredba o EMN je podelila glavno pristojnost ECB, ki je odgovorna za neposredni nadzor vseh sistemsko pomembnih bank v euroobmočju. Nadzor na kraju samem je bistven del tega pooblastila. Osrednja vloga ECB pri inšpekcijskih pregledih na kraju samem je jasno izražena v uvodni izjavi 47¹⁰⁰ in členu 12(1)¹⁰¹ uredbe o EMN. To sicer ne pomeni, da mora vsak inšpekcijski nadzor voditi ali opraviti izključno osebje ECB, toda sedanja raven udejstvovanja ECB je presenetljivo nizka in ni v skladu z duhom uredbe. Poleg tega v nadzorniškem priročniku piše, da skupine za inšpekcijske preglede na kraju samem praviloma vodijo zaposleni pristojnih nacionalnih organov, kar ni v skladu z besedilom uredbe. Za podrobnosti v zvezi s tem vprašanjem glej **tabelo 7** spodaj.

Tabela 7

Določbe za vodje misij

Uredba o EMN	Okvirna uredba	Nadzorniški priročnik
Člen 12 ECB lahko zaradi izvedbe nalog, ki se nanjo prenesejo s to uredbo, in pod drugimi pogoji, določenimi v upoštevnem pravu Unije, v skladu s členom 13 in če o tem predhodno uradno obvesti zadevni pristojni nacionalni organ, opravi vse potrebne inšpekcijske preglede na kraju samem v poslovnih prostorih pravnih oseb iz člena 10(1) in katerih koli drugih družb, vključenih v nadzor na konsolidirani podlagi, kadar je v skladu s točko (g) člena 4(1) konsolidacijski nadzornik ECB. Uvodna izjava 47 Da bi lahko ECB učinkovito opravljala svoje naloge, bi morala imeti možnost, da zahteva vse potrebne informacije ter izvaja preiskave in inšpekcijske preglede na kraju samem, po potrebi v sodelovanju s pristojnimi nacionalnimi organi.	Člen 143(1) 1. Po členu 12 uredbe o EMN ECB zaradi opravljanja nalog, ki so ji dodeljene z uredbo o EMN, imenuje skupine za inšpekcijske preglede na kraju samem, kot je določeno v členu 144, da opravijo vse potrebne inšpekcijske preglede na kraju samem v prostorih pravne osebe, kot je navedeno v členu 10(1) uredbe o EMN. Člen 144 1. ECB je odgovorna za ustanovitev in sestavo skupin za inšpekcijske preglede na kraju samem z udeležbo pristojnih nacionalnih organov v skladu s členom 12 uredbe o EMN. 2. ECB imenuje vodjo skupine za inšpekcijski pregled na kraju samem izmed zaposlenih ECB in pristojnega nacionalnega organa.	Odstavek 45 Skupine za inšpekcijski pregled na kraju samem praviloma vodijo zaposleni pristojnega nacionalnega organa.

Vir: Evropsko računsko sodišče.

100 Da bi lahko ECB učinkovito opravljala svoje naloge, bi morala imeti možnost, da zahteva vse potrebne informacije ter izvaja preiskave in inšpekcijske preglede na kraju samem, po potrebi v sodelovanju s pristojnimi nacionalnimi organi. ECB in pristojnim nacionalnim organom bi zadevne informacije morale biti dostopne, ne da bi bile s tem kreditnim institucijam naložene dvojne zahteve glede poročanja.

101 ECB lahko zaradi izvedbe nalog, ki se nanjo prenesejo s to uredbo, in pod drugimi pogoji, določenimi v upoštevnem pravu Unije, v skladu s členom 13 in če o tem predhodno uradno obvesti zadevni pristojni nacionalni organ, opravi vse potrebne inšpekcijske preglede na kraju samem v poslovnih prostorih pravnih oseb iz člena 10(1) in katerih koli drugih družb, vključenih v nadzor na konsolidirani podlagi, kadar je v skladu s točko (g) člena 4(1) konsolidacijski nadzornik ECB. ECB lahko inšpekcijski pregled na kraju samem opravi tudi, ne da bi te pravne osebe o njem predhodno obvestila, če to terjata pravilna izvedba in učinkovitost inšpekcijskega pregleda.

156

Člane skupine za inšpekcijski pregled, vključno z vodjo misije, imenuje ECB. Okvirna uredba in nadzorniški priročnik izključujeta možnost imenovanja zunanjih posameznikov, kot so zaposleni v revizijskih podjetjih, za vodje misije in pravita, da lahko sodelujejo le kot člani skupine za inšpekcijski pregled. Okvirna uredba je torej bolj omejevalna kot uredba o EMN. V nedavni študiji za Evropski parlament je bilo ugotovljeno, da bi s prožnejšim pristopom k vključevanju zunanjih revizorjev v nadzor pod določenimi pogoji izboljšali kakovost¹⁰². Z imenovanjem zunanjih strokovnjakov ob ustreznih zaščitnih ukrepih in preprečevanju morebitnih navzkrižij interesov bi lahko dejansko olajšali razmere v času, ko ima tudi sama ECB omejene kadrovske vire.

157

V vprašalniku smo pristojne nacionalne organe vprašali, ali zunanji sodelavci lahko delajo kot vodje misije inšpekcijskih pregledov na kraju samem v manj pomembnih kreditnih institucijah. Odgovor dveh pristojnih nacionalnih organov je bil pozitiven. Eden od njiju že več let uporablja zunanje sodelavce kot vodje misij.

158

Analiza ECB v okviru notranjega poročila za zagotavljanje kakovosti nadzora o programu nadzorniških pregledov je pokazala, da je trend dodeljevanja osebja pristojnih nacionalnih organov za čezmejne inšpekcijske preglede v letu 2015 negativen. Eden od razlogov je bila politika vračanja potnih stroškov in plač, ki jih imajo s tem pristojni nacionalni organi. Septembra 2015 se je Nadzorni odbor odločil, da krije in povrne vse potne stroške, ne pa tudi stroškov za plače. V vprašalniku smo pristojne nacionalne organe vprašali, ali bi morali biti stroški za plače povrnjeni. Pet od sedmih pristojnih nacionalnih organov je menilo, da bi morale biti plače povrnjene, dva pa, da sedanje ureditve ni treba spreminjati. V skladu s tem poročilom za zagotavljanje kakovosti nadzora sta bila druga razloga za trend v zvezi z dodeljevanjem osebja pristojnih nacionalnih organov pomanjkanje virov v teh organih in dolgotrajnost čezmejnih inšpekcijskih pregledov.

Načrtovanje je podrobno in zapleteno

159

Postopek nadzora se začne z določitvijo programa nadzorniških pregledov za vsako pomembno kreditno institucijo, v katerem so opredeljeni nadzorni ukrepi in prednostne naloge za naslednje leto. V ta namen so v programu našteje vse zahteve za inšpekcijske preglede na kraju samem, ki so glede na prednost razvrščene na bistvene, pomembne in zaželenene¹⁰³. Smernice za to razvrščanje niso podane.

102 Banking Supervision and External Auditors in the European Union (Bančni nadzor in zunanji revizorji v Evropski uniji), str. 6, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/542_673/IPOLE_STU\(2015\)542_673_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/542_673/IPOLE_STU(2015)542_673_EN.pdf).

103 Nadzorniški priročnik, poglavje 6, odstavek 75.

160

V **tabeli 8** je prikazano število inšpekcijskih pregledov, ki so jih zahtevale skupne nadzorniške skupine, in število izvedenih pregledov v letu 2015 po prednostni stopnji. Zbirni podatki kažejo, da so skupne nadzorniške skupine leta 2015 podale 576 zahtev za inšpekcijske preglede na kraju samem, od tega je bilo odobrenih 250 (43 %). ECB je pojasnila, da so se nekateri inšpekcijski pregledi šteli za neupravičene, drugih pa ni bilo mogoče izvesti zaradi pomanjkanja kadrov ECB in/ali pristojnih nacionalnih organov. Trije od enajstih pristojnih nacionalnih organov, ki so odgovorili na vprašanje o ustrezni kadrovske popolnjenosti, so povedali, da se soočajo s pomanjkanjem kadrov. Oddelek za zagotavljanje kakovosti nadzora je v svojem poročilu ugotovil, da so bili viri pristojnih nacionalnih organov v drugi polovici leta 2015 izjemno pičli.

Tabela 8

Zahtevani, odobreni in izvedeni inšpekcijski pregledi na kraju samem za leto 2015 (podatki z dne 31. 10. 2015)

Prednostna stopnja	Število zahtev za inšpekcijske preglede	Število odobrenih inšpekcijskih pregledov	Število izvedenih inšpekcijskih pregledov
Bistveni	Ni razkrito.	148	143
Pomembni	Ni razkrito.	86	80
Zaželeni	Ni razkrito.	16	12
Skupaj	576	250	235

Vir: prirejeno po ECB, podatki niso revidirani.

161

Postopek za preložitev inšpekcijskega pregleda na kraju samem ni obravnavan ali pojasnjen v nadzorniškem priročniku, pač pa je določen v mesečni posodobitvi o inšpekcijskih pregledih na kraju samem, ki jo morata odobriti Nadzorni odbor in Svet ECB po postopku z neugovarjanjem.

162

Od novembra 2015 so pristojni nacionalni organi za inšpekcijske preglede na kraju samem zagotovili 249 vodij misij (134 zaposlenih v ekvivalentu polnega delovnega časa) in 906 inšpektorjev (421 zaposlenih v ekvivalentu polnega delovnega časa). Do razlike med številom ljudi in podatki o ekvivalentu polnega delovnega časa je prišlo predvsem zaradi časa, ki so ga inšpektorji lahko posvetili misijam, po mnenju COI pa tudi zaradi nezanesljivih podatkov, ki so jih zagotovili pristojni nacionalni organi. Zaradi pomanjkanja virov je moral COI spremeniti prednost drugih inšpekcijskih pregledov v letu 2015, da je zadostil *ad hoc* inšpekcijskim zahtevam.

163

Nadzorniški priročnik ne zahteva najmanjše pogostosti inšpekcijskih pregledov, čeprav se ta šteje kot del najboljše nadzorniške prakse¹⁰⁴. Nadzorni odbor je januarja 2016 zahteval, da morajo inšpekcijski pregledi na kraju samem temeljiti na jasni strategiji in biti prednostno razvrščeni. Sklep o predlagani strategiji za načrtovanje inšpekcijskih pregledov na kraju samem, vključno s „ciljnimi ravni udejstvovanja“, je bil sprejet maja 2016. Ciljne ravni udejstvovanja so okvirno število inšpekcijskih pregledov, ki so v idealnem primeru izvedeni v načrtovanem ciklusu. Še vedno ni mogoče, da bi lahko kreditne institucije same zahtevale inšpekcijski pregled na kraju samem, kot je običajno v drugih sistemih nadzora¹⁰⁵.

104 Glej razdelek 5000.0.3 nadzorniškega priročnika ameriške centralne banke.

105 Glej razdelek 5000.0.2 nadzorniškega priročnika ameriške centralne banke.

164

Koordinatorji skupnih nadzorniških skupin morajo zdaj za leto 2016 predložiti kratko pisno obrazložitev vsake zahteve za inšpekcijski pregled na kraju samem. To bo COI omogočilo boljše razumevanje zahtev, kar naj bi privedlo do poenotenja postopka načrtovanja. V zvezi s tem je bilo v poročilu za zagotavljanje kakovosti nadzora ugotovljeno, da je izbira inšpekcijskih pregledov na podlagi razpoložljivih virov kratkoročno morda smiselna zaradi omejenih virov, toda dolgoročno je treba predloge skupnih nadzorniških skupin odobriti glede na razmere in profil tveganja kreditne institucije.

Izboljšati je treba informacijsko tehnologijo

165

Izvedbo inšpekcijskih pregledov na kraju samem, poročanje o njih in nadaljnje ukrepe bi bilo treba podpreti z ustreznim sistemom informacijske tehnologije. ECB uporablja aplikacijo sistem upravljanja informacij (IMAS). Ker gre za glavno orodje informacijske tehnologije, ki ga uporabljajo skupne nadzorniške skupine in skupine za inšpekcijski pregled na kraju samem, bi moral IMAS zagotavljati tehnično podlago za usklajevanje postopkov in doslednost pri nadzoru kreditnih institucij.

166

Na splošno je za ECB smiselno, da uporablja integrirano platformo informacijske tehnologije, ki zajema nadzor na kraju samem in na daljavo, vendar ima IMAS na področju nadzora na kraju samem naslednje glavne pomanjkljivosti:

- (a) nima funkcije za zagotavljanje kadrov za misije in spremljanje misij;
- (b) ni skladen s poglavjem 6 nadzorniškega priročnika EMN, zlasti kar zadeva enotne dokumentacijske standarde in revizijsko sled;
- (c) slab prenos dokumentov in podatkov na strežnik in računalnik;
- (d) težave z oddaljenim dostopom;
- (e) neustrezne funkcije poročanja; in
- (f) neustrezne postopke kontrole.

167

Sedanja različica aplikacije IMAS ni primerna za inšpekcijske preglede na kraju samem. ECB navaja, da je bila to začasna rešitev, dokler ne bi bilo mogoče uvesti popolnoma razvitega sistema IT. Med pristojnimi nacionalnimi organi, ki so izpolnili naš vprašalnik, jih pet trenutno uporablja IMAS, štirje pa ne. Stopnja uporabe se med posameznimi pristojnimi nacionalnimi organi razlikuje.

168

V nadzorniškem priročniku nismo našli informacij o hrambi in arhiviranju dokumentov o inšpekcijskem pregledu (npr. poročil o inšpekcijskem pregledu) v primeru, da se IMAS ne uporablja. COI je Sodišču poslal standardno e-sporočilo, s katerim se zahteva, da se nekateri dokumenti shranijo v IMAS. To e-sporočilo se pošlje vodjem misij, ko se izda končno poročilo. COI pa ne preverja, ali so bili shranjeni vsi zahtevani dokumenti. Poleg tega e-sporočilo ne vsebuje zahtev v zvezi s hrambo dokazov, ki niso bili uporabljeni pri pisanju ugotovitev.

169

Zagotovljena dokumentacija ni vključevala dokazov, da je bil Nadzorni odbor seznanjen s tem, da IMAS nima nekaterih ključnih značilnosti, ki bi Odboru omogočale sprejemanje utemeljenih odločitev.

170

Vsi vodje misij imajo dostop do vseh poročil o inšpekcijskih pregledih na kraju samem ves čas svojega mandata. To povzroča operativno tveganje za zlorabo ali nenamerno izgubo podatkov poročanja. ECB nam je zagotovila dokument o politiki pravic dostopa svojih zaposlenih v EMN do informacij o nadzoru v sistemu IMAS, toda ta dokument ne zajema pravic dostopa vodij misij ali inšpektorjev, ki izvajajo preglede na kraju samem, imenovanih s strani pristojnih nacionalnih organov. Poleg tega nadzorniški priročnik ne zahteva shranjevanja vseh delovnih dokumentov v sistemu IMAS, zato lahko pristojni nacionalni organi to uredijo po svoje.

ECB načrtuje konkretne ukrepe za izboljšanje kvalifikacij, znanj in veščin inšpektorjev in vodij misij

171

V skladu z okvirno uredbo o EMN je ECB odgovorna za ustanavljanje in sestavo skupin za inšpekcijske preglede na kraju samem, vendar se mora v praksi zaradi omejenih virov zanašati na razpoložljivo osebje pristojnih nacionalnih organov.

172

O izkušnjah vodij misij in vodij projektov, odgovornih za revizije notranjih modelov kapitalskih zahtev bank, smo prejeli samo zbirne statistične podatke. Februarja 2015 je imelo 56 % vodij misij in vodij projektov manj kot tri leta izkušenj z vodenjem inšpekcijskih pregledov na kraju samem ali revizij notranjih modelov¹⁰⁶.

173

Zaradi razlik med pristojnimi nacionalnimi organi COI s polletnimi vprašalniki redno ocenjuje znanje in veščine inšpektorjev iz pristojnih nacionalnih organov, ki izvajajo preglede na kraju samem. Sodišče je prejelo povzetek zbirnih podatkov za februar 2015, ne pa tudi temeljnih podrobnih informacij o vprašalniku. V skladu s povzetkom so v tem času samo trije pristojni nacionalni organi lahko zagotovili vsa potrebna znanja in veščine za inšpekcijske preglede na kraju samem. En pristojni nacionalni organ ni imel skoraj nobenih potrebnih znanj in veščin, ostalim pa so manjkale vsaj nekatere.

174

V vprašalniku smo banke prosili, naj ocenijo kakovost inšpekcijskih pregledov na kraju samem od vzpostavitve EMN. 54 % jih je odgovorilo, da je kakovost visoka ali zelo visoka, 37 %, da je kakovost zgolj zadovoljiva, in 10 %, da je nizka.

175

ECB je v letu 2015 organizirala šest seminarjev za usposabljanje vodij misij, vendar se jih polovica ni udeležila niti enega. ECB načrtuje ustanovitev inšpekcijske akademije, ki bo razvijala posebej prilagojena izobraževanja kot del institucionalnega programa ECB za usposabljanje.

¹⁰⁶ Notranji modeli se uporabljajo za izračun kapitalskih zahtev v skladu z uredbo o kapitalskih zahtevah. Te notranje modele morajo nadzorniki odobriti in spremljati. Dodatne informacije so na voljo v vodniku ECB po bančnem nadzoru, november 2014.

Jasna struktura poročanja, ki ne posveča dovolj pozornosti podrobnostim in bi jo lahko razvrednotili dolgi postopki

Postopek poročanja ECB je dobro strukturiran

176

Sosledje, ki ga je treba upoštevati pri poročanju o inšpekcijskih pregledih na kraju samem, je jasno opredeljeno. Za vse podrobnosti glej **Prilogo X**. Sodišče je v vprašalniku banke vprašalo, ali so imele razumne možnosti za podajo pripomb na osnutek poročila o inšpekcijskem pregledu in razpravo s skupino za inšpekcijske preglede na kraju samem. Velika večina anketiranih (92 %) je temu pritrdila.

177

V skladu z načelom neodvisnosti¹⁰⁷ lahko COI zahteva spremembe v vsebini poročila o inšpekcijskem pregledu, vendar jih vodja misije jih lahko zavrne. Čeprav je treba tako zavrnitev zabeležiti kot del ugotovitev COI o skladnosti, se banki pošlje končna različica osnutka poročila vodje misije.

Pravila za sporočanje ugotovitev pa so nepopolna

178

Ugotovitve inšpekcijskega pregleda so razvrščene glede na vpliv na finančne razmere kreditne institucije („majhen“, „zmeren“, „velik“ in „zelo velik“)¹⁰⁸. Toda ta klasifikacija se uporablja samo interno in jo inšpektorji zabeležijo v delovnih dokumentih, ne pa tudi v poročilu o inšpekcijskem pregledu. Nadzorniški priročnik ne vsebuje smernic v zvezi s tem. Težko je zagotoviti, da različni vodje misije ugotovitve razvrščajo skladno – to vprašanje je treba obravnavati naknadno s preverjanjem skladnosti. Dva izmed pristojnih nacionalnih organov, ki so izpolnili naš vprašalnik, sta menila, da smernice ECB o notranjem razvrščanju niso ustrezne, devet pa jih je ocenilo kot zadovoljive.

107 Po načelu neodvisnosti je za izvedbo, poročanje in potrjevanje poročila o inšpekcijskem pregledu izključno odgovoren vodja misije.

108 Nadzorniški priročnik, poglavje 6, odstavek 123.

179

Nadzorniški priročnik ne določa natančno, komu je treba poslati poročila o inšpekcijskih pregledih na kraju samem. ECB ni podrobno preučila, kateri bi bili ustrezni naslovniki v posamezni jurisdikciji. Koordinator skupne nadzorniške skupine se odloči, komu bo poslal poročilo. Obstaja tveganje, da člani uprave ali upravnega odbora kreditne institucije (vključno z neizvršnimi člani), nadzornega odbora ali revizijskega odbora poročila ne bi prejeli.

180

V vprašalniku smo banke spraševali, na koga so bila naslovljena poročila o inšpekcijskih pregledih na kraju samem. Večina anketiranih (56 %) je odgovorila, da so bila poročila naslovljena samo na upravo, 11 %, da so bila poslana samo nadzornemu odboru, in 9 %, da so bila poslana samo predsedniku uprave ali upravnega odbora. Še 9 % jih je odgovorilo, da so bila poročila naslovljena tako na upravo kot na nadzorni odbor. Preostali odgovori (15 %) so vključevali različne kombinacije naslovnikov ali – v redkih primerih – povsem druge naslovnike.

181

Priporočila so lahko glede na resnost in pomembnost ugotovitev podana v eni od dveh oblik. Operativni akti niso zavezujoči in niso predmet postopka odločanja, ki bi vključeval Nadzorni odbor in Svet ECB. Nadzorniške odločitve na drugi strani pripravi koordinator skupne nadzorniške skupine, odobrita pa jih Nadzorni odbor in Svet ECB po postopku z neugovarjanjem. Čeprav nam je ECB zagotovila nekatere ustrezne dele nadzorniškega priročnika, ti niso vsebovali smernic v zvezi s pojmom resnosti in pomembnosti.

182

O končnem poročilu in priporočilih se razpravlja na zaključnem sestanku s kreditno institucijo. V skladu z nadzorniškim priročnikom morata biti na njem obvezno prisotna vodja misije in koordinator skupne nadzorniške skupine, ni pa določeno, kdo naj se sestanka udeleži iz kreditne institucije¹⁰⁹.

¹⁰⁹ Nadzorniški priročnik, poglavje 6, odstavek 137.

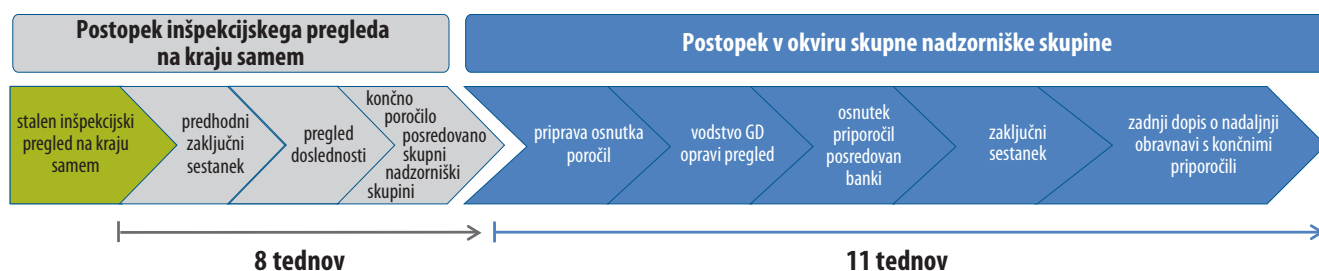
Čas do izdaje poročil je dolg

183

Kot prikazuje **slika 13**, je treba koordinatorju skupne nadzorniške skupine končno poročilo poslati v največ osmih tednih. Končni dopis o nadaljnji obravnavi s priporočili banki mora biti poslan v nadaljnjih enajstih tednih, torej skupni rok znaša 19 tednov. Zaradi dolgotrajnega postopka obstaja tveganje, da bodo ugotovitve inšpekcijskega pregleda, ko prispejo do deležnikov, že zastarele.

Slika 13

Časovni načrt postopka nadaljnje obravnave



Vir: ERS na podlagi informacij ECB.

184

ECB je v razmeroma kratkem času uspelo vzpostaviti zapleteno nadzorniško strukturo. Novi mehanizem nadzora je še vedno bistveno odvisen od virov pristojnih nacionalnih organov. Poleg tega je treba povečati vire, dodeljene notranji reviziji, časovni okvir, ki ga ima na voljo služba za notranjo revizijo za obravnavo tveganja, pa skrajšati. Raven informacij, ki jo je zagotovila ECB, je samo deloma zadostovala za oceno učinkovitosti operacij, povezanih s strukturo upravljanja EMN, delom njegovih skupnih nadzorniških skupin in inšpekcijskimi pregledi na kraju samem.¹¹⁰ Naša revizija je torej potrdila obstoj revizijske vrzeli, ki se je pojavila po vzpostavitvi EMN in na katero je opozoril Odbor za stike nacionalnih vrhovnih revizijskih institucij.

Upravljanje

185

Postopek odločanja je zapleten in vključuje več stopenj izmenjave informacij (odstavki 32 do 35). Nadzorni odbor je odgovoren za dokončno sprejetje velikega števila kompletnih osnutkov odločitev, kar bi lahko negativno vplivalo na učinkovitost in uspešnost sestankov Odbora ter zelo zaposlilo vire sekretariata (odstavki 36 do 39).

186

ECB naloge, ki se nanjo prenesejo z uredbo o EMN, opravlja brez poseganja v svoje naloge, ki se nanašajo na monetarno politiko, in v druge svoje naloge ter ločeno od njih.¹¹¹ V uvodni izjavi 65 te uredbe je določeno, da je treba monetarne in nadzorne naloge ECB izvajati povsem ločeno. ECB je zavzela stališče, da so nekatere službe kljub temu lahko skupne. Ločevanje seveda tudi ne bi smelo preprečevati izmenjave potrebnih informacij. V zvezi s skupnimi službami, ki zagotavljajo podporo obema funkcijama, ni bila opravljena analiza tveganja niti ne poteka spremljanje skladnosti (odstavki 40 do 46). Poleg tega obstaja tveganje za razumljeno neodvisnost nadzorne funkcije, saj imata predsednik in podpredsednik Nadzornega odbora samo posvetovalno vlogo in nimata vpliva na proračun niti na kadrovske vire za nadzor (odstavki 47 do 52).

187

Služba ECB za notranjo revizijo trenutno nima ustreznih virov, da bi odpravila tveganja, ugotovljena v zvezi s temami EMN, z načrtovanjem revizij pa se ne zagotavlja, da bodo vsi ključni elementi področij z visokim in srednjim tveganjem zajeti v razumnem časovnem okviru (odstavki 62 do 77).

110 Glej odstavek 19.

111 Člen 25 uredbe o EMN.

Priporočilo 1

ECB bi morala še bolj poenostaviti postopek odločanja in nekatere odločitve prenesti na nižje ravni, da bi Nadzornemu odboru omogočila osredotočanje na zahtevnejša vprašanja. Ker je sekretariat znatno vpleten v postopek odločanja kot koordinator, bi moral razviti nadaljnje smernice v obliki kontrolnih seznamov, predlog ali diagramov za vsako vrsto odločitev.

Ciljni rok za uresničenje: do sredine leta 2017.

Priporočilo 2

Da bi ECB premagala pomisleke glede uporabe skupnih služb, bi morala oceniti s tem povezano tveganje in uvesti potrebne zaščitne ukrepe, vključno z obvladovanjem možnih nasprotujočih si zahtev in namenskim spremljanjem skladnosti. Uveden bi moral biti formalen postopek, ki bi vključeval predsednika in podpredsednika nadzornega odbora, da se zagotovi:

- (i) ustrezno upoštevanje vseh potreb funkcije nadzora;
- (ii) vzpostavitev ločenih linij poročanja, kadar gre za posebne vire za nadzor;
- (iii) večjo vključenost predsednika in podpredsednika v proces določanja proračuna in s tem povezan proces odločanja, kar bi okrepilo proračunsko samostojnost nadzorne funkcije v ECB v okviru pravnih meja.

Ciljni rok za uresničenje: do sredine leta 2017.

Priporočilo 3

ECB bi morala zagotoviti dovolj notranjega revizijskega znanja in virov, da bi zagotovila zajetje področij z visokimi in srednjimi tveganji, kakor in kadar je to potrebno.

Ciljni rok za uresničenje: do sredine leta 2017.

Odgovornost

188

Pooblastilo Evropskega računskega sodišča za revizijo ECB je poudarjeno v členu 20(7) uredbe o EMN, ki navaja tudi člen 27(27,2) statuta ESCB in ECB. Ker je ECB omejila naš dostop do dokumentov, so pomembna področja ostala nerevidirana.¹¹² Obstoje revizijske vrzeli so ugotovile tudi nacionalne vrhovne revizijske institucije, saj njihova nekdanja pooblastila za revizijo nacionalnih bančnih nadzornikov niso bila nadomeščena s podobnimi pooblastili Evropskega računskega sodišča za revizijo nadzorne dejavnosti ECB (odstavki 85 do 87).

189

ECB je določila pravila, ki urejajo njeno odgovornost Evropskemu parlamentu in javnosti, vloge in odgovornosti EMN pa so jasno opredeljene in razkrite javnosti. Na to ureditev negativno vpliva dejstvo, da ECB ne objavlja kazalnikov in metrik uspešnosti, da bi dokazala učinkovitost nadzora (odstavki 82 do 84 in 88 do 91).

Priporočilo 4

ECB bi morala v polni meri sodelovati z Računskim sodiščem, da bi mu omogočila izvrševanje pooblastil ter s tem povečala odgovornost.

Ciljni rok za uresničitev: takoj.

Priporočilo 5

Za izboljšanje zunanje odgovornosti bi morala ECB formalizirati svojo sedanjo ureditev za merjenje uspešnosti nadzora in javno objavo informacij o njej. Za ugotavljanje problematičnih področij in možnih izboljšav bi lahko uporabila vprašalnike za finančne institucije.

Ciljni rok za uresničitev: do konca leta 2018.

112 Glej odstavek 19.

Skupne nadzorniške skupine

190

V skladu z okvirno uredbo o EMN je ECB odgovorna za ustanovitev in sestavo skupnih nadzorniških skupin za nadzor nad pomembnimi subjekti na daljavo, vendar so skupne nadzorniške skupine ostale močno odvisne od osebja, ki ga imenujejo pristojni nacionalni organi, deloma zaradi same zasnove. ECB ima zato zgolj omejen nadzor – v smislu količine in kakovosti – nad največjim delom zagotavljanja osebja skupnih nadzorniških skupin in se namesto tega zanaša na sodelovanje in dobro voljo pristojnih nacionalnih organov. Kadrovske viri vseh skupnih nadzorniških skupin so omejeni, kar ogroža poslanstvo ECB, da izvaja „strogo in učinkovito opravljanje bančnega nadzora“ (odstavki 126 do 137).

191

Število nadzornega osebja se je sprva določilo z zelo preprostim pristopom, ki je temeljil na ocenah števila osebja, potrebnega za izvajanje podobnih funkcij v pristojnih nacionalnih organih, preden je bil vzpostavljen EMN. Te ocene so se izkazale za netočne. Podrobna analiza potreb po osebju za novi in veliko zahtevnejši okvir EMN ni bila izvedena. To pomeni, da ni bila vzpostavljena neposredna povezava med programom nadzorniških pregledov in dodeljevanjem virov, kot zahteva direktiva o kapitalskih zahtevah (odstavki 107 do 112). Kaže, da je sedanje število osebja nezadostno, kar potrjuje tudi nedavno sporočilo Nadzornega odbora.

192

Ni strukturiranega obveznega učnega načrta za usposabljanje zaposlenih ECB iz praktičnega dela na področju nadzora na daljavo, zlasti na tehničnih področjih, ki so posebej pomembna za naloge bančnega nadzora. Poleg tega ECB nima centralizirane, standardizirane in celovite zbirke podatkov o znanjih, veščinah in kompetencah članov skupnih nadzorniških skupin (zaposlenih v ECB in pristojnih nacionalnih organih) (odstavki 148 in 149).

193

Grozde, v katerega so razvrščene posamezne banke, se stalno uporablja kot eden od dveh vhodnih podatkov (drugi je rezultat ocene tveganja), ki določata minimalno raven intenzivnosti nadzora za posamezno banko. Metodologija razvrščanja v grozde ECB ni bila pregledana ali posodobljena od začetka EMN. Poleg tega podatki na ravni banke, ki se uporabljajo pri razvrščanju v grozde, niso bili posodobljeni od leta 2013. ECB za tekoče načrtovanje nadzora torej še vedno uporablja model, ki izvira iz časa začetkov EMN (odstavki 113 do 121).

194

Dokumentacija o načrtovanju nadzora, ki nam je bila zagotovljena, ni omogočala sklepanja o tem, ali ECB te nadzorne dejavnosti učinkovito izvaja.

Priporočilo 6

ECB bi morala spremeniti okvirno uredbo o EMN, da bi formalizirala zaveze sodelujočih pristojnih nacionalnih organov in zagotovila, da bi vsi v polni meri in sorazmerno sodelovali pri delu skupnih nadzorniških skupin.

Ciljni rok za uresničitev: do konca leta 2017.

Priporočilo 7

ECB bi morala skupaj s pristojnimi nacionalnimi organi pripraviti opise vlog/skupin in metod za ocenjevanje primernosti osebja, ki ga nameravajo pristojni nacionalni organi dodeliti skupnim nadzorniškim skupinam, in njihove uspešnosti pri opravljanju teh nalog.

Ciljni rok za uresničitev: do konca leta 2018.

Priporočilo 8

ECB bi morala vzpostaviti in vzdrževati centralizirano, standardizirano in celovito zbirko podatkov o znanjih in veščinah, izkušnjah ter kvalifikacijah zaposlenih v skupnih nadzorniških skupinah, tako osebja iz ECB kot iz pristojnih nacionalnih organov.

Ciljni rok za uresničitev: do konca leta 2018.

Priporočilo 9

ECB bi morala izvajati uraden in obvezen učni načrt za usposabljanje novega in obstoječega nadzornega osebja v skupnih nadzorniških skupinah, s poudarkom na vsebinsko usmerjenem usposabljanju, ki se nanaša na bančni nadzor, in zagotoviti, da bi bila obvezna udeležba sorazmerna z delovnimi potrebami ter izkušnjami in profilom zaposlenih, ter razmisliti o uvedbi programa za certifikacijo svojih zaposlenih za nadzor na daljavo.

Ciljni rok za uresničitev: do konca leta 2018.

Priporočilo 10

ECB bi morala razviti in izvajati metodologijo, ki temelji na tveganju, za opredelitev potrebnega števila osebja in sestave skupnih nadzorniških skupin glede na znanja in veščine, s katero bi morala zagotoviti, da so viri posameznih skupnih nadzorniških skupin (osebje ECB in pristojnih nacionalnih organov) sorazmerni z velikostjo, zapletenostjo in profilom tveganja nadzorovane institucije ter primerni za izvajanje programa nadzorniških pregledov te institucije.

Ciljni rok za uresničitev: do konca leta 2018.

Priporočilo 11

Ker se v tem pomembnem postopku načrtovanja nadzora še vedno uporablja model oblikovanja grozdov, bi ga bilo treba redno pregledovati in po potrebi posodabljati. Redno bi bilo treba posodabljati tudi informacije o posamezni banki, ki se uporabljajo za oblikovanje grozdov.

Ciljni rok za uresničitev: do sredine leta 2017.

Inšpekcijski pregledi na kraju samem**195**

Dokumentacija, ki jo je zagotovila ECB, ni zadostovala za popoln pregled operativne učinkovitosti. Kolikor smo lahko ocenili, se zdi postopek skladen in celovit (odstavki 150 do 152).

196

Člen 12 uredbe o EMN nalogo izvajanja inšpekcijskih pregledov na kraju samem dodeljuje ECB, vendar sedanja praksa ni v skladu s tem ciljem. ECB zagotavlja komaj 8 % skupnega osebja, ki izvaja inšpekcijske preglede na kraju samem, in je vodila samo 12 % inšpekcijskih obiskov. Skoraj vse druge inšpekcijske preglede vodi osebje nadzornega organa iz matične države ali države gostiteljice (odstavki 153 do 158).

197

Pri načrtovanju in dodeljevanju virov posameznim inšpekcijskim pregledom do maja 2016 ni bilo smernic o prednostni razvrstitvi (odstavek 159). V nadzorniškem priročniku minimalna pogostost inšpekcijskih pregledov ni zahtevana (odstavek 163), toda maja 2016 so bili sprejeti ukrepi v zvezi s to točko. Sistem informacijske tehnologije ima znatne pomanjkljivosti (odstavki 165 do 170), obravnavati pa je treba tudi kvalifikacije, znanja in veščine inšpektorjev iz pristojnih nacionalnih organov, ki izvajajo preglede na kraju samem (odstavki 171 do 175). Poleg tega bi morala biti poročila o inšpekcijskih pregledih izdana hitreje po opravljenem zaključnem sestanku (odstavek 183).

Priporočilo 12

ECB bi morala dopolniti ali ponovno razporediti svoje osebje, da bi se na podlagi jasne opredelitve prednostnih tveganj znatno okrepila prisotnost osebja ECB pri inšpekcijskih pregledih pomembnih bank na kraju samem. Povečati bi bilo treba delež inšpekcijskih pregledov na kraju samem, ki jih vodijo nadzorniki pristojnih nacionalnih organov, ki niso iz matične države ali države gostiteljice banke.

Ciljni rok za uresničitev: do konca leta 2018.

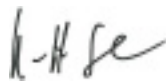
Priporočilo 13

ECB bi morala natančno spremljati slabosti sistema IT za inšpekcijske preglede na kraju samem in si prizadevati za izboljšanje kvalifikacij, znanj in veščin inšpektorjev pristojnih nacionalnih organov, ki izvajajo preglede na kraju samem.

Ciljni rok za uresničitev: do sredine leta 2017.

To poročilo je sprejel senat IV, ki ga vodi Baudilio TOMÉ MUGURUZA, član Evropskega računskega sodišča, v Luxembourgju na zasedanju 18. oktobra 2016.

Za Evropsko računsko sodišče



Klaus-Heiner Lehne
Predsednik

Povzetek revizijskega pristopa

Predmet revizije	Revizijska merila	Revizijska analiza
Ali ureditve upravljanja EMN zagotavljajo ustrezno okolje za delo skupnih nadzorniških skupin in inšpekcijskih skupin za preglede na kraju samem?	I. temeljno načelo 2 Baselskega odbora za bančni nadzor II. uvodne izjave 65, 66 in 77 uredbe o EMN III. členi 4, 6, 19, 22, 24, 25 in 26 uredbe o EMN IV. nadzorniški priročnik ECB V. poslovnik ECB	○ kvalitativna analiza dokumentov ○ intervjuji z osebjem
Ali so struktura notranje revizije ter ureditve načrtovanja in poročanja take, da se tveganja, ugotovljena v zvezi z nalogami bančnega nadzora, zadovoljivo obravnavajo?	I. standard IIA 2030, mednarodni okvir stroke, nasveti glede standarda 2030 (<i>IIA standard 2030, International Professional Practice Framework (IPPF) IPPF Practice Advisory on standard 2030</i>)	○ kvalitativna analiza dokumentov ○ intervjuji z osebjem
Ali postopki in praktična uporaba pravil za odgovornost, vključno z zunanjo revizijo, zagotavljajo ustrezno okolje za bančni nadzor?	I. temeljno načelo 2 Baselskega odbora za bančni nadzor II. člen 20 uredbe o EMN	○ primerjalna analiza in intervjuji z drugimi vrhovnimi revizijskimi institucijami (iz Avstralije, Kanade in ZDA) ○ analiza ankete kontaktnega odbora ○ kvalitativna analiza dokumentov ○ intervjuji z osebjem ECB ○ intervjuji z deležniki (Parlament, Svet)
Ali sta bila načrtovanje in vzpostavitev skupnih nadzorniških skupin primerna v smislu strukture in virov?	I. temeljna načela Baselskega odbora za bančni nadzor II. člen 6 uredbe o EMN III. uvodna izjava 79 uredbe o EMN IV. člena 3 in 4 okvirne uredbe o EMN V. člena 63 in 97 ¹ Direktive 2013/36/EU VI. nadzorniški priročnik ECB VII. smernice o skupnih postopkih in metodologijah za proces nadzorniškega pregledovanja in ovrednotenja (SREP) Evropskega bančnega organa	v čim večjem možnem obsegu: ○ analiza oddelkov nadzorniškega priročnika in drugih dokumentov, ki obravnavajo organizacijsko strukturo ○ ocena skupnega načrtovanja virov v GD za mikrobonitetni nadzor I in II ○ ocena načrtovanja virov skupnih nadzorniških skupin ○ pregled odločitev o pridobivanju virov ter osnovnih predpostavk in modelov ○ intervjuji z osebjem ○ kvalitativna analiza datotek o osebju ○ kvalitativna analiza dokumentov o programu usposabljanja ○ (vsi postopki v čim večjem možnem obsegu)
Ali so nadzorne dejavnosti ustrezno načrtovane, da se obravnavajo merila, ki jih določajo standardi, in ali nadzornik učinkovito izvaja te dejavnosti?	I. temeljna načela Baselskega odbora za bančni nadzor II. člen 3 okvirne uredbe o EMN III. člena 97 in 99 Direktive 2013/36/EU IV. smernice o skupnih postopkih in metodologijah za proces nadzorniškega pregledovanja in ovrednotenja (SREP) Evropskega bančnega organa	○ opravi ni bilo mogoče skoraj nobenega predvidenega postopka (dokumenti o SEP in SREP, datoteke o bankah in metodološki razdelki nadzorniškega priročnika niso bili na voljo)
Ali se inšpekcijski pregledi na kraju samem ustrezno načrtujejo in izvajajo ter ali se o njih ustrezno poroča?	I. temeljno načelo 9 Baselskega odbora za bančni nadzor II. MRS 580 III. člen 12 uredbe o EMN IV. člen 3 okvirne uredbe o EMN V. člen 99 Direktive 2013/36/EU VI. poglavje 6 nadzorniškega priročnika ECB	○ kvalitativna analiza dokumentov, do katerih je bil Sodišču odobren dostop ○ intervjuji z osebjem

1 Direktiva 2013/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o dostopu do dejavnosti kreditnih institucij in bonitetnem nadzoru kreditnih institucij in investicijskih podjetij, spremembi Direktive 2002/87/ES in razveljavitvi direktiv 2006/48/ES in 2006/49/ES (UL L 176, 27.6.2013, str. 338).

Omejen dostop do informacij

Področja, ki niso bila zadovoljivo revidirana, ker ECB ni zagotovila zahtevanih dokumentov	Dokazi, ki niso bili predloženi
Celovita ocena - Stresni testi - Pregled kakovosti sredstev	Med drugim smernice o vrednotenju zavarovanja, proces za izbiro bolj tveganih sredstev, pogosto zastavljena vprašanja, zapisniki in korespondenca s sestankov z EBA, ESRB, ECB, ocena učinkov davčnih olajšav in povezane smernice ter nekateri dokumenti, povezani s projekti¹
Postopek odločanja - Skladnost z določenimi roki - Raven in pravočasno sprejetje odločitev glede na resnost vprašanja - Ali in kako različne strani v postopku odločanja dodajo vrednost ter ali gre za prekrivanje ali odvečnost na podlagi dejanskih primerov - Sodišče komentarjev poslovnih bank v okviru vprašalnika o postopku odločanja ni moglo navzkrižno preveriti z dejanskimi odločitvami	- Odločitve Nadzornega odbora - Datoteke o bankah - Osnovna dokumentacija o postopkovnih korakih, ki se upoštevajo pri postopku odločanja - Zapisnik Nadzornega odbora
Operativna učinkovitost inšpekcijskih pregledov na kraju samem - Glavni deli metodologije načrtovanja - Dejanska učinkovitost inšpekcijskih pregledov na kraju samem - Dosledna in učinkovita uporaba metodologije v EMN (npr. neutemeljene zamude, pomanjkanje osredotočenosti, neučinkovito izvajanje revizij) - Dosledno poročanje o inšpekcijskih pregledih na kraju samem - Učinkovita preverjanja skladnosti - Sodišče ni moglo navzkrižno preveriti komentarjev poslovnih bank v okviru vprašalnika o postopku izvajanja inšpekcijskih pregledov na kraju samem z dejanskimi poročili o inšpekcijskih pregledih na kraju samem ali delovnimi dokumenti - Oprijemljivost in časovni okvir izboljšanja sistema IMAS - Zagotavljanje kakovosti inšpekcijskih pregledov na kraju samem	- Seznam načrtovanih inšpekcijskih pregledov, ki niso bili izvedeni - Priloge k poglavju 6 nadzorniškega priročnika o metodologiji za pregled na kraju samem (predloženo je bilo poglavje 6 (60 strani), ne pa tudi priloge (po navedbah 1 000 strani)) - Načrtovanje posameznih inšpekcijskih pregledov na kraju samem (seznam inšpekcijskih pregledov na kraju samem z zahtevo po virih) - Seznam tematskih pregledov in seznam <i>ad hoc</i> zahtev - Osnovne podrobnosti iz vprašalnikov za pristojne nacionalne organe za ocenjevanje znanja in veščin razpoložljivih inšpektorjev, ki izvajajo preglede na kraju samem - Načrt za uvedbo različnih sistema IMAS - Odločitve Nadzornega odbora, npr. o načrtovanju inšpekcijskih pregledov na kraju samem - Delovni dokumenti inšpektorjev (vključno z dokumentacijo o načrtovanju) - Poročila o preverjanju skladnosti posameznih bank - Datoteke o bankah/vzorčenje dejanskih primerov - Sodelovanje revizorjev na kraju samem in ustrezna poročila o pregledu kakovosti sredstev v Grčiji leta 2015
Operativna učinkovitost načrtovanja nadzora na daljavo - Osnovni podatki in izračuni, uporabljeni pri začetnem razvrščanju v grozde, in povezano dodeljevanje virov - Učinkovitost načrtovanja nadzornih dejavnosti - Ustreznost načrtovanja nadzornih dejavnosti - Učinkovita/ustrezna uporaba tematskih pregledov pri načrtovanju nadzornih dejavnosti - Operativna učinkovitost izvajanja nadzora na daljavo - Učinkovitost izvajanja nadzornih dejavnosti - Ustreznost izvajanja nadzornih dejavnosti - Usklajena in ustrezna analiza procesa nadzorniškega pregledovanja in ovrednotenja in poročanje o njem - Ustrezna/učinkovita uporaba identifikacijskih izkaznic - Ustreznost modela sistema ocenjevanja tveganja - Učinkovita raba modela sistema ocenjevanja tveganja pri postopku nadzora - Učinkovito in ciljno usmerjeno nadaljnje spremljanje nadzorniških odločitev s strani skupnih nadzorniških skupin - Sodišče ni moglo navzkrižno preveriti komentarjev poslovnih bank v okviru vprašalnika o nadzoru na podlagi poročil	- Nadzorniški priročnik (razen približno 25 strani o skupnih nadzorniških skupinah in 17 strani o finančnem kriznem upravljanju od skupno 346 strani) - Metodološke priloge k nadzorniškemu priročniku - Podrobne metodologije in modeli za proces nadzorniškega pregledovanja in ovrednotenja - Podrobne metodologije modela sistema ocenjevanja tveganja - Tematska poročila - Odločitve Nadzornega odbora - Predlogi programa nadzorniških pregledov, odobritev programov nadzorniških pregledov - Dejanske identifikacijske izkaznice (zagotovljena je bila le prečiščena različica) in uporabljena zbirka podatkov FINREP - Poročila procesa nadzorniškega pregledovanja in ovrednotenja - Ocene in rezultati, podporna dokumentacija, podrobnosti, preklici modela sistema ocenjevanja tveganja - Načrti sanacije, predloženi ECB, analiza in nadaljnje spremljanje s strani skupnih nadzorniških skupin - Nadzorniške odločitve, nadaljnje spremljanje in izvajanje s strani skupnih nadzorniških skupin - Metodologija razvrščanja v grozde, vnesene informacije (podrobnosti o banki, podatki), izračuni, podrobnosti o rezultatih (vključno s preklici) - Datoteke o bankah/vzorčenje dejanskih primerov

Področja, ki niso bila zadovoljivo revidirana, ker ECB ni zagotovila zahtevanih dokumentov	Dokazi, ki niso bili predloženi
Sestanki Nadzornega odbora ○ Učinkovitost sestankov ○ Spoštovanje načela neodvisnosti predstavnikov pristojnih nacionalnih organov, imenovanih v Nadzorni odbor	○ Zapisniki Nadzornega odbora
Odgovornost ○ Celovito in učinkovito poročanje Evropskemu parlamentu ○ Učinkovita in celovita izmenjava informacij, kot je določeno v členu 32 uredbe o EMN (Sodišče se je moralo pri tem zanašati na informacije tretje strani)	○ Pisna dokumentacija o <i>ad hoc</i> izmenjavi stališč med Evropskim parlamentom in predsednikom Nadzornega odbora ○ Zapis sej Nadzornega odbora, kot se zagotovijo pristojnemu odboru Parlamenta z obrazloženim seznamom sklepov ○ Dejanska dokumentacija, ki jo je zahtevala Evropska komisija za poročilo v skladu s členom 32, in korespondenca z datumi, povezana z zahtevo po informacijah

Vir: Evropsko računsko sodišče.

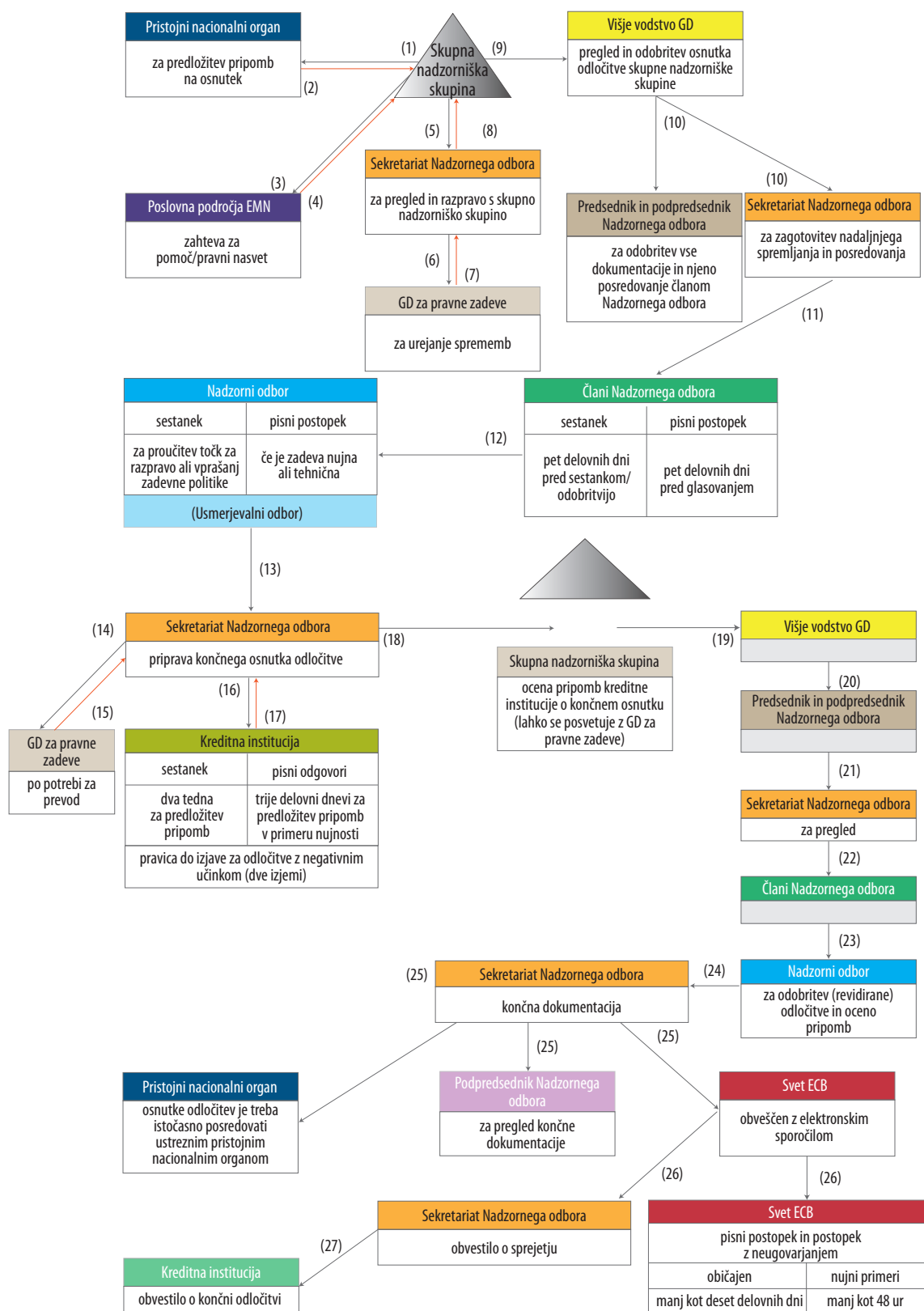
1. Aprila 2016 je ECB posredovala poročilo o zagotavljanju kakovosti GD za mikrobionitetni nadzor IV iz aprila 2015. Čeprav je poročilo zajemalo številna področja, Sodišče ni moglo izvesti revizijskih postopkov z uporabo razpoložljivih izvornih dokumentov. Poročilo se je osredotočalo na postopkovna in ne na metodološka vprašanja. Sodišču so bili zagotovljeni tudi številni postopkovni dokumenti, kot so listine o revizijskem poslu, in predlagane zahteve za pridobivanje virov za pregled portfelja posojil. Sodišče ni imelo zadostnega dostopa do delovnih dokumentov revizorjev in na podlagi razpoložljivih informacij ni moglo sprejeti svojih ugotovitev o drugih vidikih.

Primeri, kako je to vplivalo na revizijo Sodišča, so opisani v nadaljevanju.

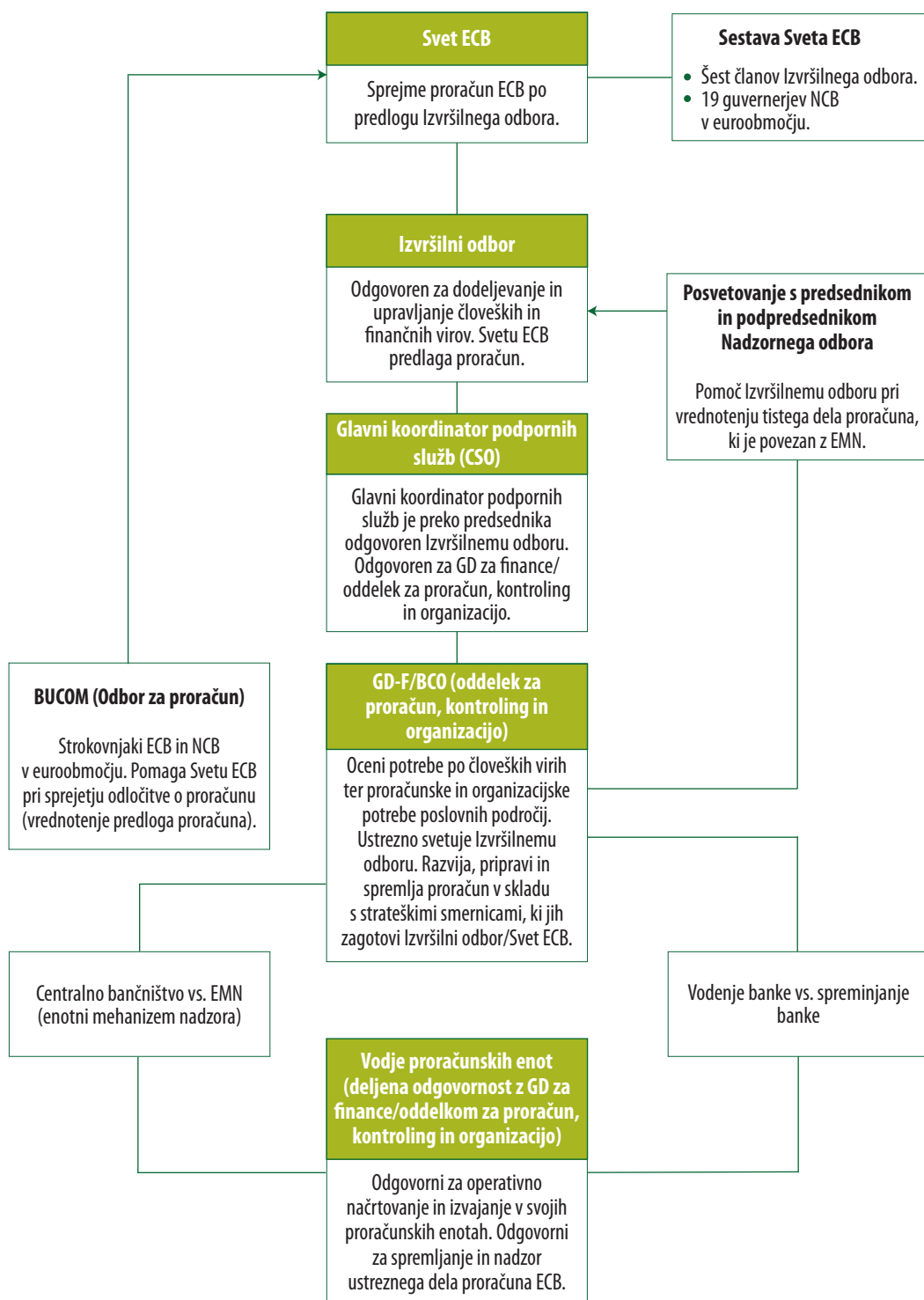
I. Upravljanje	
Problem:	V odgovoru na vprašalnik, ki ga je Sodišče poslalo poslovnim bankam, so tri institucije navedle, da jim ni bila odobrena pravica, da izrazijo mnenje. Vendar nam ni bil omogočen dostop do datotek o bankah ali odločitvah.
Posledica:	Sodišče ni moglo preveriti te trditve.
Problem:	Sodišče je zahtevalo vzorce primerov za različne vrste odločitev (izredne razmere, običajni primeri, odločitve v zvezi s procesom SREP in dovoljenja), vključno s celotnim tokom osnovne dokumentacije z datumi za vsak korak od začetne faze do sprejetja končne odločitve. Vendar so bile Sodišču predložene le preglednice z datumi postopkovnih korakov, ni pa mu bil omogočen dostop do osnovne dokumentacije.
Posledica:	Sodišče ni moglo ugotoviti, ali so bile zamude pri odločanju posledica pomanjkljivosti postopka ali zapletenosti zadeve. Sodišče ni moglo obravnavati določenih pomanjkljivosti postopka odločanja, opredeliti morebitnih nepotrebnih ravni ali preveriti, ali je bilo na podlagi zagotovljenih dokumentov mogoče sprejeti odločitve, ki bi temeljila na dobri obveščenosti. Morebitna analiza učinkovitosti postopka odločanja je zato razmeroma abstraktna.
Problem:	Sodišče je zahtevalo zapisnike Nadzornega odbora, da bi ocenilo, ali predsednik zagotavlja učinkovite, a uspešne razprave v Nadzornem odboru z redno udeležbo in sodelovanjem vseh članov pri razpravah, kar je v interesu EU kot celote. Vendar je bil Sodišču zavrnen dostop do zapisnikov Nadzornega odbora.
Posledica:	Sodišče ni moglo podati mnenja o učinkovitosti sej Nadzornega odbora.
II. Skupne nadzorniške skupine	
Problem:	V odgovoru na vprašalnik je ena poslovna banka obvestila Sodišče, da je ECB zahtevala nesorazmerno količino dokumentacije („na stotine datotek“) za oceno sposobnosti in primernosti, čeprav se je večina primerov nanašala na podaljšanje mandator članom uprave.
Posledica:	Odločitve o sposobnosti in primernosti so obsegale skoraj polovico vseh odločitev, ki jih je sprejela ECB. V poročilu oddelka za zagotavljanje skladnosti je bilo poudarjeno, da bi take odločitve lahko vplivale na vire. Sodišče ni imelo dostopa do informacij, da bi lahko ocenilo, ali so bile odločitve o sposobnosti in primernosti sorazmerne (tj. ali so bili vsi postopki in zahteve po informacijah potrebni) in ali so negativno vplivale na dodeljevanje virov. Zato ni moglo podati mnenja o potrebi po dodatnem osebju ali učinkovitejši organizaciji nalog, ki bi temeljilo na dobri obveščenosti.
Problem:	Sodišče je nameravalo proučiti modeliranje tveganj kot sestavni del procesa SREP in to, ali so se podatki, ki so jih zagotovile nadzorovane banke, uspešno uporabili v primernem modelu tveganja. Sodišču niso bile zagotovljene podrobne informacije o učinku podatkov, ki so jih predložile nadzorovane banke, na oceno sistema ocenjevanja tveganja. V odgovoru na vprašalnik so številne poslovne banke navedle, da so bile zahteve glede poročanja nesorazmerne.
Posledica:	Sodišče ni moglo preveriti, ali in kako so bili sporočeni podatki uporabljeni za določanje ocene SREP in ali bi bile lahko zahteve glede poročanja oblikovane učinkoviteje, da bi se poudarila glavna tveganja.
III. Inšpekcijski pregledi na kraju samem	
Problem:	Sodišče ni prejelo metodološke priloge k nadzorniškemu priročniku in osnovnih datotek o inšpekcijskih pregledih na kraju samem. V nekaterih primerih so poslovne banke negativno ocenile izvajanje inšpekcijskih pregledov na kraju samem.
Posledica:	Sodišče ni moglo oceniti nobene faze inšpekcijskega cikla, tj. izbora banke, priprave obvestila pred inšpekcijskim pregledom, izvajanja inšpekcijskega pregleda in poročanja o inšpekcijskem obisku, naknadnega preverjanja skladnosti, ali tega, ali je osnovna metodologija obravnavala ključna tveganja in ali so bili viri uporabljeni ustrezno in učinkovito. Vendar bi neustrezen pristop k inšpekcijskim pregledom na kraju samem zelo vplival na oceno dodeljevanja virov in učinkovitost dejansko opravljenega dela. Nepopolna ali neprimerna metodologija bi vplivala na učinkovitost vseh inšpekcijskih pregledov pomembnih bank, ki jih izvede ali ECB ali pristojni nacionalni organi.

Postopek odločanja, kot se uporablja za posamezne nadzorniške odločitve ter druge zavezujoče in nezavezujoče pravne akte do postopka z neugovarjanjem v Svetu ECB

Sklic na diagram	Opis
(1–2)	Podkoordinator skupne nadzorniške skupine se poveže z vodstvom ustreznega pristojnega nacionalnega organa, da zagotovi priložnost za pregled osnutkov odločitev in predložitvev pripomb nanje, preden se posredujejo naprej. Rok za predložitvev pripomb je odvisen od okoliščin in skladen s končnim zakonskim in operativnim rokom.
(3–4)	Hkrati (1–2) lahko skupna nadzorniška skupina zahteva pravni nasvet ali nasvet ustreznih poslovnih področij EMN.
(5)	Skupne nadzorniške skupine so pozvane, da s sekretariatom Nadzornega odbora razpravljajo o prvem osnutku predloga, prvem osnutku odločitve in časovnem načrtu. Sekretariat Nadzornega odbora pregleda dokumentacijo. Če s sekretariatom ne potekajo posvetovanja v tej zgodnji fazi, se pregled izvede, preden se dokumentacija pošlje Nadzornemu odboru.
(6–7–8)	Če je dovolj časa, sekretariat Nadzornega odbora pošlje dokumentacijo generalnemu direktoratu za pravne zadeve, da jo redigira.
(9)	Koordinator skupne nadzorniške skupine dokumentacijo posreduje višjemu vodstvu GD I ali GD II, odvisno od primera, za pregled in odobritev predloženega osnutka odločitve.
(10)	Višje vodstvo po pregledu in odobritvi osnutka odločitve, ki ga predloži koordinator nadzorniške skupine, po elektronski pošti pošlje predlog Nadzornega odbora, osnutek odločitve in drugo podporno dokumentacijo predsedniku in podpredsedniku v odobritev in da se omogoči posredovanje te dokumentacije članom Nadzornega odbora. Kopija elektronskega sporočila se pošlje sekretariatu Nadzornega odbora, da lahko spremlja in nadaljuje postopek takoj, ko predsednik in podpredsednik odobrita dokumentacijo.
(11)	Sekretariat Nadzornega odbora pošlje dokumentacijo članom Nadzornega odbora. Člani Nadzornega odbora morajo v skladu s pravili prejeti dokumentacijo vsaj pet delovnih dni pred zadevnim sestankom. Tudi če se dokumentacija predloži v odobritev po pisnem postopku, je standardni rok pet delovnih dni.
(12)	Sestanek/pisni postopek. Pri pisnem postopku običajno ni uradnega glasovanja. Šteje se, da so člani Nadzornega organa odobrili osnutek odločitve, če mu ne ugovarjajo v določenem roku.
(13)	Odobritev Nadzornega odbora.
(14–15)	Sekretariat Nadzornega odbora po potrebi pošlje dokumentacijo v prevod, in sicer najpozneje ob predložitvi Nadzornemu odboru. Dokumentacija se običajno pošlje v prevod, ko je besedilo v angleščini urejeno. Razen če ima nadzorniška odločitev negativen učinek na kreditno institucijo in če se instituciji odobri pravica do izjave, sekretariat Nadzornega odbora dokončno dopolni dokumentacijo in se uskladi s sekretariatom Sveta ECB.
(16–17)	Če bo imela odločitev negativne učinke na naslovnik, sekretariat Nadzornega odbora pošlje popoln osnutek odločitve kreditni instituciji, da poda izjavo. Standardni rok je dva tedna. V nujnih primerih se lahko rok skrajša oziroma se lahko izjava poda naknadno v skladu s pogoji iz člena 31 okvirne uredbe. Obdobje, v katerem se poda izjava, se začne na dan, ko kreditna institucija prejme osnutek odločitve.
(18)	Sekretariat Nadzornega odbora pripombe, ki jih je prejel od kreditne institucije, posreduje skupni nadzorniški skupini v oceno. Skupna nadzorniška skupina se lahko po potrebi posvetuje z generalnim direktoratom za pravne zadeve.
(19–23)	Skupna nadzorniška skupina oceni pripombe, ki jih je prejela od kreditne institucije (pravica do izjave), tok dokumentacije pa poteka v skladu z vmesnimi postopki iz točk od 10 do 12. Sekretariat pregleda oceno pripomb in revidirano odločitev.
(24)	(Revidirana) odločitev se skupaj z oceno pripomb predloži Nadzornemu odboru v odobritev.
(25)	Sekretariat Nadzornega odbora končno dokumentacijo posreduje podpredsedniku v odobritev (to je potrebno pred začetkom postopka z neugovarjanjem), sekretariatu Sveta ECB pa se posreduje kopija.
(26)	Sekretariat Sveta ECB pošlje dokumentacijo Svetu ECB v sprejetje v skladu s postopkom z neugovarjanjem. Za postopek z neugovarjanjem se zagotovi največ deset delovnih dokumentov. Sekretariat Sveta ECB obvesti sekretariat Nadzornega odbora o sprejetju.
(27)	Sekretariat Nadzornega odbora o končni odločitvi obvesti kreditno institucijo.



Proračunski postopek v ECB



Revizija bančnega nadzora v izbranih nacionalnih jurisdikcijah

	AVSTRALIJA	KANADA	ZDA
VRHOVNA REVIZIJSKA INSTITUCIJA	Avstralski nacionalni revizijski urad (Australian National Audit Office – ANAO)	Generalni revizor Kanade (Auditor General of Canada)	Urad za vladno odgovornost (Government Accountability Office – GAO)
Regulativni/nadzorni organ za bančništvo	I. Avstralski organ za bonitetno ureditev (Australian Prudential Regulation Authority – APRA) II. Avstralska komisija za vrednostne papirje in naložbe (Australian Securities and Investments Commission – ASIC) III. Avstralska komisija za konkurenco in potrošnike (Australian Competition and Consumer Commission – ACCC) IV. Centralna banka ¹ (Reserve Bank)	I. Urad nadzornika finančnih institucij (Office of the Superintendent of Financial Institutions – OSFI) II. Družba za zavarovanje vlog v bankah in hranilnicah Kanade (Canada Deposit Insurance Corporation – CDIC) III. Banka Kanade ² (Bank of Canada) IV. Agencija za varstvo uporabnikov finančnih storitev Kanade (Financial Consumer Agency of Canada – FCAC)	I. Svet guvernerjev Sistema zveznih rezerv (Federal Reserve System – FED) II. Urad za nadzor in regulacijo bančnega sektorja (Office of Comptroller General of the Currency – OCC) III. Zvezna agencija za zavarovanje vlog v bankah in hranilnicah (Federal Deposit Insurance Corporation – FDIC) IV. Nacionalna uprava za kreditne institucije (National Credit Union Administration – NCUA) V. Svet za nadziranje finančne stabilnosti ³ (Financial Stability Oversight Council – FSOC)
Zakonodaja, ki določa pravice revizije	Zakon o funkciji generalnega revizorja (Auditor General Act) iz leta 1997, oddelka 11 in 17	Zakon o funkciji generalnega revizorja (Auditor General Act R.S.C.) iz leta 1985, klavzula A-17	Poglavje 31 Zakonika ZDA, rubrika 714: Revizija Sveta za pregled finančnih institucij, Svet Sistema zveznih rezerv, FDIC, OCC (Audit of Financial Institutions Examination Council, Federal Reserve Board, FDIC, OCC), poglavje 31 Zakonika ZDA, rubrika 717: Ocenjevanje programov in dejavnosti vlade ZDA (Evaluating programs and activities of the US Government), poglavje 12 Zakonika ZDA, rubrika 1833c: Revizija generalnega nadzornika in dostop do evidenc (Comptroller General audit and access to records)
Revizorska pooblastila v zvezi s finančnimi nadzorniki (zakonsko podeljena pravica)	I. Finančna revizija zanesljivosti izkazov; revizije smotnosti poslovanja za nadzorne in nenadzorne dejavnosti; med dodatnimi storitvami so usmerjanje za boljšo prakso in poročila o pregledih. II. Finančna revizija zanesljivosti izkazov; revizije smotnosti poslovanja za nadzorne in nenadzorne dejavnosti.	I. Revizije smotnosti poslovanja in skladnosti za nenadzorne in nadzorne dejavnosti. II. Finančna revizija zanesljivosti izkazov; revizije smotnosti poslovanja in skladnosti za nadzorne in nenadzorne dejavnosti. III. Brez pooblastil. IV. Revizije smotnosti poslovanja in skladnosti za nenadzorne in nadzorne dejavnosti.	I. Revizije smotnosti poslovanja in skladnosti za nenadzorne in nadzorne dejavnosti. II. Revizije smotnosti poslovanja in skladnosti za nenadzorne in nadzorne dejavnosti; finančna revizija zanesljivosti izkazov. III. Revizije smotnosti poslovanja in skladnosti za nenadzorne in nadzorne dejavnosti; finančna revizija zanesljivosti izkazov. IV. Revizije smotnosti poslovanja in skladnosti za nenadzorne in nadzorne dejavnosti; finančna revizija zanesljivosti izkazov. V. Revizije smotnosti poslovanja in skladnosti za nenadzorne in nadzorne dejavnosti; finančna revizija zanesljivosti izkazov.

¹ Odgovorna le za monetarno politiko in finančno stabilnost.

² Vloga posojilodajalca v sili in spremljanje finančne stabilnosti z makrobonitetnim nadzorom v sodelovanju z OSFI.

³ FSOC je bil ustanovljen z zakonom Dodd-Frank o reformi Wall Streeta in varstvu potrošnikov (Dodd Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act), ki določa tudi, da GAO opravlja revizije dejavnosti FSOC.

Priloga V

	AVSTRALIJA	KANADA	ZDA
Obseg pooblastil za revizijo nadzornih dejavnosti	Pristojnost za pregled ali preiskavo vseh vidikov delovanja subjekta.	Polna pooblastila za revizije skladnosti in smotrnosti poslovanja.	Polna pooblastila za revizije skladnosti in smotrnosti poslovanja ⁴ .
Cilji revizije ob izvajanju pooblastil	Zasnova in delovanje sistemov in postopkov, dejavnosti za varstvo vlagateljev in nadzorno odločanje na makrobonitetni ravni.	I. Zasnova in delovanje sistemov in postopkov, nadzorno odločanje na makrobonitetni ravni ter ocene posameznih institucij in sklepi o njih (mikrobonitetni nadzor). II. Zasnova in delovanje sistemov in postopkov, ocene posameznih institucij in sklepi o njih (mikrobonitetni nadzor).	Zasnova in delovanje sistemov in postopkov, nadzorno odločanje na makrobonitetni ravni, ocene posameznih institucij in sklepi o njih (mikrobonitetni nadzor), ki običajno vključujejo vzorec institucij.
Ovire za pooblastila (omejitve dostopa do informacij)	Ne.	Ne.	I. Ne. GAO ima zakonsko pravico dostopa do evidenc bančnih agencij za področja odgovornosti, ki spadajo pod pooblastila Sistema zveznih rezerv. II. Ne. GAO ima neomejene možnosti izvajanja revizij OCC, FDIC, NCUA in FSOC.
Poročanje	○ Poročilo generalnega revizorja (Auditor-General Report) št. 42, 2000–2001. ○ Poročilo generalnega revizorja (Auditor-General Report) št. 2, 2005–2006.	○ Reguliranje in nadziranje velikih bank (Regulating and supervising large banks), jesen 2010. ○ Nadaljnje ukrepanje glede priporočil iz prejšnjega revizijskega poročila.	○ GAO-15-67 (2014) Reforme bančnega kapitala: začetni učinki sporazuma Basel III na kapital, posojila in mednarodno konkurenčnost (GAO-15-67(2014) Bank Capital Reforms: Initial Effects of Basel III on Capital, Credit, and International Competitiveness). ○ GAO (2015): revizija pregleda na podlagi tveganja, ki ga uporabljajo regulativni organi za nadziranje ustreznosti varnosti informacij v depotnih družbah. ○ GAO: revizija uspešnosti organizacijske strukture in notranjega nadzora FDIC. ○ GAO (2014): pregled novega pravila Sistema zveznih rezerv glede izboljšanih bonitetnih standardov za holdinge bank in tuje bančne organizacije. ○ GAO (2015): pregled regulativnih izkušenj iz prejšnjih bančnih kriz in ukrepov, ki jih sprejemajo regulativni organi za obravnavanje nastajajočih tveganj za varnost in trdnost bančnega sistema. ○ Poročilo GAO-10-861 o programu odkupa težavnih sredstev (Troubled Asset Relief Program). ○ GAO (2015): pregled izvajanja pravil o regulativnem kapitalu in revizij razmerja dodatnega finančnega vzvoda s strani bančnih regulativnih organov.

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

	AVSTRALIJA	KANADA	ZDA
Pregledana revizijska področja	○ Sprejetje in izvajanje mednarodno sprejetih standardov in novosti na področju bančnega nadzora ○ Ocena bonitetnega nadzora (učinkovitost/uspešnost), vključno s: ○ kapitalsko ustreznostjo, ○ obiski na kraju samem, ○ čezmejnem bančništvom, ○ nadzornim okvirom, ○ ureditvami finančnega upravljanja.	○ Primernost in ustreznost regulativnega okvira in nadzornega pristopa: ○ Poudarek na bonitetni ureditvi, pripravljeni za obravnavo institucionalnega tveganja. ○ Kako se od bank zahtevajo bančni podatki in informacije? ○ Ustreznost postopkov za reguliranje in nadziranje največjih bank. ○ Kako se regulativni in nadzorni okvir pregleduje, uporablja in posodablja ob upoštevanju nastajajočih tveganj? ○ Ali se nadzorni pristop pregleduje in uporablja kot predvideno? ○ Kako si zvezne agencije delijo informacije?	○ Uredbe ZDA iz sporazuma Basel in njihov učinek na banke ZDA. ○ Druge države, ki izvajajo sporazum Basel III – učinki na mednarodno konkurenčnost bančnih organizacij ZDA. ○ Kako regulativni organi nadzirajo prizadevanja institucij za blaženje kibernetских groženj? Viri informacij o kibernetских grožnjah in prizadevanja agencij za deljenje teh informacij. ○ Mehanizmi, ki jih uporablja Svet za nadziranje agencij. ○ Strategije človeškega kapitala in ocena pobud za usposabljanje. ○ Postopki FDIC za spremljanje in ocenjevanje tveganj za bančno panogo, vključno z njenim nadziranjem in ocenjevanjem. ○ Ocena kakovosti postopkov pregleda, pristopov in rezultatov. ○ Primerjalne študije nadzora med regulativnimi organi in stopnja usklajenosti. ○ Spremljanje prizadevanj regulativnih organov za opredelitev nastajajočih tveganj in odziv nanje. Ocene za: ○ Opredelitev šibkih točk v prizadevanjih regulativnih organov. ○ Podajanje predlogov za izboljšanje učinkovitosti. ○ Varnost in trdnost finančnega sistema: ○ Stresno testiranje. ○ Nadziranje obvladovanja tveganj. ○ Razlogi za propade bank. ○ Konsolidiran nadzor. ○ Strategije pregleda na podlagi tveganja. ○ Izvajanje reform in določanje pravil.

	AVSTRALIJA	KANADA	ZDA
Ugotovitve revizij in priporočila	○ Potrebno je izboljšanje uprave na področju nadzorne dajatve. ○ Pregledati je treba postopek ocenjevanja tveganj. ○ Izboljšati je treba nadziranje mednarodnega delovanja. ○ Inšpekcijski pregledi na kraju samem niso dovolj pogosti. ○ Pregledati je treba bonitetno omejitev izpostavljenosti bank.	○ Ni postopka pregleda učinkovitosti zveznega regulativnega okvira. ○ Regulativni okvir se redno posodablja. ○ Ustrezno nadziranje bank. ○ Zaradi stopnjevanih regulativnih zahtev prihaja do težav s kadri. ○ Usklajevanje zahtev za informacije bi bilo mogoče izboljšati. ○ Od tujih nadzornikov prihajajo ustrezne in primerne informacije.	○ Izvajanje sporazuma Basel III bo imelo majhen vpliv na dajanje posojil. ○ Banke trenutno dosegajo nova minimalna kapitalska razmerja. ○ Višji stroški skladnosti. ○ Nejasen konkurenčni učinek na mednarodne banke. ○ Neustrezni postopki za zbiranje pomembnih, zanesljivih in pravočasnih informacij. Nadzornik nima pristojnosti za neposredno obravnavanje tveganj za banke, povezanih z IT. ○ Razviti politike in postopke, ki opredeljujejo način sistematičnega in celovitega vrednotenja dejavnosti za ocenjevanje tveganj. ○ Sistem zveznih rezerv dokonča končno 2-letno analizo SCAP in pridobljene izkušnje uporabi za izboljšanje preglednosti bančnega nadzora, usmerjanja preiskovalcev, opredeljevanja in ocenjevanja tveganj ter regulativnega usklajevanja.

Priporočila MDS o preglednosti in odgovornosti v okviru nadzornih pristojnosti ECB

Priporočeni ukrepi za spodbujanje verodostojnosti nadzornih politik, ko ECB prevzame nadzorne pristojnosti	1.	Nadzorni odbor EMN bi moral pripraviti in objaviti sklop smernic, ki jih bo upošteval pri oblikovanju političnih priporočil.
	2.	Nadzorni odbor bi moral objaviti zapisnike svojih sestankov o politikah.
	3.	ECB bi morala razmisliti o vzpostavitvi zunanje skupine izvedencev za neodvisni nadzor delovanja EMN. Ta skupina bi morala objavljati redna poročila in Nadzornemu odboru zagotavljati neposredne povratne informacije.

Vir: MDS, Program za oceno finančnega sektorja EU, poročilo po državah 13/65, marec 2013.

Obseg pregleda, ki ga izvede Evropska komisija v skladu s členom 32 uredbe o EMN

Evropska komisija objavi poročilo o uporabi uredbe o EMN, v katerem med drugim oceni:

- (a) delovanje EMN v okviru ESFS in vpliv nadzornih dejavnosti ECB na interese Unije kot celote ter skladnost in celovitost notranjega trga za finančne storitve [...];
- (b) delitev nalog med ECB in pristojnimi nacionalnimi organi v okviru EMN [...];
- (c) učinkovitost pooblastil ECB za nadzor in sankcioniranje ter ustreznost dodeljevanja dodatnih pooblastil ECB za sankcioniranje[...];
- (d) primernost sprejetih ureditev za makrobonitetne naloge in orodja na podlagi člena 5 oziroma za izdajo in odvzem dovoljenj na podlagi člena 14;
- (e) učinkovitost ureditev glede neodvisnosti in odgovornosti;
- (f) sodelovanje med ECB in EBA;
- (g) primernost ureditev upravljanja, vključno s sestavo Nadzornega odbora in načinom glasovanja v njem ter njegovim odnosom do Sveta ECB [...];
- (h) sodelovanje med ECB in pristojnimi organi nesodelujočih držav članic ter vplivi EMN na te države članice;
- (i) učinkovitost pritožbenega mehanizma zoper odločitve ECB;
- (j) stroškovno učinkovitost EMN;
- (k) morebiten vpliv uporabe člena 7(6), 7(7) in 7(8) na delovanje in celovitost EMN;
- (l) učinkovitost ločevanja med funkcijami nadzora in monetarne politike v okviru ECB ter ločevanja finančnih sredstev, namenjenih nadzorniškim nalogam, od proračuna ECB [...];
- (m) fiskalne vplive, ki jih imajo nadzorniške odločitve, sprejete v okviru EMN, na sodelujoče države članice [...];
- (n) možnosti za nadaljnji razvoj EMN ob upoštevanju morebitnih sprememb ustreznih določb, tudi na ravni pravnega prava, in ob upoštevanju, ali temeljnega razloga za institucionalne določbe v tej uredbi ni več [...].

Vprašalnik za pristojne nacionalne organe in nadzorovane institucije

Vprašalnik za pristojne nacionalne organe

1. Upravljanje: postopek odločanja

VPRAŠANJE 1: Se je podkoordinator ustrezne skupne nadzorniške skupine vedno povezal z vašo ustanovo in zagotovil, da ste lahko pregledali osnutke nadzorniških odločitev, naslovljenih na kreditne institucije v vaši pristojnosti, ter izrazili mnenja o njih?

VPRAŠANJE 1a: Če menite, da ne, pojasnite (glej **okvir 1**).

Da.	11	91,7 %
Ne.	1	8,3 %
Ni relevantno.	0	0,0 %
SKUPAJ	12	100,0 %

VPRAŠANJE 2: Menite, da se v postopku odločanja ECB upoštevajo strokovno znanje in stališča vaše ustanove in da se mnenje vaše ustanove odraža v osnutku predloga Nadzornega odbora?

VPRAŠANJE 2a: Če menite, da ne, pojasnite (glej **okvir 1**).

Da.	11	91,7 %
Ne.	1	8,3 %
Ni relevantno.	0	0,0 %
SKUPAJ	12	100,0 %

VPRAŠANJE 3: Ste imeli primere, ko različnih mnenj o nadzorniških odločitvah ni bilo mogoče rešiti s skupno nadzorniško skupino?

Da.	6	50,0 %
Ne.	6	50,0 %
Ni relevantno.	0	0,0 %
SKUPAJ	12	100,0 %

VPRAŠANJE 3a: Ste v tem primeru dobili priložnost, da neskladje razrešite z dvostranskimi stiki med posredniškimi strukturami ECB in vodstvom vaše organizacije?

Da.	5	41,7 %
Ne.	0	0,0 %
Ni relevantno.	7	58,3 %
SKUPAJ	12	100,0 %

VPRAŠANJE 4: Ste imeli primere, ko teh neskladij ni bilo mogoče obravnavati in doseči soglasja?

Da.	6	50,0 %
Ne.	5	41,7 %
Ni relevantno.	1	8,3 %
SKUPAJ	12	100,0 %

VPRAŠANJE 4a: So vas v tem primeru pozvali, da v dogovorjenem časovnem roku predložite podatke za razpravo v Nadzornem odboru?

Da.	5	41,7 %
Ne.	0	0,0 %
Ni relevantno.	7	58,3 %
SKUPAJ	12	100,0 %

Okvir 1 – Upravljanje: postopek odločanja

Velika večina pristojnih nacionalnih organov je zelo zadovoljna z postopkom odločanja EMN, čeprav nekateri predlagajo, da bi osebje pristojnih nacionalnih organov bolj sodelovalo pri odločanju. Eden izmed pristojnih nacionalnih organov je na primer navedel primer, ko v postopku niso bila upoštevana mnenja strokovnjakov pristojnega nacionalnega organa v končnih predlogih, predloženih Nadzornemu odboru, drug pristojni nacionalni organ pa je pripomnil, da je predloge spreminjalo osebje ECB brez zadostne interakcije in sodelovanja z osebjem skupne nadzorniške skupine iz pristojnega nacionalnega organa.

2. Odbor notranjih revizorjev: vprašanja o delu Odbora notranjih revizorjev v okviru bančnega nadzora

VPRAŠANJE 1: Menite, da je „revizijski okvir“ (tj. splošni pregled grozdov, predmetov in področij revizije ter glavnih elementov) EMN popoln, celovit in razumljiv?

VPRAŠANJE 1a: Če menite, da ni, naštejte področja, ki bi jih bilo treba vključiti (glej **okvir 2**).

Da.	8	66,7 %
Ne.	3	25,0 %
Ni relevantno.	1	8,3 %
SKUPAJ	12	100,0 %

VPRAŠANJE 2: Vam je jasno, kakšen bo natančen obseg revizij v zvezi s predmeti revizij, ki so izbrani za revizijo v naslednjem ciklu? Ali v zvezi s tem menite, da so predmeti revizije celovito zajeti v razumnem časovnem okviru?

VPRAŠANJE 2a: Če menite, da niso, kaj bi lahko izboljšali, da bi bila vsebina predmetov revizij bolj jasna in bi zagotovili, da so v določenem časovnem obdobju celovito zajeti? (glej **okvir 2**)

Da.	11	91,7 %
Ne.	0	0,0 %
Ni relevantno.	1	8,3 %
SKUPAJ	12	100,0 %

VPRAŠANJE 3: Je celoten postopek dodeljevanja virov in selekcije v Odboru notranjih revizorjev pregleden?

VPRAŠANJE 3a: Če menite, da ni, kaj bi bilo mogoče izboljšati? (glej **okvir 2**)

Da.	9	75,0 %
Ne.	1	8,3 %
Ni relevantno.	2	16,7 %
SKUPAJ	12	100,0 %

VPRAŠANJE 4: Menite, da je postopek ocenjevanja tveganj predmetov revizije v Odboru notranjih revizorjev pregleden in ustrezen?

VPRAŠANJE 4a: Če menite, da ni, kaj bi bilo mogoče izboljšati? (glej **okvir 2**)

Da.	11	91,7 %
Ne.	0	0,0 %
Ni relevantno.	1	8,3 %
SKUPAJ	12	100,0 %

VPRAŠANJE 5: Ste v vaši ustanovi organizacijsko ločili funkcije notranje revizije na področju monetarne politike od revizij v zvezi s funkcijami nadzora?

Da.	4	33,3 %
Ne.	3	25,0 %
Ni relevantno.	5	41,7 %
SKUPAJ	12	100,0 %

VPRAŠANJE 5a: Če je odgovor pritrdilen, ali ta ločitev vključuje tudi upravljanje?

Da.	4	33,3 %
Ne.	0	0,0 %
Ni relevantno.	8	66,7 %
SKUPAJ	12	100,0 %

VPRAŠANJE 5b: Če je odgovor pritrdilen, do katere ravni upravljanja (vodja ekipe, vodja enote, vodja oddelka, direktor, član odbora)?

VODJA EKIPE	2	16,7 %
VODJA ENOTE	2	16,7 %
VODJA ODDDELKA	0	0,0 %
DIREKTOR	0	0,0 %
ČLAN ODBORA	0	0,0 %
Ni relevantno.	8	66,7 %
SKUPAJ	12	100,0 %

VPRAŠANJE 5c: Če je odgovor negativen, ali ste v zvezi s tem poskrbeli za skupne službe?

Da.	1	8,3 %
Ne.	1	8,3 %
Ni relevantno.	10	83,3 %
SKUPAJ	12	100,0 %

VPRAŠANJE 6: Koliko ljudi na 100 zaposlenih v ekvivalentu polnega delovnega časa v funkciji bančnega nadzora v vaši organizaciji opravlja funkcijo notranje revizije? Povprečno število je 1,59 na 100 zaposlenih v ekvivalentu polnega delovnega časa. Številke se znatno razlikujejo, zato na podlagi pridobljenih podatkov ni mogoče podati natančne sodbe.

Okvir 2 – Odbor notranjih nadzornikov

Skoraj vsi pristojni nacionalni organi so zadovoljni z delom Odbora notranjih nadzornikov v okviru bančnega nadzora, čeprav so nekateri izpostavili tveganja v postopku notranje revizije. Eden od pristojnih nacionalnih organov je na primer omenil tveganje, da v manjših pristojnih nacionalnih organih zaradi kadrovskih omejitev opredeljenega obsega in revizijskih nalog ne bi izvršili v predvidenem časovnem okviru in/ali obsegu, drugi pa je menil, da so cilji stalne revizije EMN zelo obširni in posebnosti posameznih pristojnih nacionalnih organov, ki potrebujejo več revizijskih virov, kot je bilo predhodno predvideno, ne upoštevajo v polni meri.

V zvezi z možnimi izboljšavami so posamezni pristojni nacionalni organi našli naslednje zadeve:

- o obsegu, časovnem okviru in časovnem načrtu posamezne revizije bi bilo treba razpravljati pravočasno in učinkoviteje, da bi omogočili boljše načrtovanje in pripravo na revizijo na lokalni ravni;
- o pred začetkom dela na terenu bi bilo treba opredeliti jasen in natančen obseg revizije, zlasti kadar se več revizijskih ekip iz različnih pristojnih nacionalnih organov hkrati loti skupnega revizijskega posla in mora doseči skupne cilje. V nasprotnem primeru pri projektih revizijski poslov na ravni EMN obstaja tveganje, da se bodo rezultati različnih revizijskih skupin preveč razlikovali;
- o revizijske projektne skupine bi morale dati Odboru notranjih nadzornikov več informacij o dodeljevanju virov, da bi izboljšali izbor revizij.

3. Skupne nadzorniške skupine

VPRAŠANJE 1: Ali sedanja kadrovska zasedba vaše ustanove ustreza zahtevam za pristojne nacionalne organe v zvezi z zagotavljanjem osebja za skupne nadzorniške skupine?

Da.	8	66,7 %
Ne.	2	16,7 %
Ni relevantno.	2	16,7 %
SKUPAJ	12	100,0 %

VPRAŠANJE 2: Imajo po vašem mnenju skupne nadzorniške skupine (če štejete osebje ECB in osebje pristojnih nacionalnih organov) za posamezne banke v vaši državi dovolj osebja za učinkovit nadzor pomembnih institucij?

Da.	6	50,0 %
Ne.	4	33,3 %
Ni relevantno.	2	16,7 %
SKUPAJ	12	100,0 %

VPRAŠANJE 2a: Če menite, da ni tako, ali je za primanjkljaj krivo pomanjkanje osebja pristojnih nacionalnih organov? Osebja ECB? Ali osebja pristojnih nacionalnih organov in ECB?

VPRAŠANJE 3: Koliko nadzorniškega osebja imate skupaj? (**Odgovori niso razkriti.**)

VPRAŠANJE 4: Koliko osebja iz vaše ustanove je trenutno dodeljenega skupnim nadzorniškimi skupinam (vsota zaposlenih v ekvivalentu polnega delovnega časa)? Povprečno število je 59,47 zaposlenih, dodeljenih skupnim nadzorniškimi skupinam.

VPRAŠANJE 5: Ste imeli težave z zaposlovanjem kvalificiranega in izkušenega osebja za bančni nadzor na daljavo?

Da.	5	41,7 %
Ne.	6	50,0 %
Ni relevantno.	1	8,3 %
SKUPAJ	12	100,0 %

VPRAŠANJE 6: Koliko nadzorniškega osebja nameravate zaposliti v naslednjih treh letih, da bi zagotovili ustrezno število zaposlenih glede na predvidene potrebe po osebju skupnih nadzorniških skupin? (**Odgovori niso razkriti.**)

VPRAŠANJE 7: Je ECB kdaj zavrnila kandidata, ki ga je v skupno nadzorniško skupino imenovala vaša ustanova?

Da.	0	0,0 %
Ne.	12	100,0 %
Ni relevantno.	0	0,0 %
SKUPAJ	12	100,0 %

VPRAŠANJE 8: Je trenutno v skupno nadzorniško skupino za banko oziroma banke, ki nimajo sedeža v vaši državi članici, dodeljen kdo od nadzorniškega osebja vaše ustanove?

Da.	9	75,0 %
Ne.	3	25,0 %
Ni relevantno.	0	0,0 %
SKUPAJ	12	100,0 %

VPRAŠANJE 8a: Če je odgovor pritrdilen, koliko oseb je dodeljenih?

VPRAŠANJE 8b: Če je odgovor pritrdilen, v koliko različnih skupnih nadzorniških skupin?

Podrobnosti niso razkrite. Na splošno je bilo število ekvivalentov polnega delovnega časa majhno ali nič, število zadevnih skupnih nadzorniških skupin pa se je gibalo od 2 do 14.

VPRAŠANJE 9: Ali vaša organizacija zahteva ali prejema kakršne koli povratne informacije o uspešnosti od koordinatorja skupne nadzorniške skupine ali drugega zaposlenega ECB v zvezi z delovno uspešnostjo vašega osebja, ki dela v skupnih nadzorniških skupinah?

Da.	8	66,7 %
Ne.	2	16,7 %
Ni relevantno.	2	16,7 %
SKUPAJ	12	100,0 %

VPRAŠANJE 9a: Če je odgovor pritrdilen, ali te povratne informacije upoštevate, ko vodstvo vaše ustanove izvaja pregled uspešnosti vašega osebja, ki dela v skupnih nadzorniških skupinah?

Da.	2	16,7 %
Ne.	4	33,3 %
Ni relevantno.	6	50,0 %
SKUPAJ	12	100,0 %

VPRAŠANJE 10: Ali v svoji komunikaciji z bankami delno, v celoti ali sploh ne objavljate in uporabljate vprašanj in odgovorov EBA?

V CELOTI.	7	58,3 %
DELNO.	4	33,3 %
SPLOH NE.	1	8,3 %
Ni relevantno.	0	0,0 %
SKUPAJ	12	100,0 %

VPRAŠANJE 10a: Če ta vprašanja objavljate samo delno, ali imate v vašem pristojnem nacionalnem organu jasen postopek odločanja o tem, katera vprašanja in odgovore uporabljate v praksi, če jih, in katerih ne?

Da.	1	8,3 %
Ne.	2	16,7 %
Ni relevantno.	9	75,0 %
SKUPAJ	12	100,0 %

VPRAŠANJE 11: Ali je pretok informacij iz ECB v zvezi z načelnimi vprašanji (npr. kako in ali uporabiti vprašanja in odgovore EBA v praksi) neoviran, tako da v kratkem času dobite jasen odgovor?

Da.	2	16,7 %
Ne.	5	41,7 %
Ni relevantno.	5	41,7 %
SKUPAJ	12	100,0 %

VPRAŠANJE 11a: Koliko dni povprečno traja, da prejmete odgovor na takšna vprašanja (lahko navedete tudi razpon)? Odgovori so bili v razponu od nekaj delovnih dni do „več mesecev“.

VPRAŠANJE 11b: Kako bi lahko razmere izboljšali, če se vam ne zdijo zadovoljive? (glej **okvir 3**)

Okvir 3 – Skupne nadzorniške skupine

Glede možnih izboljšav so pristojni nacionalni organi priporočili:

- povečanje števila horizontalnega osebja, ki dela na analizi notranjega modela banke (pristop IRB, AMA) in s tem povezanih nalogah (npr. odobritev znatnih posodobitev modela);
- zaposlovanje dodatnega osebja, zmanjšanje števila nalog, ki se prekrivajo, zmanjšanje dodatnih nalog pristojnega nacionalnega organa;
- zagotovitev seznama ključnih oseb, na katere se je mogoče obrniti z vprašanji o posameznih temah, da bi lažje ugotovili, na koga nasloviti vprašanja;
- bolj strukturiran postopek izvajanja vseh ustreznih standardov ECB/EBA z uporabo orodja IT za utrditev vseh ustreznih standardov za skupne nadzorniške skupine (politična naravnost ipd.), *saj pri delu različnih skupnih nadzorniških skupin še vedno obstajajo znatne razlike*;
- ustanovitev večje skupine strokovnjakov v horizontalnem GD za mikrobonitetni nadzor IV, ki bi se osredotočala samo na vprašanja razlage predpisov, z boljšimi povezavami in odzivnim prenosom informacij do pravnih strokovnjakov v GD za pravne zadeve in nazaj ter do skupnih nadzorniških skupin v GD za mikrobonitetni nadzor I in II, *saj se je izkazalo, da sta izmenjava in pridobivanje jasnih stališč ECB o regulativnih načelih dolgotrajna in neučinkovita*;
- ponovni pregled ocenjevanja uspešnosti osebja skupnih nadzorniških skupin iz pristojnih nacionalnih organov.

4. Inšpekcijski pregledi na kraju samem**VPRAŠANJE 1:** Je vaša ustanova pred vzpostavitvijo EMN opravljala inšpekcijske preglede na kraju samem?

Da.	12	100,0 %
Ne.	0	0,0 %
Ni relevantno.	0	0,0 %
SKUPAJ	12	100,0 %

VPRAŠANJE 1a: Če je odgovor pritrdilen, ali so bili primerljivi (glede na revizijsko metodologijo, postopke, poglobljenost) z inšpekcijskimi pregledi na kraju samem, ki se izvajajo v okviru EMN?**VPRAŠANJE 1b:** Če niso bili, naštejte glavne razlike. Po mnenju tistih, ki so odgovorili, so se razlikovali po trajanju in poglobljenosti preiskav (daljši in strožji).

Da.	9	75,0 %
Ne.	2	16,7 %
Ni relevantno.	1	8,3 %
SKUPAJ	12	100,0 %

VPRAŠANJE 2: Je v vaši ustanovi enota za inšpekcijske preglede na kraju samem ločena od enote za preglede na daljavo (tj. na kraju samem in na daljavo delajo različni ljudje)?

Da.	9	75,0 %
Ne.	3	25,0 %
Ni relevantno.	0	0,0 %
SKUPAJ	12	100,0 %

VPRAŠANJE 3: Koliko zaposlenih v enoti za inšpekcijske preglede na kraju samem vaše ustanove (v ekvivalentih polnega delovnega časa) je dodeljenih za inšpekcijske preglede pomembnih kreditnih institucij? **(Odgovori niso razkriti.)****VPRAŠANJE 4:** Koliko zaposlenih v enoti za inšpekcijske preglede na kraju samem vaše ustanove (v ekvivalentih polnega delovnega časa) je dodeljenih za inšpekcijske preglede manj pomembnih kreditnih institucij? **(Odgovori niso razkriti.)****VPRAŠANJE 5:** Ali za inšpekcijske preglede manj pomembnih bank na kraju samem uporabljate zunanje ponudnike storitev, npr. zasebna revizijska podjetja?

Da.	1	8,3 %
Ne.	10	83,3 %
Ni relevantno.	1	8,3 %
SKUPAJ	12	100,0 %

VPRAŠANJE 6: Ali je zunanji ponudnik storitev lahko vodja misije pri takšnih revizijah?

Da.	2	16,7 %
Ne.	5	41,7 %
Ni relevantno.	5	41,7 %
SKUPAJ	12	100,0 %

VPRAŠANJE 7: Imate po uvedbi EMN dovolj virov za inšpekcijske preglede na kraju samem?

VPRAŠANJE 7a: Če jih nimate, katere dodatne vire bi potrebovali? (v smislu števila zaposlenih v ekvivalentu polnega delovnega časa ter znanj in veščin) **(Odgovori niso razkriti.)**

Da.	8	66,7 %
Ne.	3	25,0 %
Ni relevantno.	1	8,3 %
SKUPAJ	12	100,0 %

VPRAŠANJE 8: Je vaša ustanova določila minimalne zahteve glede kvalifikacij za inšpektorja, ki izvaja preglede na kraju samem, ali vodjo misije? Če jih je, jih navedite.

Da.	9	75,0 %
Ne.	1	8,3 %
Ni relevantno.	2	16,7 %
SKUPAJ	12	100,0 %

VPRAŠANJE 9: V skladu z nadzorniškimi priročnikom (poglavje 6.4.15) je treba ugotovitve inšpekcijskih pregledov na kraju samem kategorizirati. Ali ECB vaši ustanovi zagotavlja ustrezne smernice za kategorizacijo?

Da.	9	75,0 %
Ne.	2	16,7 %
Ni relevantno.	1	8,3 %
SKUPAJ	12	100,0 %

VPRAŠANJE 10: Je vaša ustanova po vzpostavitvi EMN izvajala ad hoc inšpekcijske preglede za manj pomembne banke?

Da.	8	66,7 %
Ne.	4	33,3 %
Ni relevantno.	0	0,0 %
SKUPAJ	12	100,0 %

VPRAŠANJE 11: V sedanjem okviru ni povračila stroškov za plače, ki jih imajo pristojni nacionalni organi zaradi inšpekcijskih pregledov pomembnih kreditnih institucij. Ali menite, da bi bilo treba to prakso spremeniti?

VPRAŠANJE 11a: Če je odgovor pritrdilen, kako naj bi jo spremenili?

Večina odgovorov se je nanašala na povračilo stroškov čezmejnih misij (vključno s plačami).

Da.	5	41,7 %
Ne.	2	16,7 %
Ni relevantno.	5	41,7 %
SKUPAJ	12	100,0 %

VPRAŠANJE 12: Ali je vaša ustanova pred vzpostavitvijo EMN za izvajanje inšpekcijskih pregledov na kraju samem uporabljala zunanje revizorje?

Da.	3	25,0 %
Ne.	9	75,0 %
Ni relevantno.	0	0,0 %
SKUPAJ	12	100,0 %

VPRAŠANJE 12a: Če je odgovor pritrdilen, ali so nekatere od teh inšpekcijskih pregledov vodili zunanji sodelavci?

Da.	2	16,7 %
Ne.	2	16,7 %
Ni relevantno.	8	66,7 %
SKUPAJ	12	100,0 %

VPRAŠANJE 13: Kaj bi lahko s splošnega stališča izboljšali na področju inšpekcijskih pregledov na kraju samem? (glej *okvir 4*)

VPRAŠANJE 14: Ali za nadzor na kraju samem učinkovito uporabljate sistem IMAS?

VPRAŠANJE 14a: Če je tako, kolikšen delež svojega dela, povezanega z informacijsko tehnologijo (v %), dejansko opravite v sistemu IMAS?

Odgovori so se zelo razlikovali: od neuporabe do zelo pogoste uporabe sistema IMAS; zaradi besedilnih elementov odgovori niso omogočali jasnega sklepa.

Da.	5	41,7 %
Ne.	4	33,3 %
Ni relevantno.	3	25,0 %
SKUPAJ	12	100,0 %

Okvir 4 – Inšpekcijski pregledi na kraju samem

Kar zadeva možne izboljšave, so posamezni pristojni nacionalni organi našli naslednje zadeve:

- izboljšanje tehničnih vidikov organiziranja misij na kraju samem v pomembnih institucijah;
- metodologiji za inšpekcijske preglede na kraju samem pomembnih in manj pomembnih institucij bi morali biti enaki, da bi se izognili dodatnemu bremenu za inšpektorje, ki izvajajo preglede na kraju samem, in zagotovili dosledno izvajanje inšpekcijskih pregledov v vseh bankah;
- nadaljnji razvoj metodologije za preglede na kraju samem, da bi izboljšali doslednost pristopa v vseh jurisdikcijah, saj se misije še vedno izvajajo na podlagi preteklih izkušenj posamezne države, nacionalne prakse na področju inšpekcijskih pregledov na kraju samem pa se močno razlikujejo;
- bolj osredotočene povratne informacije ECB o sami misiji in poročilu o inšpekcijskem pregledu;
- več usposabljanja in tehnične podpore s strani COI;
- izboljšave postopka načrtovanja, saj pozivi k sodelovanju niso objavljeni dovolj vnaprej, zato sodelovanja na kraju samem ni mogoče uskladiti z drugimi obveznostmi. Sodelovanje v čezmejnih misijah je zahtevno zaradi njihove nestanovitnosti v smislu obsega, zahtevanega nabora znanj in veščin inšpektorjev ter virov, namenjenih takšnemu projektu.

Vprašalnik za nadzorovane institucije

V okviru revizije EMN je Sodišče stopilo v stik z vsemi pomembnimi evropskimi bankami, ki jih neposredno nadzira EMN, da bi ugotovilo njihova stališča o tem, kako dobro se je odrezal EMN pri opravljanju ključnih nalog v okviru svojih pooblastil enotnega nadzornika. Sodišče ni revidiralo posredovanih informacij. Tu so predstavljene zaradi uravnoteženega poročanja, ki upošteva mnenja deležnikov o področjih, izbranih za revizijo.

1. Ureditve glede odgovornosti (da ali ne)

VPRAŠANJE 1: Ali po vašem mnenju obstoječe ureditve glede povratnih informacij, ki jih je vzpostavila ECB (npr. javna posvetovanja za uredbe ECB, okvir EMN, poročanje nadzorniških finančnih informacij, nadzorniške pristojbine, izvajanje možnosti in diskrecijskih pravic), da bi pridobila mnenja bank o nadzoru EMN, zadovoljuje vaše potrebe?

Da.	42	60,9 %
Ne.	27	39,1 %
Ni relevantno.	0	0,0 %
SKUPAJ	69	100,0 %

VPRAŠANJE 2: Če menite, da ni, kaj bi bilo mogoče izboljšati? (glej **okvir 1**)

VPRAŠANJE 3: Ali menite, da obstajajo področja nadzornih ukrepov splošnega značaja, o katerih bi morali izvajati posvetovanja, pa jih ne (npr. redno anketiranje finančnih institucij o njihovih vtisih glede učinkovitosti in uspešnosti nadzornih dejavnosti, kakršne izvajajo v Kanadi ali Avstraliji)?

Da.	33	47,8 %
Ne.	35	50,7 %
Ni relevantno.	1	1,4 %
SKUPAJ	69	100,0 %

VPRAŠANJE 4: Če je odgovor pritrdilen, naštejte ustrezna področja (glej **okvir 1**).

Okvir 1 – Ureditve glede odgovornosti

V zvezi z možnimi izboljšavami so posamezne banke priporočile, naj ECB:

- ponovno pregleda ureditev glede posvetovanj (npr. trajanje obdobja posvetovanja);
- bolje uskladi posvetovanja, da bo upoštevala omejene vire, ter njihovo področje razširi npr. na tehnična vprašanja (metodologija SREP, opredelitve kapitala, razdrobljenost);
- s finančnimi institucijami vzpostavi bolj strukturirano in celovito ureditev glede povratnih informacij, na primer z anketami o njihovi oceni učinkovitosti in uspešnosti nadzornih dejavnosti.

2. Preglednost (ocenite z ocenami od 1 do 5 ali ni relevantno)**VPRAŠANJE 5:** Ali o postopku SREP in rezultatih SREP prejmete zadostne informacije? (na lestvici od 1 do 5;

1	4	5,8 %
2	7	10,1 %
3	22	31,9 %
4	30	43,5 %
5	5	7,2 %
Ni relevantno.	1	1,4 %
SKUPAJ	69	100,0 %

VPRAŠANJE 6: Kako bi na lestvici od 1 do 5 (1 = odlična, 5 = nizka) ocenili kakovost informacij, ki jih imate v zvezi s postopki iz nadzorniškega priročnika in so pomembne za vaše vsakdanje delo z nadzornikom?

1	2	2,9 %
2	13	18,8 %
3	32	46,4 %
4	15	21,7 %
5	5	7,2 %
Ni relevantno.	2	2,9 %
SKUPAJ	69	100,0 %

VPRAŠANJE 7: Glede odločitev ECB v zvezi z vašo kreditno institucijo, kako zadovoljni ste z dostopom do ustreznih informacij, ki ste ga dobili, da bi razumeli utemeljitev/rezultate odločitve (1 = zelo zadovoljni, 5 = povsem nezadovoljni, ni relevantno)?

1	4	5,8 %
2	16	23,2 %
3	26	37,7 %
4	22	31,9 %
5	1	1,4 %
Ni relevantno.	0	0,0 %
SKUPAJ	69	100,0 %

VPRAŠANJE 8: So bile informacije v obvestilu, ki je bilo poslano vaši kreditni instituciji v zvezi z namero ECB, da sprejme nadzorniško odločitev, jasne, kar zadeva pravne in vsebinske razloge za sprejetje odločitve (1 = zelo jasne, 5 = zelo nejasne, ni relevantno)?

1	13	18,8 %
2	15	21,7 %
3	28	40,6 %
4	10	14,5 %
5	2	2,9 %
Ni relevantno.	1	1,4 %
SKUPAJ	69	100,0 %

VPRAŠANJE 9: Katera so ključna vprašanja, če obstajajo, ki bi jih morala ECB obravnavati, da bi izboljšala preglednost? (glej **okvir 2**)

Okvir 2 – Preglednost

V zvezi z možnimi izboljšavami so posamezne banke priporočile, naj ECB:

- zagotovi več informacij o nadzorniškem priročniku EMN, tudi informacij v zvezi s postopkom SREP, metodologijo in razlago končnega rezultata;
- zagotovi boljše utemeljitve nadzorniških odločitev.

3. Upravljanje (da ali ne, ni relevantno)

VPRAŠANJE 10: Ste v zvezi z odločitvami, ki zadevajo vašo kreditno institucijo, prejeli obvestilo o nameri ECB, da bo sprejela nadzorniško odločitev, dovolj vnaprej (za namen organizacije obravnave)?

Da.	54	78,3 %
Ne.	6	8,7 %
Ni relevantno.	9	13 %
SKUPAJ	69	100,0 %

VPRAŠANJE 11: Ali menite, da je ECB v svoji končni nadzorniški odločitvi ali dokumentu, ki je priložen končni odločitvi, ustrezno upoštevala izid obravnave (tj. oceno glavnih pripomb, ki so bile podane na sestanku)?

Da.	23	33,3 %
Ne.	25	36,2 %
Ni relevantno.	21	30,4 %
SKUPAJ	69	100,0 %

VPRAŠANJE 12: Ali menite, da vam je ECB v kakšnem primeru nadzorniške odločitve v zvezi z vašo kreditno institucijo zmotno odtegnila pravico do izjave?¹

Da.	3	4,3 %
Ne.	51	73,9 %
Ni relevantno.	15	21,7 %
SKUPAJ	69	100,0 %

VPRAŠANJE 13: Kaj bi lahko naredili za nadaljnje izboljšanje vidikov upravljanja, ki jih obravnavajo zgornja vprašanja? (glej **okvir 3**)

Okvir 3 – Upravljanje

V zvezi z možnimi izboljšavami so posamezne banke priporočile, naj ECB:

- razširi svoj nadzorni dialog z bankami;
- izboljša dovzetnost za zadeve, ki jih izpostavijo banke.

¹ Dve od bank, ki so odgovorile pritrdilno, sta se sklicevali na stresne teste za leto 2014, ki so bili opravljeni pred 4. novembrom 2014. Ena banka ni podala konkretnih informacij.

4. Načelo sorazmernosti

VPRAŠANJE 14: Ali menite, da so ureditve, postopki in mehanizmi v zvezi z notranjimi zahtevami glede upravljanja in načrti sanacije (če obstajajo) sorazmerni z naravo tveganj, ki jih vsebuje vaš poslovni model, zapletenostjo teh tveganj, velikostjo, sistemsko pomembnostjo, obsegom in zapletenostjo dejavnosti vaše institucije?

Da.	35	50,7 %
Ne.	32	46,4 %
Ni relevantno.	2	2,9 %
SKUPAJ	69	100,0 %

VPRAŠANJE 15: Če menite, da ne, navedite, kje vidite nesorazmerne ureditve (glej **okvir 4**).

VPRAŠANJE 16: Ali menite, da raznolikost različnih nizov podatkov (tj. poročanje finančnih informacij v polnem obsegu, poenostavljeno poročanje nadzorniških finančnih informacij in podatkovne točke za poročanje nadzorniških finančnih informacij) ustrezno odraža načelo sorazmernosti?

Da.	26	37,7 %
Ne.	39	56,5 %
Ni relevantno.	4	5,8 %
SKUPAJ	69	100,0 %

VPRAŠANJE 17: Ali menite, da sta obseg in pogostost poročanja o kapitalskih zahtevah in finančnih informacijah iz člena 99 uredbe o kapitalskih zahtevah sorazmerna z naravo vaše institucije?

Da.	56	81,2 %
Ne.	8	11,6 %
Ni relevantno.	5	7,2 %
SKUPAJ	69	100,0 %

VPRAŠANJE 18: Ali menite, da sta obseg in pogostost poročanja o likvidnosti in v zvezi z zahtevo po stabilnem financiranju sorazmerna z naravo vaše institucije?

Da.	43	62,3 %
Ne.	22	31,9 %
Ni relevantno.	4	5,8 %
SKUPAJ	69	100,0 %

VPRAŠANJE 19: Ali menite, da sta obseg in pogostost poročanja o COREP sorazmerna z naravo vaše institucije?

Da.	54	78,3 %
Ne.	10	14,5 %
Ni relevantno.	5	7,2 %
SKUPAJ	69	100,0 %

VPRAŠANJE 20: Ali menite, da druge zahteve po nadzorniškem poročanju, razen omenjenih v prejšnjih vprašanjih, za banke pomenijo nesorazmerno upravno breme?

Da.	52	75,4 %
Ne.	17	24,6 %
Ni relevantno.	0	0,0 %
SKUPAJ	69	100,0 %

VPRAŠANJE 21: Če je odgovor pritrdilen, katere konkretne zahteve so po vašem mnenju obremenjujoče? Navedite konkretna področja, ki so še posebej obremenjujoča, in kaj bi bilo mogoče izboljšati (glej **okvir 4**).

VPRAŠANJE 22: Ali menite, da so roki za uresničitev zahtev po nadzorniškem poročanju razumni?

Da.	29	42,0 %
Ne.	40	58,0 %
Ni relevantno.	0	0,0 %
SKUPAJ	69	100,0 %

VPRAŠANJE 23: Ali menite, da je nadzorniška pristojbina, ki jo vaši instituciji zaračunava ECB, sorazmerna s pomembnostjo in profilom tveganosti vaše institucije?

Da.	30	43,5 %
Ne.	32	46,4 %
Ni relevantno.	7	10,1 %
SKUPAJ	69	100,0 %

VPRAŠANJE 24: Če menite, da ni tako, kaj bi lahko izboljšali v zvezi z nadzorniškimi pristojbinami in metodologijo za njihovo izračunavanje (npr. faktorja skupnih sredstev in profilov tveganosti)? (glej **okvir 4**)

Okvir 4 – Sorazmernost

V zvezi z možnimi izboljšavami so posamezne banke priporočile, naj ECB:

- odpravi morebitne dvojne zahteve po poročanju podatkov in izboljša usklajevanje s drugimi institucijami (npr. EBA). Zaradi pomanjkanja usklajevanja se lahko zgodi, da se iste informacije zahtevajo v različnih oblikah in predlogah;
- ponovno pregleda, ali je pri zahtevah za poročanje podatkov uporabljeno načelo sorazmernosti (npr. STE, razdrobljenost poročanja);
- ponovno oceni relevantnost, pogostost in roke zahtev po poročanju podatkov;
- ponovno oceni izračun nadzorniške pristojbine EMN – npr. ali se pristojnim nacionalnim organom še vedno plačuje nadzorniška pristojbina.

5. Inšpekcijski pregledi na kraju samem

VPRAŠANJE 25: Kako bi na lestvici od 1 (= zelo dobro) do 5 (= zelo slabo) ocenili kakovost inšpekcijskih pregledov na kraju samem, ki se izvajajo v okviru EMN, glede na to, kako celovito so zajeli predmet revizije?

1	7	10,1 %
2	29	42,0 %
3	14	20,3 %
4	4	5,8 %
5	0	0,0 %
Ni relevantno.	15	21,7 %
SKUPAJ	69	100,0 %

VPRAŠANJE 26: Kako bi na lestvici od 1 (= zelo dobro) do 5 (= zelo slabo) ocenili kakovost inšpekcijskih pregledov na kraju samem, ki se izvajajo v okviru EMN, glede na obravnavo ključnih tveganj v zvezi s formalnostmi?

1	5	7,2 %
2	15	21,7 %
3	24	34,8 %
4	6	8,7 %
5	0	0,0 %
Ni relevantno.	19	27,5 %
SKUPAJ	69	100,0 %

VPRAŠANJE 27: Na koga so bila po vzpostavitvi EMN naslovljena poročila o inšpekcijskih pregledih na kraju samem? Na nadzorni svet, revizijski odbor, upravo kreditne institucije ali na drugega naslovnika?

VPRAŠANJE 28: Katere izboljšave/večje spremembe so bile uvedene v primerjavi z inšpekcijskimi pregledi na kraju samem pred začetkom EMN in kje so po vašem mnenju še možnosti za izboljšanje? (glej **okvir 5**)

VPRAŠANJE 29: Ugotovitve iz poročila o inšpekcijskem pregledu in priporočila se ne razvrščajo glede na raven resnosti. Ali lahko iz podanih razlag ugotovite, katere ugotovitve je treba obravnavati prednostno in kako resne so? (glej **okvir 5**)

NADZORNI SVET	5
REVIZIJSKI ODBOR	1
UPRAVA	33
DRUG NASLOVNIK	1
UPRAVA IN NADZORNI SVET	2
VSI NAŠTETI	2
Ni relevantno.	25
SKUPAJ	69

VPRAŠANJE 30: So bile ugotovitve v poročilu o pregledih na kraju samem jasno razložene in ali vam je bilo jasno, kako jih je treba obravnavati?

Da.	41	59,4 %
Ne.	7	10,1 %
Ni relevantno.	21	30,4 %
SKUPAJ	69	100,0 %

VPRAŠANJE 31: Ste imeli priložnost podati pripombe na osnutek poročila o pregledu na kraju samem v razumnem časovnem roku in o njem razpravljati z ekipo, ki je opravila inšpekcijski pregled na kraju samem?

Da.	46	66,7 %
Ne.	4	5,8 %
Ni relevantno.	19	22,7 %
SKUPAJ	69	100,0 %

Okvir 5 – Inšpekcijski pregledi na kraju samem

V zvezi z možnimi izboljšavami so posamezne banke priporočile, naj ECB:

- razvrsti ugotovitve iz inšpekcijskih pregledov glede na raven resnosti, da bi omogočila določitev prednostnih nalog;
- izboljša ureditev inšpekcijskih pregledov na kraju samem, tako da bodo na primer končna poročila in priporočila pripravljena hitreje, in *bankam zagotovi več časa za pripravo na predhodne zaključne sestance.*

6. Skupne nadzorniške skupine

VPRAŠANJE 32: Ali je komunikacijska pot med vašo institucijo in skupno nadzorniško skupino EMN, ki je odgovorna za revizijo vaše institucije, jasno vzpostavljena?

Da.	65	94,2 %
Ne.	4	5,8 %
Ni relevantno.	0	0,0 %
SKUPAJ	69	100,0 %

VPRAŠANJE 33: Če je tako, kateri član skupne nadzorniške skupine je vaša prva točka za stike? (Navedite naziv delovnega mesta, ne imena posameznika, npr. koordinator skupne nadzorniške skupine, zaposleni pristojnega nacionalnega urada itd.)

KOORDINATOR JST	38
PRISTOJNI NACIONALNI ORGAN (NCA)	5
KOORDINATOR JST IN NCA	11
KOORDINATOR JST ALI NCA	3
ODVISNO OD ZADEVE	6
Ni relevantno.	6
SKUPAJ	69

VPRAŠANJE 34: Ali lahko vaša institucija nenehno komunicira s člani skupne nadzorniške skupine v jeziku po svoji izbiri?

Da.	57	82,6 %
Ne.	11	15,9 %
Ni relevantno.	1	1,4 %
SKUPAJ	69	100,0 %

VPRAŠANJE 35: Če ne, opišite morebitne težave in navedite, kaj bi lahko izboljšali. (glej *okvir 6*)

VPRAŠANJE 36: Ali skupna nadzorniška skupina sklicuje sestanke na kraju samem z vodstvom vaše institucije?

Da.	67	97,1 %
Ne.	2	2,9 %
Ni relevantno.	0	0,0 %
SKUPAJ	69	100,0 %

VPRAŠANJE 37: Če imate takšne sestanke, kakšna sta na splošno njihova pogostost in trajanje (navedite število sestankov na leto)?

>12	9
10-12	11
8-9	3
6-7	6
4-5	20
2-3	7
1	2
ODVISNO	3
Ni relevantno.	8
SKUPAJ	69

VPRAŠANJE 38: Je takšna pogostost sestankov 1 = prevelika, 2 = primerna ali 3 = nezadostna?

1	13	18,8 %
2	56	81,2 %
3	0	0,0 %
Ni relevantno.	0	0,0 %
SKUPAJ	69	100,0 %

VPRAŠANJE 39: Je trajanje sestankov 1 = predolgo, 2 = primerno ali 3 = nezadostno?

1	6	8,7 %
2	62	89,9 %
3	1	1,4 %
Ni relevantno.	0	0,0 %
SKUPAJ	69	100,0 %

VPRAŠANJE 40: Je koordinatorske skupne nadzorniške skupine na takšnih sestankih vedno prisoten?

Da.	52	75,4 %
Ne.	17	24,6 %
Ni relevantno.	0	0,0 %
SKUPAJ	69	100,0 %

VPRAŠANJE 41: Kako bi na lestvici od 1 (= zelo dobro) do 5 (= zelo slabo) ocenili kakovost nadzora skupne nadzorniške skupine na daljavo, ki se izvaja v okviru EMN? Če niste imeli dovolj stikov, da bi to ocenili, izberite „Ni relevantno“.

1	4	5,8 %
2	30	43,5 %
3	23	33,3 %
4	8	11,6 %
5	0	0,0 %
Ni relevantno.	4	5,8 %
SKUPAJ	69	100,0 %

VPRAŠANJE 42: Se je kakovost nadzora na daljavo 1 = izboljšala, 2 = ostala enaka ali 3 = poslabšala v primerjavi z nadzornim režimom pred uvedbo EMN?

1	23	33,3 %
2	34	49,3 %
3	8	11,6 %
Ni relevantno.	4	5,8 %
SKUPAJ	69	100,0 %

VPRAŠANJE 43: Če ste odgovorili, da se je poslabšala ali izboljšala, pojasnite, v kakšnem smislu (glej **okvir 6**).

VPRAŠANJE 44: Se je učinkovitost nadzora na daljavo 1 = izboljšala, 2 = ostala enaka ali 3 = poslabšala v primerjavi z nadzornim režimom pred uvedbo EMN?

1	10	14,5 %
2	36	52,2 %
3	17	24,6 %
Ni relevantno.	6	8,7 %
SKUPAJ	69	100,0 %

VPRAŠANJE 45: Če ste odgovorili, da se je poslabšala ali izboljšala, pojasnite, zakaj (glej **okvir 6**).

VPRAŠANJE 46: Ali so člani skupnih nadzorniških skupin dovolj dobro seznanjeni s posebnimi tveganji in značilnostmi vaše institucije (ocenite člane, ki ste jih spoznali)?

Da.	57	82,6 %
Ne.	12	17,4 %
Ni relevantno.	0	0,0 %
SKUPAJ	69	100,0 %

VPRAŠANJE 47: Ste iz razlage, ki jo je podala ekipa SREP (npr. pojasnil v dvostranskih razpravah), razumeli, kateri kvalitativni in kvantitativni dejavniki so vplivali na vašo oceno SREP?

Da.	36	52,2 %
Ne.	32	46,4 %
Ni relevantno.	1	1,4 %
SKUPAJ	69	100,0 %

VPRAŠANJE 48: Ali prejmete odgovore v razumnem časovnem okviru, kadar zastavite vprašanja skupni nadzorniški skupini?

Da.	55	79,7 %
Ne.	14	20,3 %
Ni relevantno.	0	0,0 %
SKUPAJ	69	100,0 %

VPRAŠANJE 49: Ste ugotovili primere, ko na vprašanja, naslovljena na skupno nadzorniško skupino, niste prejeli odgovorov ali pa so vam nanje odgovorili nerazumljivo?

Da.	18	26,1 %
Ne.	50	72,5 %
Ni relevantno.	1	1,4 %
SKUPAJ	69	100,0 %

VPRAŠANJE 50: So odgovori, ki jih prejmete od skupne nadzorniške skupine, jasni in razumno utemeljeni?

Da.	59	85,5 %
Ne.	8	11,6 %
Ni relevantno.	2	2,9 %
SKUPAJ	69	100,0 %

Okvir 6 – Skupne nadzorniške skupine

V zvezi z možnimi izboljšavami so posamezne banke priporočile, naj ECB:

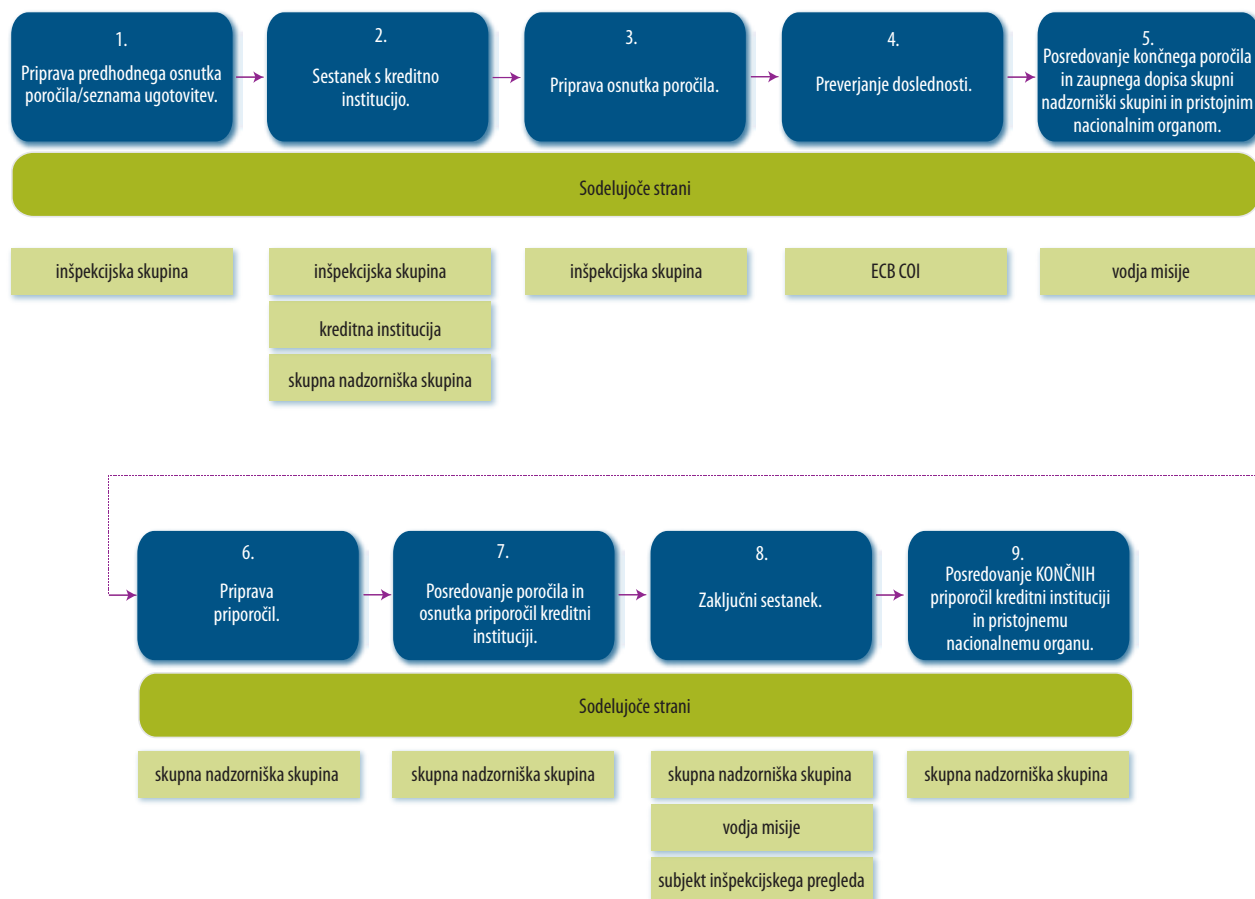
- o olajša komunikacijo s skupnimi nadzorniškimi skupinami v njihovem izbranem (maternem) jeziku, npr. o tehničnih zadevah. Včasih je bilo na primer zahtevano, da se dokumenti v nacionalnem jeziku banke predložijo v angleščini, čeprav so bili nekateri člani skupne nadzorniške skupine iz iste države. Koordinator in člani skupne nadzorniške skupine morajo jezik po izbiri institucije razumeti dovolj dobro, da lahko informacije preberejo in razumejo;
- o izboljša usklajevanje med člani skupne nadzorniške skupine iz ECB in pristojnih nacionalnih organov. Dostop do poštnega nabiralnika skupne nadzorniške skupine imajo na primer samo člani iz ECB, ne pa člani pristojnih nacionalnih organov.

Glavni elementi ureditev za odgovornost ECB Evropskemu parlamentu

Uredba (EU) št. 1024/2013 o prenosu posebnih nalog, ki se nanašajo na politike bonitetnega nadzora kreditnih institucij, na Evropsko centralno banko	Člen 20(1) ECB za izvajanje Uredbe odgovarja Evropskemu parlamentu in Svetu.
	Člen 20(3) Predsednik Nadzornega odbora ECB poroči o opravljanju nalog, ki se na ECB prenesejo z Uredbo, javno predstavi Parlamentu.
	Člen 20(5) Predsednik Nadzornega odbora na zahtevo Parlamenta sodeluje na zaslišanju o opravljanju nadzorniških nalog.
	Člen 20(6) ECB ustno ali pisno odgovarja na vprašanja Parlamenta [. . .].
	Člen 20(8) Predsednik Nadzornega odbora na prošnjo organizira zaupne razprave za zaprtimi vrati s predsednikom in podpredsedniki pristojnega odbora Parlamenta v zvezi z njenimi nadzornimi nalogami, če so takšne razprave nujne za izvajanje pooblastil Parlamenta v skladu s PDEU.
Medinstitucionalni sporazum med Evropskim parlamentom in ECB	Člen 20(9) ECB lojalno sodeluje pri vseh preiskavah, ki jih opravlja Parlament, v skladu s PDEU.
	1. ECB Evropskemu parlamentu vsako leto predloži poročilo o izvajanju nalog, ki so bile prenesene nanjo z Uredbo (EU) št. 1024/2013. Predsednik Nadzornega odbora letno poročilo Evropskemu parlamentu predstavi na javni predstavitvi.
	2. Predsednik Nadzornega odbora na zahtevo pristojnega odbora Evropskega parlamenta sodeluje na rednih javnih predstavitev o izvajanju nadzornih nalog. Pristojni odbor Evropskega parlamenta in ECB se dogovorita o datumih za dve taki predstavitvi v naslednjem letu.
	3. Predsednik Nadzornega odbora je lahko poleg tega povabljen na dodatno priložnostno izmenjavo mnenj o nadzornih vprašanjih v pristojnem odboru Evropskega parlamenta.
	4. Kadar je to potrebno za izvajanje pristojnosti, ki jih Evropskemu parlamentu podeljujeta PDEU in pravo EU, lahko predsednik pristojnega parlamentarnega odbora v pisni obliki zahteva posebno zaupno srečanje s predsednikom Nadzornega odbora, pri čemer to zahtevo obrazloži.
	5. Rednih predstavitev, priložnostnih izmenjav mnenj in zaupnih srečanj se lahko na obrazloženo zahtevo predsednika Nadzornega odbora ali predsednika pristojnega odbora Evropskega parlamenta na osnovi medsebojnega dogovora udeležijo predstavniki ECB v Nadzornem odboru ali člani nadzornega osebja na vodilnih položajih.
	6. Redne predstavitve, priložnostne izmenjave mnenj in zaupna srečanja se lahko nanašajo na vse vidike dejavnosti in delovanja EMN, ki jih zajema uredba o EMN.
	7. Zaupnih srečanj se lahko udeležujejo samo predsednik Nadzornega odbora ter predsednik in podpredsedniki pristojnega odbora Evropskega parlamenta.
	8. ECB pristojnemu odboru Evropskega parlamenta zagotovi vsaj celovito in smiselno evidenco postopkov v Nadzornem odboru, ki omogoča razumevanje razprav, vključno z obrazloženim seznamom sklepov.

Vir: Evropsko računsko sodišče.

Struktura poročanja pri inšpekcijskih pregledih na kraju samem



Vir: ERS na podlagi informacij ECB.

Odgovor Evropske centralne banke

122

Povzetek

ECB pozdravlja delo, ki ga je opravilo Evropsko računsko sodišče (ERS), saj ji bo pomagalo, da še izboljša delovanje EMN. Vseeno bi cenila, če bi sodišče v poročilu bolj eksplicitno priznalo glavne dosežke pri vzpostavljanju EMN.

EMN je bistveni element bančne unije in z njegovim nastankom je bil zgrajen eden glavnih stebrov, ki so bili potrebni za to, da se konča najbolj neobvladljivo obdobje krize v euroobmočju. ECB ga je skupaj s pristojnimi nacionalnimi organi vzpostavila v zelo kratkem času manj kot 13 mesecev, kar je bila izjemno zahtevna naloga. Ta veliki podvig, ki se je začel 4. novembra 2014, je ECB omogočil, da je prevzela neposredni nadzor nad trenutno 129 pomembnimi skupinami nadzorovanih subjektov s približno 1200 nadzorovanimi subjekti, poleg tega pa je izvedla priprave za pregled nad nadzorom manj pomembnih institucij. Vse odtlej si ECB vztrajno prizadeva za poenotenje nadzorniških praks na evropski ravni in zdaj letno sprejme več kot 1500 nadzorniških odločitev.

Pomen in obseg tega podviga ter doseženi rezultati so bili v javnosti deležni širokega priznanja, zato ECB meni, da bi bili v poročilu lahko bolj izrecno omenjeni.

VII

ECB želi pojasniti, da ni sama odločila, da Nadzorni odbor ne nadzoruje proračuna za nadzor ali človeških virov. Omeniti velja, da Nadzorni odbor ni organ odločanja v ECB, temveč dodaten organ, ki je bil v institucionalno strukturo ECB uveden z uredbo o EMN, ki je sekundarna zakonodaja. Pristojnosti Sveta ECB in Izvršilnega odbora na področju človeških in finančnih virov, kot so opredeljene v primarni zakonodaji, je treba ohraniti. Poleg tega želi ECB poudariti, da med človeškimi in finančnimi viri ter Nadzornim odborom obstaja povezava v členu 15.1 Poslovnika ECB, ki določa, da so „izdatki za nadzorniške naloge v proračunu ECB navedeni ločeno in po posvetovanju s predsednikom in podpredsednikom Nadzornega odbora“.

Dejstvo, da Nadzorni odbor ne nadzoruje proračuna za nadzor in človeških virov, je po mnenju ECB združljivo z načelom ločenosti ter ne ogroža neodvisnosti denarne politike ECB in njene nadzorniške funkcije. Načelo ločenosti zahteva funkcionalno ločitev teh dveh funkcij, ne zahteva pa, da bi imel Nadzorni odbor popoln nadzor nad nadzorniškim proračunom ter človeškimi viri ECB ali pristojnih nacionalnih organov. Kot je priznано v opombi 14 poročila Evropskega računskega sodišča, uredba o EMN ni vplivala na odgovornost Izvršilnega odbora za upravljanje notranje organizacije ECB, med drugim za vprašanja v zvezi s človeškimi viri in proračunom.

Enako tudi vzpostavitev tako imenovanih skupnih služb, tj. poslovnih področij, ki podpirajo obe funkciji, na povzroča nasprotja interesov in je torej združljiva z načelom ločenosti. Vzpostavitev skupnih služb zagotavlja, da se dejavnosti ne podvajajo, kar je skladno s prizadevanji za učinkovito in uspešno izvajanje storitev. Ta pristop je razviden iz uvodne izjave 14 sklepa ECB o ločenosti (ECB/2014/39), po kateri „*učinkovita ločenost med funkcijo denarne politike in nadzorno funkcijo ne bi smela preprečevati, da se izkoristijo, kadar koli je to možno in zaželeno, vse prednosti, ki se pričakujejo kot posledica združitve teh dveh funkcij v isti instituciji...*“.

Revizijski pristop in metodologija

19

ECB meni, da so bili predloženi vsi revizijski dokazi, potrebni v okviru mandata ERS, da preverja „**učinkovitost upravljanja ECB**“, kot je določeno v členu 27.2 Statuta ESCB in členu 20(7) uredbe o EMN. ECB se zato ne strinja z ugotovitvijo sodišča, da je zagotovila zelo malo od zahtevanih informacij. V skladu s svojimi obveznostmi iz Statuta ESCB in uredbe o EMN je ECB v celoti sodelovala s sodiščem, da bi revizija potekala nemoteno, in vložila precej virov in časa, da bi skupini za revizijo lahko predložila dokaj veliko število dokumentov in pojasnil. Vseeno nekaterih dokumentov (kot so zapisniki Nadzornega odbora in posamezne nadzorniške odločitve) ni bilo mogoče predložiti, ker niso bili povezani z učinkovitostjo upravljanja ECB, kot zahteva Statut ESCB in je določeno v uredbi o EMN.

Upravljanje

30

V enem primeru je pri nadaljnjem ukrepanju po pregledu, ki ga je opravil Upravni odbor za pregled, prišlo do zamude, ker je bil primer zapleten in je bilo treba spoštovati pravico zadevnega nadzorovanega subjekta do izjave.

39

Usmerjevalni odbor je preučil argumente za in proti ter odločil, da kot najboljšo možnost ohrani sedanji način dela.

40

ECB želi poudariti, da se popolna ločenost zahteva samo pri izvajanju nalog bančnega nadzora in denarne politike, s čimer se preprečuje nasprotje interesov. Ločenost ne sega na tista poslovna področja, kot so skupne službe, ki ne sodelujejo pri oblikovanju politik za ti dve funkciji.

42

ECB želi poudariti, da je določitev „skupnih služb“ možna samo v primerih, ko njihova podpora ne vodi v nasprotje interesov med cilji politike bančnega nadzora in denarne politike ECB, kot je določeno v uvodni izjavi 11 Sklepa ECB/2014/39. Skupne službe so poslovna področja za podporo funkcij ECB s tehničnim znanjem, ki ne vpliva na oblikovanje politik ECB.

45

Koncept „kitajskih zidov“ ni bil opredeljen v črki in duhu uredbe o EMN. Namesto tega je bil sprejet drugačen pristop, ki dopušča komunikacijo in izmenjavo informacij, če to ne povzroča nasprotja interesov, s čimer je mogoče izkoristiti pozitivne sinergije, ki nastajajo s tem, da sta funkciji denarne politike in bančnega nadzora združeni „pod isto streho“. V ta namen člen 25(3) uredbe o EMN zahteva, da ECB „sprejme in objavi vsa potrebna notranja pravila, vključno s pravili o poklicni skrivnosti in izmenjavi informacij med obema področjema delovanja“. To določilo izrecno priznava možnost izmenjave informacij med obema funkcijama.

51

Glej odgovor ECB na prvi del odstavka VII.

60

ECB želi dodati, da je zaradi količine dela in v skladu z načelnim dogovorom iz decembra 2015 Odbor notranjih revizorjev (IAC) julija 2016 sklenil, da se revizijska projektna skupina EMN/Statistika razdeli v revizijsko projektno skupino EMN in revizijsko projektno skupino Statistika. Sprememba bo začela veljati konec leta 2016.

63

Člani revizijskih projektnih skupin, ki jih imenujejo nacionalne centralne banke/pristojni nacionalni organi, imajo obsežne izkušnje v bančnem nadzoru, med drugim tudi več let na vodstveni ravni.

Skupen odgovor ECB na odstavka 73 in 74

ECB meni, da so zajeta vsa področja z visokim ali srednjim tveganjem ter ključni elementi.

ECB meni, da je pristop, ki se uporablja pri načrtovanju, skladen s strokovnimi praksami. Čeprav obvezen cikel ocenjevanja tveganj ne obstaja, so v modelu za ocenjevanje tveganj upoštevani izsledki prejšnjih revizijskih pregledov s tem povezanih procesov. Izbira revizij temelji na oceni tveganja, ki se prilagodi vsako četrletje, poleg tega pa se pri odločanju o revizijskih temah upošteva tudi čas prejšnje revizije in zajetje tveganjih področij v posameznem procesu.

75

Zaposleni v direktoratu ECB Notranja revizija pokrivajo celoten razpon operacij in dejavnosti ECB. ECB meni, da je navedeno razmerje treba postaviti v širši kontekst. Za revizijske predmete, specifične za EMN, je bila oblikovana posebna skupina, ki se je postopno povečevala, vendar tekom leta 2015 še ni bila v celoti na voljo. Zaradi tega skupni obseg v letu 2015 ni v celoti reprezentativen za sedanje stanje.

76

ECB želi dodati, da se s kalibracijo popravijo denimo neskladja v izvajanju modela za ocenjevanje tveganj, ki se uporablja za določanje prednostnih nalog. Strokovni standardi zahtevajo, da so prednostne naloge notranje revizije skladne s cilji organizacije, in priznavajo, da je razpored revizijskega dela „med drugim zasnovan na oceni tveganja in izpostavljenosti“. ¹ ECB meni, da je pristop skladen s strokovnimi standardi.

77

Pri določanju prednostnih nalog je bilo upoštevano, da so nekateri procesi še vedno v „razvojni fazi“. ECB meni, da so izbrane revizije v tej fazi bolj koristne od pregleda procesov SREP ali bančne krize, ki je načrtovan za srednjeročno obdobje.

Ureditve glede odgovornosti

Skupni odgovor na odstavek 78 in naslednje odstavke

ECB meni, da zanjo velja trden okvir demokratične odgovornosti (kot je opisano v prilogi IX k temu poročilu) in da v celoti izpolnjuje ustrezna določila Statuta ESCB, uredbe o EMN ter medinstitucionalnih sporazumov z Evropskim parlamentom in Svetom. Obstoječi okvir predvideva podrobna pravila glede odgovornosti, ki so bila oblikovana posebej za ECB in so zaradi tega bolj relevantna za „*panoramski pregled ureditev odgovornosti v EU*“ s strani sodišča.

89

ECB se sicer strinja, da bi bila vzpostavitev formalnega okvira uspešnosti lahko koristna za merjenje uspešnosti bančnega nadzora, vendar bo razvoj takšnega okvira terjal več časa. Razlog za to je v praktični potrebi, da se okvir utemelji na relevantnih kazalnikih, te pa je mogoče določiti samo na podlagi izkušenj. Poleg tega je takšne kazalnike treba meriti več let.

91

ECB opaža, da so tehnično obvestilo MDS pripravili zaposleni v MDS in ne predstavlja uradnega stališča MDS. Zato se ne strinja, da takšen delovni dokument predstavlja relevantno referenco.

Poleg tega želi pojasniti, da so v skladu s členom 23(1) Poslovnika ECB razprave Nadzornega odbora zaupne. To določilo izhaja iz strogih zahtev glede varovanja poklicnih skrivnosti, ki veljajo za ECB v skladu s členom 37 Statuta ESCB in členom 27 uredbe o EMN. Da bi zagotavljala polno odgovornost, ECB v skladu z medinstitucionalnim sporazumom z Evropskim parlamentom predloži pristojnemu parlamentarnemu odboru celovito in smiselno poročilo o obravnavah v Nadzornem odboru, ki omogočajo razumevanje razprav, kot tudi obrazložen seznam sprejetih odločitev.

¹ Prim. Mednarodni standardi strokovnega ravnanja pri notranjem revidiranju; Standard delovanja 2010 – Načrtovanje; v veljavi od 1. januarja in s tem povezani svetovalni napotek 2010-1.

92

ECB želi poudariti, da v celoti podpira tekoči pregled uredbe o EMN s strani Evropske komisije in ji je po podpisu sporazuma o nerazkrivanju informacij in varovanju zaupnosti predložila zahtevano dokumentacijo.

Hkrati želi pojasniti, da pregled uredbe o EMN ni sestavni del okvira odgovornosti, kot je opredeljen v uredbi o EMN.

94

Ob tem želi dodati, da je na spletnem mestu o bančnem nadzoru objavila „izčrpne informacije“ o tem, kako opravlja svoje nadzorniške naloge, kot je priznано v odstavku 93. Poleg splošnega vodnika po bančnem nadzoru je tu objavljenih tudi veliko dokumentov o usmeritvah politike nadzora in nadzorniških praksah (npr. Vodnik po opcijah in diskrecijskih pravicah iz prava Unije). ECB si ves čas prizadeva povečati preglednost svojih nadzorniških pristopov in bo v prihodnjih mesecih, po zaključku javnih posvetovanj, objavila nadaljnje usmeritve politike. Kar zadeva SREP, je ECB februarja 2016 objavila „Priročnik EMN o metodologiji SREP“, ki obravnava pravno podlago in metodologijo za proces SREP. Ti dokumenti, v katerih so predstavljene usmeritve politike ECB na področju bančnega nadzora in njene nadzorniške prakse, so za kreditne institucije bolj relevantni kot interni nadzorniški priročnik.

Poleg tega ECB uporablja še druga komunikacijska orodja (delavnice z bankami, govori, nadzorniški dialog v okviru skupnih nadzorniških skupin, sporočila za javnost, konference, telefonski pogovori z glavnimi izvršnimi direktorji), s katerimi nadzorovane subjekte obvešča o nadzorniških pristopih ECB.

Če povzamemo, ECB meni, da nadzorovanim subjektom razkriva dovolj informacij za pravilno razumevanje nadzora v okviru EMN.

Skupni odgovor na odstavka 95 in 96

ECB meni, da so informacije, ki jih razkriva ECB, zadostne. Kar zadeva občutek bank glede razkrivanja informacij v kontekstu SREP, ECB z zadovoljstvom ugotavlja, da je polovica od 69 bank, ki so odgovorile na vprašalnik, ocenila, da so informacije, ki jih zagotavlja ECB v zvezi s procesom SREP in njegovimi rezultati, zelo obsežne ali vsaj dobro uravnotežene.

Kar zadeva kakovost informacij o nadzorniških postopkih, ECB ugotavlja, da so po mnenju 68% sodelujočih informacije dovolj kakovostne.

103

Kar zadeva nujnost izvajanja anket, ECB izpostavlja, da je bila od vzpostavitve EMN v tesnem stiku z bančnimi združenji, med drugim tudi z Evropsko bančno federacijo (EBF), ki je v okviru svojega dela o „izkušnjah bank z nadzorom v okviru EMN v letu 2015“ (anketa, ki jo namerava izvajati vsako leto), izvedla (v sodelovanju z nacionalnimi bančnimi združenji) anketo, v kateri je sodelovalo 94 od (takratnih) 122 pomembnih institucij. Priporočilom v poročilu EBF so sledili odgovori predsednice Nadzornega odbora in sestanki na tehnični ravni s predstavniki bank.

Medtem ko je bil doslej poudarek na tem, da EMN začne v celoti delovati, bo ECB zdaj začela razmišljati o lastnih anketah, če se izkaže, da imajo te jasno dodano vrednost (predvsem da ni prekrivanja z anketami drugih deležnikov).

Skupne nadzorniške skupine – organizacija in dodeljevanje virov

110

ECB želi pojasniti, da je bilo razmerje 25% osebja ECB in 75% osebja pristojnih nacionalnih organov v času, ko je bil EMN vzpostavljen, splošno razširjena referenčna vrednost in ne uradno določen cilj.

115

ECB želi poudariti, da je sicer mogoče povleči nekatere vzporednice med. oceno pomembnosti za globalne sistemsko pomembne banke in metodologijo ECB za razvrščanje v grozde, vendar pa ne odkateobstaja dejanska povezava z metodologijo EBA. Metodologija ECB ne kategorizira bank po pristopu EBA, odkprav tako pa ECB ne zahteva npr. Ocene ocene globalnih sistemsko pomembnih bank ali ocene pomembnosti. Namen razvrščanja v grozde je uvesti podkategorije za pomembne institucije, da se zagotovi sorazmernost, s čimer se ustvarja izhodiščna točka za določitev potrebnega števila zaposlenih.

119

Glej odgovor ECB na odstavek 115.

... toda nasprotujoče si linije poročanja ...

Glej odgovor ECB na odstavek 147.

141 (c)

ECB želi poudariti, da so bile tehnične omejitve odpravljene 6. septembra 2016.

147

ECB meni, da je opis »nasprotujoče si linije poročanja« neustrezen. Po mnenju ECB so bile vzpostavljene vzporedne linije poročanja, ki pa si ne nasprotujejo. Zaradi organizacijske strukture EMN je vodstvo pristojnih organov edino odgovorno za vse naloge zunaj EMN in za vsa vprašanja v zvezi s hierarhijo in človeškimi viri.

149

ECB meni, da je še prezgodaj za oblikovanje programa za certifikacijo zaposlenih za nadzor zunaj kraja im ormatične organizacije. Usmerjevalna skupina za nadzorniško usposabljanje trenutno oblikuje in uvaja skupen učni načrt usposabljanja na ravni celotnega sistema za vse zaposlene v EMN, ki takšno usposabljanje potrebujejo, program certifikacije pa bi bil preuranjen. Z omejitvijo programa usposabljanja zgolj na nadzor zunaj kraja matične organizacije im or bi zanemarili dejstvo, da bodo nadzorniki sčasoma krožili, zato im bi morali imeti bolj splošno uporaben učni načrt usposabljanja.

Nadzor na kraju samem

159

Ta razvrstitev se bo spremenila, ko bo priročnik EMN spremenjen v okviru uvedbe koncepta „ciljnih ravni ukrepanja“, kot je pojasnjeno v odstavku 163.

178

ECB želi pojasniti, da bodo formalni napotki o enotnem razvrščanju ugotovitev formalno vključeni v priročnik EMN v okviru posodobitve poglavja 6 v letu 2016.

182

ECB želi pojasniti, da bodo informacije o tem, kdo naj se zaključnega sestanka udeleži v imenu kreditne institucije, vključene v vodnik po inšpekcijskih pregledih na kraju samem, ki bo objavljen tekom leta 2016.

Zaključki in priporočila

184

ECB se ne strinja z izjavo, da je revizija potrdila revizijsko vrzel, ki se je pojavila v času po vzpostavitvi EMN. Po mnenju ECB je sodišče prejelo vse informacije in dokumentacijo, ki so potrebne za oceno učinkovitosti upravljanja ECB v skladu s členom 27.2 Statuta ESCB in členom 20(7) uredbe o EMN.

Glej tudi naš komentar na odstavek 80, v katerem so opisane različne plasti kontrol in ureditev odgovornosti, ki so zdaj v uporabi.

186

Glej odgovor ECB na odstavka 40 in 45.

187

Glej odgovor ECB na odstavka 73 in 74.

Priporočilo 1

ECB sprejema prvi del tega priporočila in ciljni rok za uresničitev, pod pogojem, da ga bo odobril Svet ECB.

ECB želi poudariti, da bo skušala še dodatno poenostaviti postopek odločanja. Dejansko je že uvedla več ukrepov v tej smeri, predvsem sprejemanje večine nadzorniških odločitev s pisnim postopkom in standardizacijo dokumentacije, ki se predloži organom odločanja. Poleg tega pripravlja okvir delegiranja za nadzorniške odločitve, s katerim bo rutinske nadzorniške odločitve mogoče prenesti v odločanje na nižji ravni.

ECB sprejema drugi del tega priporočila. Sekretariat Nadzornega odbora je že razvil kontrolne sezname, predloge in diagrame poteka, ki jih bo zaposlenim v poslovnih področjih, udeleženi v bančnem nadzoru, posredoval septembra 2016. Sekretariat bo še naprej razvijal ta orodja in organiziral usposabljanja o njihovi uporabi.

Priporočilo 2

ECB sprejema del (i) tega priporočila.

ECB ne sprejema dela (ii) tega priporočila.

Uvodna izjava 66 omenja samo ločeno linijo poročanja za osebje, ki izvaja naloge, prenesene na ECB s to uredbo, kar ne vključuje osebja v skupnih službah. S strogim izvajanjem tega načela v skupnih službah bi se bistveno povečali stroški, učinkovitost upravljanja ECB pa bi se zmanjšala.

ECB ne sprejema dela (iii) tega priporočila.

ECB je prepričana, da sta znotraj omejitev pravnega okvira predsednik in podpredsednik Nadzornega odbora že zdaj močno udeležena v postopku priprave proračuna. Kot je določeno v poslovniku, predsednik in podpredsednik podata mnenje. Uredba o EMN določa, da je podpredsednik član Izvršilnega odbora ECB in Sveta ECB, ki je najvišji organ odločanja. To zagotavlja ustrezno zastopanje stališč nadzorniške funkcije, hkrati pa visoko raven vpliva in preglednosti.

Priporočilo 3

ECB priporočilo sprejema, pod pogojem, da bo sprejeta odločitev, da se funkciji notranje revizije dodelijo dodatni viri.

188

ECB želi pojasniti, da ni „omejila“ dostopa do dokumentov. Sodišče bi moralo imeti dostop do dokumentov v skladu s svojim mandatom, kot določata člen 27.2 Statuta ESCB in člen 20(7) uredbe o EMN. Zato ne gre za pomanjkanje sodelovanja, temveč za različno tolmačenje pristojnosti revizije.

Priporočilo 4

ECB se je seznanila s priporočilom in bo še naprej polno sodelovala s sodiščem, da bi lahko ta izvajal svoj mandat, kot je določeno v Statutu ESCB in uredbi o EMN.

Priporočilo 5

ECB sprejema to priporočilo ob upoštevanju naslednjega:

ECB se strinja, da morajo biti njene nadzorniške dejavnosti pregledne. V tem smislu so prednostne naloge EMN objavljene kot izhodišče in kot cilj nadzorniških dejavnosti. V „Letnem poročilu ECB o nadzornih aktivnostih“, ki je objavljeno na spletnem mestu ECB, ECB poroča o ukrepih, ki jih je sprejela za doseganje tega cilja. Poleg tega so v letnem poročilu objavljeni tudi celoviti statistični podatki. Ti med drugim obsegajo število postopkov za izdajo dovoljenja, evidentiranih kršitev zakonodaje EU, postopkov za uveljavljanje pravil in nalaganje sankcij ter število opravljenih inšpekcijskih pregledov na kraju samem, razčlenjeno po kategorijah tveganja in grozdih.

ECB je v tesnem stiku z bančnimi združenji, med drugim tudi z Evropsko bančno federacijo (EBF), ki je v okviru svojega dela o „izkušnjah bank z nadzorom v okviru EMN v letu 2015“ izvedla anketo, v kateri je sodelovalo 94 od (takratnih) 122 pomembnih institucij. Anketo je izvedla v sodelovanju z nacionalnimi bančnimi združenji. Predvidoma jo bo ponavljala vsako leto. Priporočilom v poročilu EBF so sledili odgovori predsednice Nadzornega odbora in sestanki na tehnični ravni s predstavniki bank.

Medtem ko je bil doslej poudarek na tem, da EMN začne v celoti delovati, lahko ECB zdaj začne razmišljati o lastnih anketah, če se izkaže, da imajo te jasno dodano vrednost. Predvsem je treba zagotoviti, da se ne prekrivajo z obstoječimi anketami bančnih združenj, vključno z zgornjo.

ECB bo še naprej razvijala smiselni in celovit sklop kazalnikov in na tej podlagi povečevala nabor informacij, ki so javnosti na voljo v letnem poročilu in drugih oblikah.

Skupni odgovor na odstavke 191 do 195

Glej komentar ECB na odstavke 104 do 149.

ECB želi poudariti, da EMN (kot je navedeno v odstavku 9 poročila) sestavljajo ECB in pristojni nacionalni organi. Vsi postopki zagotavljanja osebja za skupne nadzorniške skupine kot tudi za inšpekcijske preglede na kraju samem morajo potekati v skladu z institucionalnim okvirom, ki ga vzpostavlja primarna zakonodaja EU. To pomeni, da je treba spoštovati razlike v institucionalni ureditvi ECB in pristojnih nacionalnih organov ter delovati v čim tesnejšem sodelovanju in dialogu.

Odkar se je končalo terensko delo te revizije, je bil dosežen velik napredek pri pripravi enotnega učnega načrta usposabljanja z vzpostavitvijo usmerjevalne skupine za nadzorniško usposabljanje ob podpori predstavnikov ECB in pristojnih nacionalnih organov. Ta bo otipljive rezultate začel dajati jeseni 2016.

Priporočilo 6

ECB sprejema to priporočilo ob upoštevanju naslednjega:

ECB meni, da sprememba okvirne uredbe o EMN ni nujno potrebna. Člen 6(3) uredbe o EMN jasno določa, da morajo pristojni nacionalni organi pomagati ECB pri izvajanju njenih nalog. Poleg tega so pristojni nacionalni organi dolžni sodelovati v dobri veri, kot določa člen 6(2) uredbe o EMN. Člen 3 in nadaljnji členi okvirne uredbe o EMN jasno opredeljujejo dolžnost pristojnih nacionalnih organov, da zagotovijo osebje za skupne nadzorniške skupine, člen 4(5) te uredbe pa določa, da se ECB in pristojni nacionalni organi medsebojno posvetujejo in sporazumejo o uporabi virov pristojnih nacionalnih organov v zvezi s skupnimi nadzorniškimi skupinami.

ECB je natančno spremljala zagotavljanje osebja za skupne nadzorniške skupine (kvalitativno in kvantitativno) in ga bo tudi v prihodnje, poleg tega pa bo v sodelovanju s pristojnimi nacionalnimi organi preučila, kako zagotoviti, da imajo skupne nadzorniške skupine vedno dovolj osebja. Vseeno zaradi tega ne bo opustila predloga Nadzornemu odboru/Svetu ECB, da spremeni okvirno uredbo, če se izkaže, da je to potrebno.

Priporočilo 7

ECB sprejema to priporočilo in ga bo obravnavala v povezavi s priporočilom 10, s ciljem, da ga uresniči do konca leta 2018, vendar ob upoštevanju naslednjega:

ECB želi izpostaviti, da pravni okvir za oblikovanje skupnih nadzorniških skupin obstaja. Člen 4 okvirne uredbe o EMN že vzpostavlja sistem za imenovanje osebja v skupne nadzorniške skupine na podlagi dialoga med ECB in pristojnimi nacionalnimi organi ter daje ECB možnost, da od pristojnih nacionalnih organov zahteva, da spremenijo opravljena imenovanja. V tem kontekstu bi bilo treba oblikovati takšne ukrepe, s katerimi je člen 4 mogoče v celoti izvajati, namesto da se člen oslabi. ECB se zato strinja z vsebino priporočila, vendar meni, da bi bilo treba izpostaviti element sodelovanja. Vzpostavitev in delovanje skupnih nadzorniških skupin je bil vse od začetka EMN skupen projekt ECB/EMN in pristojnih nacionalnih organov/nacionalnih centralnih bank. ECB se zanaša na zmožnost pristojnih nacionalnih organov/nacionalnih centralnih bank, da zagotovijo osebje z zadostnim znanjem, izkušnjami in usposobljenostjo, ki je potrebna za dani profil v okviru skupne nadzorniške skupine.

Poleg tega je treba poudariti, da niti pristojni nacionalni organi niti ECB trenutno nimajo presežkov osebja, ki bi omogočali, da se vedno izbere oseba z idealnim profilom za dano skupno nadzorniško skupino. Zato ECB meni, da je učinkovito, če individualno obravnava primere, v katerih je bilo ugotovljeno, da je potrebno dodatno usposabljanje ali kadrovska prilagoditev. Ta pristop podpirata poskusna uvedba procesa za zagotavljanje povratnih informacij v EMN in nadaljnji razvoj učnega načrta usposabljanja v EMN. Okrepitev teh orodij je tudi v skladu z vsebino tega poročila in drugimi priporočili ERS.

In končno, oddelek ECB Zagotavljanje kakovosti nadzora je oblikoval priporočila za izboljšanje metodologije, ki se uporablja za določanje velikosti in sestave skupnih nadzorniških skupin v povezavi s profilom tveganosti bank in načrtom nadzorniških pregledov, s čimer bo mogoče obvladovati dani profil tveganosti in uspešno izvajati letni proces imenovanja osebja v skupne nadzorniške skupine v dialogu s pristojnimi nacionalnimi organi.

Priporočilo 8

ECB sprejema to priporočilo, pod pogojem, da se presežejo pravne (zaupnost) in tehnične ovire. Zato bo najprej izvedla študijo izvedljivosti.

ECB meni, da je celovito poznavanje števila in kakovosti nadzorniških virov neogibno za njihovo učinkovito in uspešno razporejanje. Vseeno so vsi dosednji poskusi vzpostavitve takšne zbirke podatkov trčili na velike pravne ovire, ki izhajajo iz dejstva, da je treba spoštovati zakonodajo držav članic, ki ščiti zaupnost osebnih podatkov. Na podlagi tega priporočila bo ECB še naprej preučevala možnosti za vzpostavitev takšne zbirke podatkov, tj. bo izvajala pravne in tehnične študije izvedljivosti.

Priporočilo 9

ECB sprejema to priporočilo.

Priporočilo 10

ECB sprejema to priporočilo.

ECB meni, da sistem ne bi smel biti preveč podroben in birokratski pri določanju, koliko zaposlenih je potrebnih za posamezno nadzorniško skupino. Bolje je, če se sistem upravlja učinkovito, vključno z določenim elementom upravljavske svobode.

Priporočilo 11

ECB sprejema to priporočilo.

V zvezi s periodičnimi pregledi modela razvrščanja v grozde ECB poudarja, da trenutno poteka redni dveletni pregled.

Priporočilo 12

ECB sprejema to priporočilo.

Število zaposlenih v oddelku ECB Centralizirani inšpekcijski pregledi na kraju samem (COI) se ves čas povečuje, da bi več misij lahko vodili zaposleni v ECB. Dejavna in brezpogojna podpora kolegov iz pristojnih nacionalnih organov je pri tem bistvenega pomena. Poleg tega koordinatorji skupnih nadzorniških skupin – včasih na predlog COI – odločijo, katere inšpekcijske preglede bodo vodili zaposleni ECB in katere ne.

Vseeno pa glede na to, kako so bili pregledi organizirani v preteklosti, in upoštevajoč vse večje napetosti v nekaterih državah kadrovske razmere trenutno ne dopuščajo, da bi ECB sodelovala v vseh pregledih, ki bi jih morala voditi sama, namreč v rednih inšpekcijskih pregledih na kraju samem, tematskih pregledih, nujnih primerih... čeprav nekatera prizadevanja za optimizacijo – npr. spodbujanje mešanih skupin in orodij – še vedno potekajo, ... bi bilo za zadovoljitev vseh potreb v oddelku COI treba zaposliti dodatno osebje.

Priporočilo 13

ECB sprejema to priporočilo.

ECB želi poudariti, da bo to vprašanje, kar zadeva del priporočila v zvezi s sistemom IT, deloma rešeno s prihodnjimi različicami programske opreme sistema IMAS 2.0. Kar zadeva kvalifikacije in veščine inšpektorjev v pristojnih nacionalnih organih, bo to ugotovitev predvidoma zadovoljilo izvajanje načrta usposabljanja v okviru EMN.

KAKO DO PUBLIKACIJ EVROPSKE UNIJE

Brezplačne publikacije:

- en izvod:
na spletni strani EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- več kot en izvod ter plakati in zemljevidi:
pri predstavništvih Evropske unije (http://ec.europa.eu/represent_sl.htm),
pri delegacijah v državah, ki niso članice EU (http://eeas.europa.eu/delegations/index_sl.htm),
pri službi Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_sl.htm) ali
s klicem na telefonsko številko 00 800 6 7 8 9 10 11 (brezplačna številka za celotno EU) (*).

(*) Informacije so brezplačne, kakor tudi večina klicev (nekateri operaterji, telefonske govorilnice ali hoteli lahko klic zaračunajo).

Publikacije, ki so naprodaj:

- na spletni strani EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Dogodek	Datum
Sprejetje revizijskega memoranduma / začetek revizije	29.6.2015
Osnutek poročila uradno poslan Komisiji (ali drugemu revidirancu)	28.6.2016
Sprejetje končnega poročila po razčiščevalnem postopku	18.10.2016
Prejem uradnih odgovorov Evropske centralne banke v vseh jezikih	19.10.2016

Leta 2012 so voditelji EU sklenili, da mora nadzor bank v evrskem območju potekati v okviru enotnega mehanizma nadzora. Pri tem naj bi imela ključno vlogo Evropska centralna banka, toda tudi pristojni nacionalni organi bi morali opravljati veliko funkcij. V tem poročilu je preučeno, kako je Evropska centralna banka organizirala enotni mehanizem nadzora in svoje delo ter s katerimi težavami se spoprijema.

Ugotovili smo, da je bila kompleksna struktura nadzora razmeroma hitro vzpostavljena, toda kompleksnost novega sistema je problem, zlasti ker novi mehanizem ostaja preveč odvisen od virov, ki jih imajo nacionalni nadzorniki. Tako Evropska centralna banka kljub svoji splošni odgovornosti nima dovolj kontrole nad nekaterimi pomembnimi elementi bančnega nadzora.

Informacije, ki jih je Sodišču posredovala Evropska centralna banka, pa niso zadostovale, da bi Sodišče lahko v celoti ocenilo, ali Evropska centralna banka učinkovito upravlja enotni mehanizem nadzora na področju vodenja, nadzora na daljavo in inšpekcijskih pregledov na kraju samem.



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE



Urad za publikacije