

Särskild rapport

Den gemensamma tillsynsmekanismen – En bra början men ytterligare förbättringar behövs



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: eca.europa.eu/sv/Pages/ContactForm.aspx

Webbplats: eca.europa.eu

Twitter: @EJAuditors

En stor mängd övrig information om Europeiska unionen är tillgänglig på internet via Europa-servern (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå, 2016

Print	ISBN 978-92-872-6228-8	ISSN 1831-0990	doi:10.2865/761055	QJ-AB-16-029-SV-C
PDF	ISBN 978-92-872-6201-1	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/793500	QJ-AB-16-029-SV-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6236-3	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/41851	QJ-AB-16-029-SV-E

© Europeiska unionen, 2016

Kopiering tillåten med angivande av källan.

För all användning eller återgivning av bild 4 måste tillstånd begäras direkt från upphovsrättsinnehavaren.

Översättningen av textavsnitt i denna rapport som hämtats ur dokument som har producerats av andra organ (t.ex. Banken för internationell betalningsutjämnning, BIS, eller Internationella valutafonden, IMF) är inte nödvändigtvis officiella översättningar som gjorts av de organen.

Särskild rapport**Den gemensamma
tillsynsmekanismen – En
bra början men ytterligare
förbättringar behövs**

(i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget)

I våra särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra effektivitets- och regelefterlevnadsrevisioner av särskilda budgetområden eller förvaltningsteman. För att uppnå så stor effekt som möjligt väljer vi ut och utformar granskningsuppgifterna med hänsyn till riskerna när det gäller resultat eller regelefterlevnad, storleken på de aktuella inkomster eller utgifterna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna rapport antogs av revisionsavdelning IV – där ledamoten Baudilio Tomé Muguruza är ordförande – som är specialiserad på marknadsreglering och en konkurrenskraftig ekonomi. Revisionsarbetet leddes av ledamoten Neven Mates, med stöd av George Karakatsanis (kanslichef) och Marko Mrkalj (attaché), Zacharias Koliass (direktör) och Mirko Gottmann (uppgiftsansvarig). Granskningsteamet bestod av Boyd Anderson (utstationerad expert), Paraskevi Demourtzidou, Helmut Kern och Giorgos Tsikkos (revisorer). Thomas Everett gav språkligt stöd.



Från vänster till höger: G. Karakatsanis, G. Tsikkos, M. Mrkalj, P. Demourtzidou, Z. Koliass, N. Mates, T. Everett, M. Gottmann, H. Kern.

Punkt

Förkortningar

I–XV Sammanfattning

1–12 Inledning

6–12 Inrättandet av den europeiska bankunionen

13–19 Revisionsmetod

19 Svårigheter att få fram revisionsbevis

20–77 Styrning

21–27 En komplicerad organisationsstruktur

25 ECB:s rekrytering till den gemensamma tillsynsmekanismen var ändamålsenlig med tanke på den knappa tiden

26–27 Rekryteringen är dock starkt beroende av resurser från de nationella behöriga myndigheterna

28–39 Institutionerna inrättades enligt plan, med en invecklad beslutsordning

32–35 Beslutsfattandet är en komplicerad process med många lager av informationsutbyte, där en stor del av arbetet faller på tillsynsnämndens sekretariat

36–37 Tillsynsnämnden måste fatta ett mycket stort antal beslut

38–39 Beslutsbördan skapar en dominoeffekt som påverkar styrkommitténs arbete

40–52 Principen om åtskillnad mellan penningpolitiken och tillsynen följs, men det finns risker för hur oberoendet uppfattas

42–46 Mer kan göras för att utvärdera de risker som uppstår till följd av gemensamma tjänster

47–52 Ytterligare risker när det gäller oberoendet mellan penningpolitiks- och tillsynsfunktionerna finns inbyggda i den gemensamma tillsynsmekanismens organisatoriska och finansiella struktur

- 53–57 **Etiska rutiner och uppförandekoder har tagits fram för den gemensamma tillsynsmekanismens ledning och personal**
- 53–57 Ett etiskt ramverk för den gemensamma tillsynsmekanismen har inrättats, men de nationella behöriga myndigheterna måste följa nationell lagstiftning och har stor frihet att sätta upp sina egna regler
- 58–77 **Internrevision: innovativ metod med en omfattande revisionsplan, men genomförandet försvåras av problem med resursfördelning och planering**
- 62–65 Resursfördelning av direktoratet för intern revision: trots att bemanningsbehoven beräknats blev den slutliga bemanningsnivån otillräcklig
- 66–69 Det finns en omfattande allmän ram för revisionen, men hänsyn tas inte alltid till bästa praxis
- 70–77 Riskbedömningsmetoderna är i allmänhet väl valda, men det saknas garantier för att områden med hög och medelhög risk behandlas i sin helhet och i tid
- 78–103 **Förfaranden för ansvarsutkrävande**
- 82–84 **i) Samtliga roller och ansvarsområden i den gemensamma tillsynsmekanismen är tydligt definierade och offentliggörs i genomförandelagstiftningen**
- 85–87 **ii) Revisionsrättens revisionsuppdrag fastställs i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt**
- 88–97 **iii) Man har ännu inte tagit fram någon formell resultatram som kan ge försäkran om att den gemensamma tillsynsmekanismens mål har uppfyllts**
- 98–99 **iv) Parlamentet utövar demokratisk kontroll över tillsynsmekanismen med väsentliga sekretessbegränsningar**
- 100–103 **v) System för återkoppling finns, men än så länge ingår inte allmänna undersökningar av finansinstitut**
- 104–149 **Gemensamma tillsynsgrupper – organisation och resursfördelning**
- 106–125 **Planering och beräkningar av de totala resursbehoven för tillsyn, resursfördelning och bemanning**
- 107–110 De inledande beräkningarna av det totala bemanningsbehovet för den gemensamma tillsynsmekanismen gjordes enligt en enkel modell
- 111–112 I modellen förutsågs inte den ökande arbetsbördan för tillsynen
- 113–119 Klustermetoden utformades för att underlätta den inledande fördelningen av personal till de gemensamma tillsynsgrupperna, men bör uppdateras
- 120–121 ECB:s resurser fördelas enligt klustermetoden
- 122–125 Principerna för utnämning av samordnare var avsedda att främja harmonisering, men har inte alltid följts

- 126–137 **ECB:s samarbete med, och beroende av, de nationella behöriga myndigheterna**
- 126–128 De gemensamma tillsynsgrupperna är starkt beroende av bemanning från de nationella behöriga myndigheterna, men ECB har liten kontroll över dessa myndigheters resurser
- 129 De gemensamma tillsynsgrupperna är fortfarande till stor del bemannade med personal från nationella behöriga myndigheter i den övervakade bankens hemland
- 130–137 En del av personalen från de nationella behöriga myndigheterna lever inte upp till ECB:s förväntningar för bemanningen av de gemensamma tillsynsgrupperna
- 138–149 **De gemensamma tillsynsgruppernas sammansättning, rapporteringsvägar och utbildning**
- 138–139 Personal från många olika länder gynnar utbyte av information och bästa praxis
- 140 **Motstridiga rapporteringsvägar**
- 141 **Kommunikationsflödena och fördelningen av arbetsuppgifter är otydliga**
- 142 **Skillnader i användningen och klassificeringen av de nationella behöriga myndigheternas horisontella funktioner kan leda till ineffektivt utnyttjande av resurserna**
- 143–147 **Det saknas bindande prestationsbedömningar av de nationella behöriga myndigheternas medarbetare i de gemensamma tillsynsgrupperna, vilket kan leda till problem med motivation och prestationer**
- 148–149 **I den gemensamma tillsynsmekanismen ingår ingen utbildningsplan eller något auktoriseringsprogram för tillsynspersonalen**

- 150–183 **Inspektion på plats**
- 150–152 **Systemet för inspektioner på plats är logiskt och heltäckande**
- 153–170 **Praktiska brister har uppstått rörande bemanning, planering och utförande av inspektioner på plats**
- 153–158 **ECB deltar inte i någon större utsträckning i inspektionerna på plats**
- 159–164 **Planeringen är detaljerad och komplicerad**
- 165–170 **Det behövs förbättringar på it-området**
- 171–175 **ECB planerar konkreta åtgärder för att förbättra inspektörernas och uppdragschefernas kvalifikationer och kompetens**

- 176–183 **Rapporteringsstrukturen är tydlig men inte tillräckligt detaljerad och kan försämrats till följd av långdragna förfaranden**
- 176–177 ECB:s rapporteringsförfarande är välstrukturerat
- 178–182 Reglerna för hur slutsatser ska kommuniceras är dock inte fullständiga
- 183 Tidsramen för att lägga fram rapporter är generös

184–197 **Slutsatser och rekommendationer**

185–187 **Styrning**

188–189 **Ansvarsutkrävande**

190–194 **Gemensamma tillsynsgrupper**

195–197 **Inspektioner på plats**

Bilaga I — Sammanfattning av revisionsmetoden

Bilaga II — Begränsningar i tillgången till information

Bilaga III — Beslutsordningen

Bilaga IV — ECB:s budgetförfarande

Bilaga V — Revision av banktillsynen i utvalda nationella jurisdiktioner

Bilaga VI — Internationella valutafondens rekommendationer angående öppenhet och ansvarsutkrävande i ECB:s tillsynsansvar

Bilaga VII — Omfattningen av Europeiska kommissionens översyn enligt artikel 32 i förordningen om den gemensamma tillsynsmekanismen

Bilaga VIII — Undersökning av de nationella behöriga myndigheterna och de institutioner som är står under tillsyn

Bilaga IX — Huvuddelarna i systemet för ECB:s ansvarsskyldighet gentemot Europaparlamentet

Bilaga X — Rapporteringsstrukturen för inspektioner på plats

ECB:s svar

BCBS: Baselkommittén för banktillsyn

BIS: Banken för internationell betalningsutjämning

BUCOM: Europeiska centralbankens budgetkommitté

COI: ECB:s centrala avdelning för inspektioner på plats

EBA: Europeiska bankmyndigheten

ECB: Europeiska centralbanken

ECBS: Europeiska centralbankssystemet

EMU: Ekonomiska och monetära unionen

ESFS: Europeiska systemet för finansiell tillsyn

EUF-fördraget: fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

FAQs: vanliga frågor

FDIC: *Federal Deposit Insurance Corporation*, statligt bolag i USA som utfärdar insättningsgarantier

FTE: heltidsekvivalent

GAO: *Government Accountability Office*, USA:s revisionsmyndighet

GD Mikrotillsyn: generaldirektorat för mikrotillsyn

HoM: uppdragschef

IAC: Kommittén för internrevision

IMF: Internationella valutafonden

IMS: Information Management System, IMS-system

JST: Gemensam tillsynsgrupp

MEL: lägsta engagemangsnivå

NCA: nationell behörig myndighet

NCB: Nationell centralbank

RAS: riskbedömningsmodell

SAI: högre revisionsorgan

SB: tillsynsnämnden

SEP: program för tillsynsgranskning

SQA: tillsynskvalitetssäkring

SSM: den gemensamma tillsynsmekanismen

ÖUP: översyns- och utvärderingsprocessen

Vad är den gemensamma tillsynsmekanismen?

I

Den globala finanskrisen 2008 gav upphov till allvarliga störningar i många europeiska länders ekonomier. Efter årtal av avreglering och ökat risktagande inom banksektorn ledde finanskrisen till att många låneinstitut befann sig vara överexponerade mot fallande marknader och blev tvungna att vända sig till staten för ekonomiskt bistånd. De statliga räddningspaketen ledde dock oundvikligen till ökade statsskulder, med minskande investeringar och tillväxt till följd, vilket i sin tur satte ytterligare press på bankernas solvens.

II

För att undvika framtida kriser och för att stärka förtroendet för banksektorn var man tvungen att bryta den "onda cirkeln" av överdrivet risktagande och statliga räddningspaket. EU:s ledare sökte en långvarig lösning inom euroområdet, och 2012 tillkännagav man formellt att gemensamma regler för banker skulle införas genom inrättandet av en europeisk bankunion.

III

Bankunionens grundpelare skulle vara centraliserad tillsyn av euroområdets banker, en mekanism som skulle se till att fallande banker kunde avvecklas med minsta möjliga kostnad för skattebetalarna och ekonomin och ett harmoniserat insättningsgarantisystem. Det första steget mot en sådan centraliserad tillsyn togs när man 2014 inrättade en gemensam tillsynsmekanism. Den nya gemensamma tillsynsmekanismen tog över mycket av det tillsynsarbete som tidigare utförts av nationella myndigheter. Ansvar för den gemensamma tillsynsmekanismen lades på Europeiska centralbanken, men även de deltagande medlemsstaterna är nära involverade.

Vad handlar denna rapport om?

IV

I revisionsrättens uppdrag ingår att granska effektiviteten i ECB:s förvaltning. I denna revision har vi därför fokuserat på hur ECB har byggt upp den gemensamma tillsynsmekanismen och hur arbetet i den är organiserat. Vi har särskilt tittat på den nya mekanismens styrningsstruktur (bland annat internrevisionen), system för ansvarsutkrävande, (bland annat den externa revisionen), hur de grupper som arbetar med banktillsyn organiseras och rekryteras (både för skrivbordstillsynen och inspektionerna på plats på bankerna) och hur inspektionerna på plats utförs.

V

Vi stötte dock på ett betydande hinder på alla områden i vårt revisionsarbete, nämligen att vi och ECB inte var överens om de exakta villkoren för vårt uppdrag och vår rätt att få ta del av dokument. ECB hävdade att flera av de dokument som vi behövde för att kunna utföra vårt uppdrag låg utanför vårt ansvarsområde och lät oss inte få tillgång till dem. Därför har vi endast delvis kunnat utvärdera om ECB förvaltar den gemensamma tillsynsmekanismen effektivt när det gäller styrning, extern tillsyn och inspektioner på plats.

Vad kom vi fram till?

VI

Vi fick tillräcklig information för att kunna konstatera att den gemensamma tillsynsmekanismen hade inrättats inom den fastställda tidsramen. Eftersom de nationella tillsynsmyndigheterna deltar är tillsynsstrukturen relativt komplicerad, och det krävs en hög grad av samordning och kommunikation mellan anställda på ECB och de personer från de nationella behöriga myndigheterna som de deltagande medlemsstaterna har utsett. Komplexiteten är ett problem när det gäller styrningen, där effektiviteten och ändamålsenligheten i ledningens beslutsfattande blir lidande på grund av de komplexa förfarandena för informationsutbyte.

VII

ECB måste enligt lag tydligt hålla isär sin penningpolitiska funktion och tillsynsfunktion. Den senare sköts av en tillsynsnämnd, som lägger fram förslag till beslut till ECB-rådet. Inom ECB har dock tillsynsnämnden för den gemensamma tillsynsmekanismen inget budget- eller personalansvar för tillsynen. Detta ger upphov till oro angående oberoendet mellan de två delarna av ECB:s verksamhet. Det gör även det faktum att vissa av ECB:s avdelningar tillhandahåller tjänster till båda funktionerna utan att det finns några tydliga regler eller rapporteringsvägar för att undvika eventuella målkonflikter.

VIII

Internrevision är en sådan gemensam tjänst. Vi kunde se att denna funktion var underbemannad för arbetet med den gemensamma tillsynsmekanismen, som man ägnade mindre tid åt än åt andra granskningsuppgifter. Trots att man hade gjort bra riskbedömningar för att komma fram till vad som behövde granskas är de resurser som för närvarande tilldelas internrevisionen otillräckliga för att det ska vara möjligt att säkerställa att de mest riskfyllda aspekterna i den gemensamma tillsynsmekanismen behandlas inom rimlig tid.

IX

ECB:s arbete för att Europaparlamentet och allmänheten ska ha insyn i ECB:s arbete och kunna ställa ECB till svars för arbetet med tillsynsmekanismen, kan försvagas på grund av att det inte finns någon mekanism för utvärdering, och påföljande rapportering, av tillsynens ändamålsenlighet.

X

För att fastställa bemanningsnivån för tillsynen tittade man helt enkelt på uppskattningar av bemanningsbehovet för liknande funktioner hos de nationella behöriga myndigheterna innan den gemensamma tillsynsmekanismen hade inrättats. Man gjorde ingen utförligare analys av bemanningsbehovet för det nya och mycket mer krävande arbetet med den gemensamma tillsynsmekanismen, och därför finns det ingen direkt koppling mellan programmet för tillsynsgranskning och resursfördelningen, vilket krävs enligt lagstiftningen. Det finns tecken på att den nuvarande bemanningsnivån inte är tillräcklig.

XI

Den gemensamma tillsynsmekanismens arbete med tillsyn av euroområdet viktigaste banker, både skrivbords-tillsynen och tillsynsbesöken, är i hög grad beroende av personal som tillsatts av de nationella myndigheterna. Det innebär att ECB, trots sitt övergripande ansvar, inte har tillräcklig kontroll över sammansättningen i grupperna och över kompetensen hos dem som arbetar med tillsynen och inspektionerna eller över vilka resurser som kan tillhandahållas.

XII

De resurser som anslås till de gemensamma tillsynsgrupper som ska arbeta med skrivbordstillsyn, främst från de nationella myndigheterna, motsvarar inte den ursprungliga behovsanalysen, och den begränsade bemanningsnivån skulle i många fall kunna påverka gruppernas möjlighet att utöva tillräcklig tillsyn över de banker som de har ansvar för.

XIII

ECB har även ansvar för inspektionerna på plats, men här är problemet att det finns väldigt få ECB-anställda med i de grupper som utför tillsynsbesöken. Dessutom blir bankerna förvarnade om inspektionerna av tillsynsmyndigheten i bankens värd- eller hemland.

XIV

Andra problem som påverkar utförandet av tillsynsbesöken är att det saknas riktlinjer för hur inspektionsansökningar ska prioriteras, brister på it-området och att det krävs förbättrad kompetens hos de inspektörer från de nationella behöriga myndigheterna som utför tillsynsbesöken. På grund av att tillsynsgrupperna har så lång tid på sig att utarbeta slutliga rekommendationer har dessutom resultaten hunnit bli inaktuella innan de formellt överlämnas till den inspekterade banken.

Hur kan den gemensamma tillsynsmekanismen förbättras?

XV

Vi rekommenderar följande:

- a) När det gäller styrning bör ECB
 - i) försöka förbättra effektiviteten genom att rationalisera beslutsordningen,
 - ii) analysera vilka risker systemet med gemensamma tjänster innebär för åtskillnaden mellan funktionerna, införa en separat rapporteringsväg för fall där det handlar specifikt om tillsynsresurser och se om man kan göra tillsynsnämndens ordförande och vice ordförande mer delaktiga i budgetprocessen,
 - iii) tillsätta kompetens och resurser för internrevision på ett sådant sätt att högre risker vid behov täcks in på lämpligt sätt.

- b) När det gäller ansvarsskyldigheten bör ECB
 - i) låta revisionsrätten få tillgång till alla begärda dokument så att revisionsrätten kan genomföra sitt revisionsuppdrag,
 - ii) utarbeta och offentliggöra en formell resultatram som kan visa ändamålsenligheten i deras tillsynsverksamhet.
- c) När det gäller skrivbordstillsynen (de gemensamma tillsynsgrupperna) bör ECB
 - i) vidta åtgärder för att säkerställa att de nationella myndigheterna deltar helt och hållet och proportionerligt i de gemensamma tillsynsgruppernas arbete,
 - ii) tillsammans med de nationella behöriga myndigheterna ta fram metoder för att bedöma hur lämpliga de personer som utses att medverka i de gemensamma tillsynsgrupperna är och vad de sedan faktiskt presterar,
 - iii) inrätta och upprätthålla en heltäckande databas över den erfarenhet och den formella och informella kompetens som alla personer som ingår i de gemensamma tillsynsgrupperna besitter,
 - iv) införa ett formellt utbildningsprogram för all tillsynspersonal och överväga att inrätta ett auktoriseringsprogram för skrivbordstillsyn,
 - v) utarbeta en riskbaserad metod för att bestämma de olika gemensamma tillsynsgruppernas målstorlek och sammansättning,
 - vi) regelbundet se över den klustermetod som tillämpas i tillsynsplaneringen och vid behov aktualisera; själva klusterindelningen bör baseras på den senaste informationen om de enskilda bankerna.
- d) När det gäller inspektioner på plats bör ECB
 - i) öka den egna personalens närvaro vid besöken och se till att en större del av de övriga inspektionerna leds av personer som inte kommer från samma land som banken är hemmahörande i,
 - ii) åtgärda brister i it-systemet och förbättra den övergripande kompetensen och utbildningen hos de inspektörer som utför tillsynsbesök.

01

Det finansiella systemet är avgörande för att ekonomin ska fungera. Ett stabilt finansiellt system spelar en viktig roll för en effektiv resursfördelning och bidrar på så sätt till hållbar ekonomisk utveckling. Om den finansiella stabiliteten rubbas kan det leda till höga kostnader för stater och för ekonomin i stort.

02

Före den globala finanskrisen karaktäriserades de europeiska bankerna främst av felaktig prissättning av risker (till exempel derivat, fastigheter och statsrisker) samtidigt som deras balansräkningar svällde med otillräckligt kapital och otillräckliga likviditetsbuffertar. Denna bristfälliga riskhantering, i kombination med låga räntor, ledde till överdrivet risktagande, en låneboom och ohållbar skuldsättning samtidigt som den bidrog till att skapa stora makroekonomiska obalanser i flera av EU:s medlemsstater. Tyvärr upptäcktes inte dessa brister tillräckligt tidigt för att man skulle kunna åtgärda dem på ett tillfredsställande sätt. Eftersom dagens finansiella system är tätt sammankopplade med varandra spreds problem i ett land snabbt över gränserna och orsakade finansiella problem även i andra EU-länder.

03

När likviditeten sinade och den ekonomiska nedgången påverkade kreditkvaliteten ytterligare visade sig många banker vara extremt sårbara och i behov av stöd från staten. Särskilt inom euroområdet visade sig Ekonomiska och monetära unionen (EMU) ha djupt rotade strukturella brister.

04

En viktig faktor var att ansvaret för regleringen och tillsynen av kreditinstituten låg på de nationella myndigheterna. Eftersom det saknades en gemensam europeisk tillsynsmyndighet fanns det väsentliga skillnader mellan vilka befogenheter de nationella tillsynsmyndigheterna i de olika länderna hade¹.

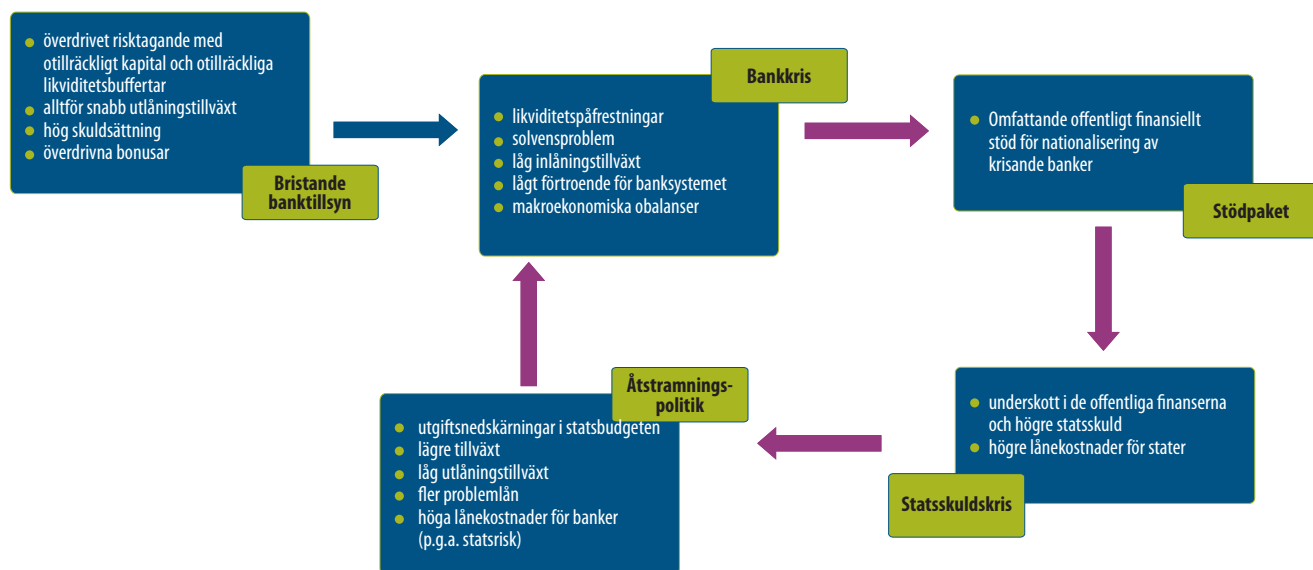
¹ Europeiska kommissionen, *Report of the High-Level Group on Financial Supervision in the EU* (Rapport från högnivågruppen för finansiell tillsyn i EU), Bryssel, 2009.

05

En annan brist var att EMU:s uppbyggnad 2012 ansågs vara otillräcklig för att kunna förhindra "den skadliga samverkan mellan svagheter hos stater och sårbarhet inom banksektorn"². En kris i ett nationellt banksystem kunde påverka staten och tvärtom. Det ömsesidiga beroendet mellan banker och stater gjorde euroområdet sårbart, vilket i sin tur gjorde det ännu svårare att lösa krisen (se **figur 1**).

2 Herman Van Rompuy, Europeiska rådets ordförande. I nära samarbete med José Manuel Barroso, Europeiska kommissionens ordförande, Jean-Claude Juncker, Eurogruppens ordförande och Mario Draghi, ordförande för Europeiska centralbanken, *Mot en verklig ekonomisk och monetär union*, december 2012.

Figur 1 Bankernas och staternas beroende av varandra: en nedåtgående spiral?



Källa: Europeiska revisionsrätten.

Inrättandet av den europeiska bankunionen

06

År 2012 fattade de europeiska ledarna beslutet att fördjupa EMU genom att inrätta en europeisk bankunion i syfte att bryta den onda cirkeln mellan banker och stater³ och komma till rätta med de brister som påverkade banksektorn i euroområdet länder. Huvudsyftet med bankunionen var att göra den europeiska banksektorn mer öppen, enhetlig och säkrare inom ett stabilt och välfungerande finansiellt system (se **tabell 1**).

- 3 Inrättandet av den europeiska bankunionen tillkännagavs på ett särskilt EU-toppmöte den 29 juni 2012. Som en följd av mötet publicerade ordföranden för Europeiska rådet, i nära samarbete med ordförandena för Europeiska kommissionen, Eurogruppen och Europeiska centralbanken den 5 december 2012 en rapport med titeln *Mot en verklig ekonomisk och monetär union*. Tre år senare, den 22 juni 2015, lade de fyra ordförandena tillsammans med Europaparlamentets talman fram en uppföljningsrapport med titeln *Färdigställandet av EU:s ekonomiska och monetära union*.
- 4 Med tillsynsreglerna avses den lagstiftning som infördes för att förbättra kreditinstituts finansiella sundhet.

Tabell 1

Bankunionens syfte

Att göra de europeiska bankerna

mer öppna för insyn	genom konsekvent tillämpning av gemensamma regler och administrativa standarder för tillsyn, återhämtning och resolution av banker,
enhetliga	genom att behandla nationella och gränsöverskridande bankverksamheter lika och genom att bryta sambandet mellan bankers finansiella tillstånd och de länder de är etablerade i,
säkrare	genom att ingripa tidigt om banker drabbas av problem så att man kan hjälpa dem att undvika insolvens och, om så behövs, säkerställa en effektiv resolution (avveckling) av insolventa banker.

Källa: Europeiska revisionsrätten, utifrån information från ECB (ECB:s webbplats om banktillsynen).

07

Bankunionen inrättades genom att man skapade

- a) en gemensam tillsynsmekanism som skulle säkerställa en enhetlig tillämpning av tillsynsreglerna⁴ i alla länder i euroområdet,
- b) en gemensam resolutionsmekanism, som skulle säkerställa att fallerande banker avvecklas effektivt och till en så låg kostnad som möjligt för skattebetalare och för realekonomin, och där privata fordringsägare skulle delta i rekonstruktionen och resolutionen av bankerna,
- c) ett delvis harmoniserat insättningsgarantisystem.

08

Inrättandet av den gemensamma tillsynsmekanismen i november 2014 har kallats "det största steget mot djupare ekonomisk integration sedan Ekonomiska och monetära unionen skapades"⁵. Den utgör en nödvändig grund för de andra pelarna i bankunionen: den gemensamma resolutionsmekanismen och ett eventuellt EU-omfattande insättningsgarantisystem. Lagstiftarna ansåg även att den var oundgänglig för att bryta kopplingen mellan stater och banker och för att minska risken för framtida banksystemkriser. Dessutom är regelverket och tillsynen i den gemensamma tillsynsmekanismen ett försök att hålla jämna steg med utvecklingen i den globala finansvärlden, som kännetecknas av komplicerade internationella avtal och åtaganden (till exempel Baselöverenskommelserna)⁶, och därigenom ta ifrån bankerna möjligheten att flytta mer riskfylld verksamhet till länder där lagstiftningen är mer generös.

09

Den gemensamma tillsynsmekanismen består av Europeiska centralbanken (ECB) och de nationella myndigheterna som har ansvar för banktillsyn (nedan kallade *nationella behöriga myndigheter*) i de deltagande medlemsstaterna. Enligt SSM-förordningen⁷ är dessa organ ansvariga för mikrotillsynen av alla kreditinstitut i de deltagande medlemsstaterna⁸. Artikel 6.1 ger ECB ansvaret för att den gemensamma tillsynsmekanismen fungerar på ett effektivt och enhetligt sätt. Enligt artikel 5 inbegriper den gemensamma tillsynsmekanismen även makrotillsyn (se **ruta 1**).

- 5 Förord av Mario Draghi till ECB:s årsrapport om tillsynsverksamheten 2014.
- 6 Herman Van Rompuy, Europeiska rådets ordförande, José Manuel Barroso, Europeiska kommissionens ordförande, Jean-Claude Juncker, Eurogruppens ordförande och Mario Draghi, ordförande för Europeiska centralbanken, *Mot en verklig ekonomisk och monetär union*, december 2012.
- 7 Rådets förordning (EU) nr 1024/2013 av den 15 oktober 2013 om tilldelning av särskilda uppgifter till Europeiska centralbanken i fråga om politiken för tillsyn över kreditinstitut (EUT L 287, 29.10.2013, s. 63).
- 8 Alla euroområdet länder (Belgien, Tyskland, Estland, Irland, Grekland, Spanien, Frankrike, Italien, Cypern, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Österrike, Portugal, Slovenien, Slovakien och Finland) deltar automatiskt i den gemensamma tillsynsmekanismen. Medlemsstater som inte ingår i euroområdet kan välja att delta genom ett så kallat nära samarbete med ECB.

Mikro- och makrotillsyn

Mikrotillsyn innebär kontroll av enskilda bankers finansiella sundhet. I makrotillsyn försöker man hitta risker som hotar stabiliteten i hela det finansiella systemet och som främst orsakas av den makroekonomiska utvecklingen. Målen för de två olika typerna av tillsyn är tydligt åtskilda, men de instrument som används är ofta desamma: instrument för makrotillsyn kan även användas för analys och ingripande i mikrotillsynsrelaterade fall och tvärtom. Det som skiljer är logiken bakom hur och i vilken omfattning de används. Samma instrument kan till exempel anses vara ett mikrotillsynsinstrument om det används för tillsyn av enskilda institut och ett makrotillsynsinstrument om det används för tillsyn av en bankkoncern eller av alla banker i ett land.

10

De tre huvudmålen⁹ för den gemensamma tillsynsmekanismen är att

- a) säkerställa det europeiska banksystemets säkerhet och sundhet,
- b) öka den finansiella integrationen och stabiliteten,
- c) säkerställa en enhetlig tillsyn.

11

ECB:s och de nationella behöriga myndigheternas olika arbetsuppgifter och ansvarsområden när det gäller tillsynsarbetet fördelas utifrån hur betydelsefulla de enheter som omfattas av tillsynen är. Inom den gemensamma tillsynsmekanismen har ECB ansvar för direkt tillsyn av "betydande" institut¹⁰. För att utföra denna tillsyn sätter ECB ihop gemensamma tillsynsgrupper, som består av personal från ECB och de nationella behöriga myndigheterna. De enskilda gemensamma tillsynsgrupperna ansvarar för mikrotillsynen av var sin betydande bank. Beslut om bankerna fattas dock av ECB-rådet efter förslag från tillsynsnämnden för den gemensamma tillsynsmekanismen.

12

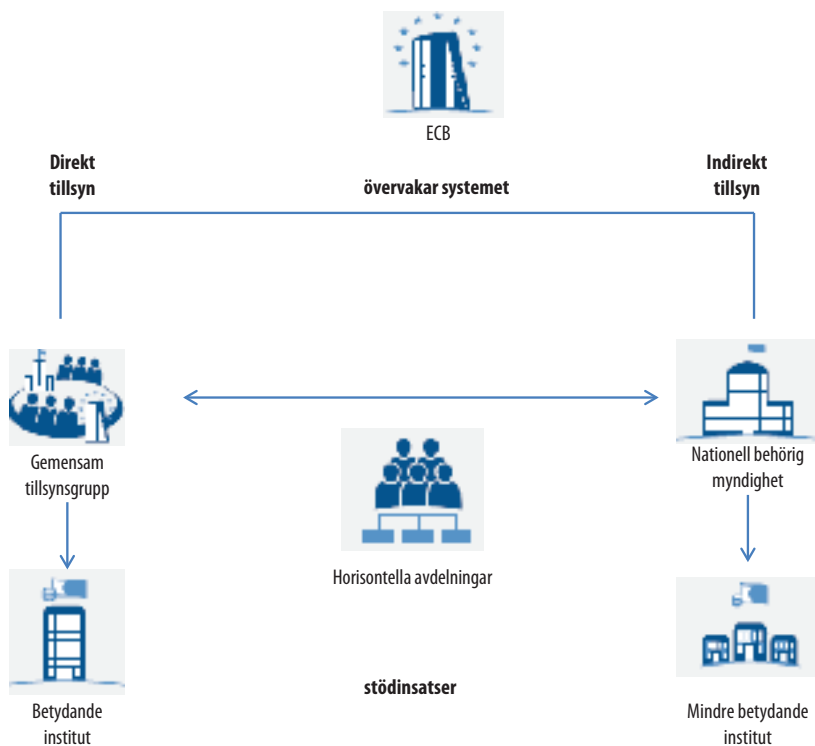
ECB utövar även tillsyn över vad man kallar mindre betydande banker. I dessa fall är det den nationella behöriga myndigheten i landet i fråga som utövar den direkta tillsynen och som har befogenhet att fatta alla tillsynsrelaterade beslut. ECB kan dock när som helst överta den direkta tillsynen över mindre betydande institut om så anses nödvändigt. I **figur 2** illustreras uppgiftsfördelningen inom den gemensamma tillsynsmekanismen.

9 ECB:s vägledning för banktillsyn.

10 I dagsläget har 129 bankkoncerner (ungefär 1 200 enheter som står under tillsyn) över 21 biljoner euro i tillgångar och står under direkt tillsyn av ECB, medan cirka 3 200 banker är klassificerade som mindre betydande. Kriterierna för vilka banker som ska anses som betydande, och därmed stå under direkt tillsyn av ECB, anges i artikel 6.4 i förordningen om den gemensamma tillsynsmekanismen. Kriterierna är som följer: det totala värdet på bankens tillgångar, dess ekonomiska betydelse för medlemsstaten eller för EU som helhet, hur betydelsefull dess gränsöverskridande verksamhet är och, till sist, om den har begärt eller fått finansiering från den europeiska stabilitetsmekanismen eller den europeiska finansiella stabiliseringsfaciliteten. Banken i fråga måste uppfylla ett eller flera av ovanstående kriterier för att anses som betydande. En bank kan även anses vara betydande om den är en av de tre mest betydelsefulla bankerna i ett visst land.

Figur 2

Uppgiftsfördelningen inom den gemensamma tillsynsmekanismen



Källa: Europeiska revisionsrätten utifrån information från ECB.

13

Vi undersökte om de gemensamma tillsynsgrupperna i den gemensamma tillsynsmekanismen var organiserade så att de fungerar effektivt inom en lämplig ram för styrning, revision och ansvarsutkrävande¹¹. Vi analyserade i synnerhet följande:

- a) Vilka arbetsförutsättningar som skapas genom styrningsstrukturen för det arbete som utförs av de gemensamma tillsynsgrupperna och de grupper som genomför inspektionerna på plats, inklusive den roll som ECB:s internrevision spelar och planeringen av internrevisionens arbete med den gemensamma tillsynsmekanismen.
- b) Rutiner och regler för ansvarsutkrävanden, inklusive extern revision, och den praktiska tillämpningen av dessa.
- c) Hur de gemensamma tillsynsgrupperna planerades och sattes ihop, med fokus på struktur och resurser.
- d) Hur inspektionerna på plats fastställs, planeras, utförs och rapporteras.

14

Revisionskriterierna hämtades från följande källor:

- a) Rättsliga krav och mål i SSM-förordningen och SSM-ramförordningen¹².
- b) Reviderade principer för banktillsyn, utfärdade av Baselkommittén för banktillsyn 2012.
- c) *Institute of Internal Auditors* (IIA) riktlinjer samt minimikrav för riskhantering, utfärdade av den tyska federala finansinspektionen (BaFin).
- d) ECB:s interna regler och rutiner.

15

Vi samlade in våra revisionsbevis genom möten och intervjuer med ECB:s personal som arbetar i ledande ställning med tillsynen och genom granskning av interna dokument och allmänt tillgängliga uppgifter. Vi använde dessa bevis för att undersöka lämpligheten i ECB:s styrformer och organisationsstruktur efter det att ECB tilldelats tillsynsansvaret och för att kontrollera efterlevnaden av den rättsliga ramen, och särskilt reglerna om oberoende. Vi tittade på effektiviteten i beslutsordningen och utvärderade det etiska regelverk som införts för tillsynspersonalen. Vi jämförde även strukturen och planeringen för internrevisionen av den gemensamma tillsynsmekanismen med gängse bästa praxis.

- 11 Vårt uppdrag finns beskrivet i artikel 27.2 i ECBS-stadgan och artikel 20.7 i SSM-förordningen.
- 12 Europeiska centralbankens förordning (EU) nr 468/2014 av den 16 april 2014 om upprättande av ramen för samarbete inom den gemensamma tillsynsmekanismen mellan Europeiska centralbanken och nationella behöriga myndigheter samt med nationella utsedda myndigheter (EUT L 141, 14.5.2014, s. 1).

16

Rörande förfarandena och reglerna för ansvarsutkrävande, inklusive extern revision, undersökte vi rutinerna för hur man väljer ut uppgifter och information för viktiga intressenter och kontrollerade att tillämpliga regler följs. Vi utvärderade och jämförde även rutinerna för ansvarsutkrävande och extern revision för den gemensamma tillsynsmekanismen med de som gäller i några andra länder. För detta använde vi information från de högre revisionsorganen i Australien, Kanada och USA.

17

När det gäller de gemensamma tillsynsgruppernas arbete undersökte vi ECB:s preliminära planering och tilldelning av tillsynsresurser när grupperna sattes ihop och ECB:s samarbete med, och beroende av, de nationella behöriga myndigheterna för rekrytering och utförande av skrivbordstillsynen. Vi utvärderade även de gemensamma tillsynsgruppernas sammansättning, rapporteringsvägar och hur man tillhandahållit lämplig utbildning.

18

Utöver vårt revisionsarbete på ECB skickade vi även ut en enkät till alla berörda nationella behöriga myndigheter och betydande banker för att få höra deras åsikter om effektiviteten i den nya tillsynsordningen. I **bilaga I** finns utförlig information om exakt vad som gjorts inom *de olika revisionsområdena*.

Svårigheter att få fram revisionsbevis

19

ECB gav oss väldigt lite av den information som vi behövde för att kunna utvärdera effektiviteten i förvaltningen av ECB:s samlade bedömningar, de gemensamma tillsynsgruppernas effektivitet, effektiviteten i planeringen och utförandet av tillsynsarbetet, beslutsordningen och det arbete som faktiskt utförs vid inspektionerna på plats. Fullständig information finns i **bilaga II**. Här följer dock en sammanfattning av de revisionsbevis som vi inte fick tillfälle att granska:

i) Styrning:

- Beslut och mötesprotokoll från tillsynsnämnden (se punkterna 36–38).

ii) Ansvarsutkrävande:

- Dokumentation om *ad hoc*-diskussioner mellan Europaparlamentet och tillsynsnämndens ordförande och den dokumentation som efterfrågats av kommissionen i samband med det lagstadgade kravet att avfatta en rapport om den gemensamma tillsynsmekanismen (se punkterna 92 och 98–99).

iii) De gemensamma tillsynsgrupperna:

- De delar av tillsynsmanualen som behandlar åtgärder inom programmet för tillsynsgranskning (SEP) och SEP-dokumenterna rörande de banker som valts ut för stickprov i vår revision.
- Relevanta kapitel av tillsynsmanualen, modeller och metodbeskrivningar, liksom exempel på rapporter och beslut rörande översyns- och utvärderingsprocessen (ÖUP).
- Specifika uppgifter om varje enskild enhet och de beräkningar som ECB använt för klustermetoden och sin indelning av banker i särskilda kluster (se punkterna 104–149).

iv) Inspektioner på plats:

- Information om särskilda ansökningar om inspektion, varför dessa ansökningar gjorts, hur de prioriterades och, för de ansökningar som avvisades, varför de avvisades.
- Information om de nationella behöriga myndigheternas resurser och planeringen av inspektionerna för 2015 och 2016.
- Inspektionsrapporter och bilagorna till kapitel 6 i tillsynsmanualen, som innehåller en beskrivning av de metoder som används vid tillsynsbesöken (se punkterna 150–183).

20

Med styrning avses i denna rapport de interna processer och rutiner för tillsynsfunktionen som vägleder tillsynsarbetet och säkerställer att de beslut som fattas är konsekventa, effektiva, ändamålsenliga och transparenta. Goda styrelseformer inbegriper en tydlig fördelning av arbetsuppgifter och ansvar, en lämplig fördelning av befogenheter och lämpliga nivåer av operativt oberoende så att inspektörerna kan utföra sina arbetsuppgifter enligt sitt uppdrag och tekniska kunnande. Goda styrelseformer innefattar även internrevision. Genom internrevision kan bedrägeriförsök upptäckas och förebyggas, lag- och regelefterlevnad kontrolleras och risker av olika slag minskas. Enligt Baselkommittén bör inspektörernas operativa oberoende, ansvarighet och styrning föreskrivas i lag och offentliggöras (princip 2, viktigt kriterium 1).

En komplicerad organisationsstruktur

21

En viktig regel för organisationsstrukturen i den gemensamma tillsynsmekanismen är att "[d]en personal som utför de uppgifter som ECB tilldelas genom [SSM-förordningen] ska vara organisatoriskt åtskild från och följa separata rapporteringsvägar från den personal som utför andra uppgifter som ECB tilldelas"¹³.

22

ECB lyckades relativt snabbt inrätta en organisationsstruktur för den nya tillsynsfunktionen¹⁴. Den nya strukturen består av tillsynsnämnden, som, med hjälp av ett sekretariat, ansvarar för planeringen och utförandet av ECB:s tillsynsuppgifter och fyra generaldirektorat för mikrotillsyn (GD mikrotillsyn I till IV), som rapporterar om verksamheten till tillsynsnämndens ordförande och vice ordförande¹⁵ (se **figur 3**). Inom ECB:s styrningsstruktur har man inrättat en särskild enhet vid GD mikrotillsyn IV som har fått ansvaret för tillsynskvalitetssäkringen av ECB:s tillsynsfunktion. Tillsynskvalitetssäkringen ska utgöra en "andra försvarslinje" mellan de operativa enheterna och internrevisionen. Enheten gör kvalitetssäkringsgranskningar av ECB:s produkter, processer och verktyg. Den lämnar rekommendationer till ledningen för att förbättra kvaliteten på ECB:s banktillsyn och främja bästa praxis.

23

Vid fördelningen av resurser till tillsynen av betydande institutioner användes en modell där man tog personal från både ECB och de olika nationella behöriga myndigheterna¹⁶. Vid GD mikrotillsyn I och GD mikrotillsyn II, som har ansvar för ECB:s direkta tillsyn, finns personal från ECB som är medlemmar i eller samordnade av de gemensamma tillsynsgrupperna. Personalen från de nationella behöriga myndigheterna i de gemensamma tillsynsgrupperna arbetar från sina respektive myndigheters kontor. I mars 2016 hade de nationella behöriga myndigheterna bidragit med 846 heltidsekvivalenter, att jämföra med ECB:s 455 (215 från GD mikrotillsyn I och 240 från GD mikrotillsyn II).

13 Artikel 25.2 andra stycket i SSM-förordningen.

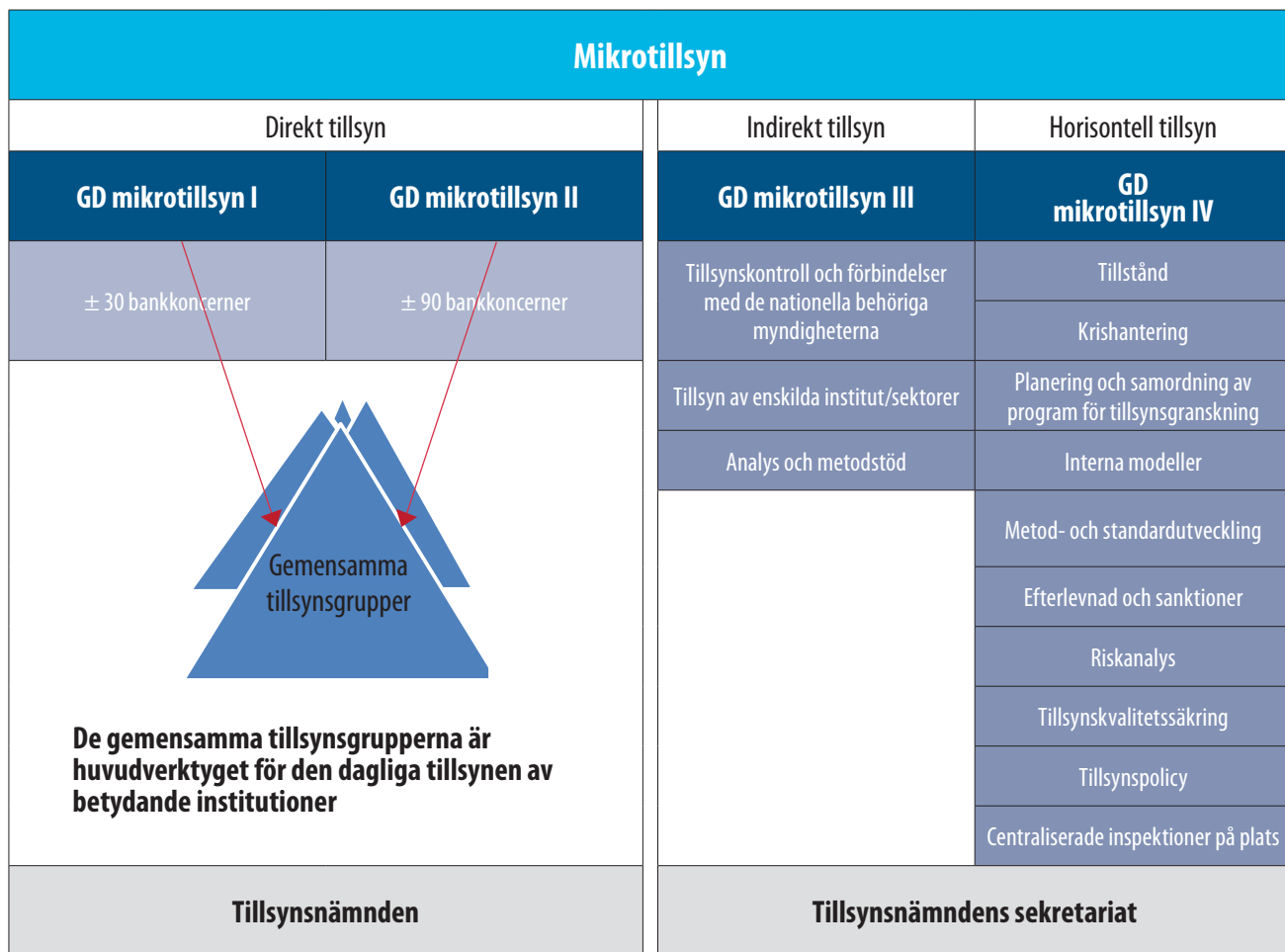
14 ECB:s styrningsstruktur beskrivs i EUF-fördraget. Direktionens ansvar för ledningen av ECB:s interna organisation, inklusive personal- och budgetfrågor, påverkas inte av SSM-förordningen.

15 Skäl 66 i SSM-förordningen.

16 Enligt artikel 6.2 i SSM-förordningen måste ECB och de nationella behöriga myndigheterna samarbeta med ärligt uppsåt och utbyta information. Artikel 6.3 föreskriver att "nationella behöriga myndigheter [ska] ansvara för att bistå ECB [...] med förberedelser och genomförande av alla akter som rör de uppgifter i artikel 4 som rör alla kreditinstitut".

Figur 3

Den gemensamma tillsynsmekanismens organisationsstruktur



Källa: Europeiska revisionsrätten utifrån information från ECB.

24

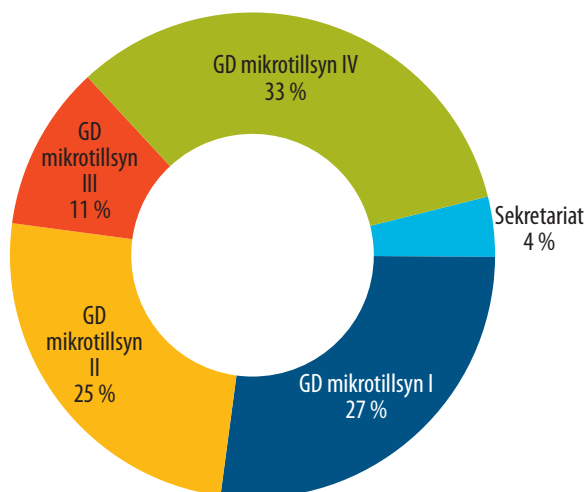
När arbetet i den gemensamma tillsynsmekanismen inleddes i november 2014 var organisationsstrukturen färdig och redo att användas. Den komplicerade struktur som man hade kommit överens om gav dock upphov till avsevärda svårigheter. En hög grad av samordning och obehindrad kommunikation mellan ECB och de nationella behöriga myndigheterna har visat sig vara av yttersta vikt för att skapa en gemensam och effektiv tillsynsmetod.

ECB:s rekrytering till den gemensamma tillsynsmekanismen var ändamålsenlig med tanke på den knappa tiden

25

När ECB fick ansvar för tillsynen vidtog man åtgärder för att bemanna den nya funktionen, och man lyckades väl med tanke på den snäva tidsramen. Rekryteringen inleddes 2013, och 113 enskilda infordringar av intresseanmälningar gav 25 000 sökande. I slutet av 2014 hade cirka 85 % av de 1 073 heltidsekvivalenter som godkännts för 2015 tillsatts. Rekryteringen fortsatte 2015, och cirka 96 % av alla godkända tjänster var tillsatta vid årets slut. Vi jämförde ett urval av meritförteckningar från dem som faktiskt anställdes med kompetenskraven för respektive tjänst. De som anställdes hade den kompetens och de erfarenheter som behövdes för att kunna utföra de arbetsuppgifter som ECB gett dem, trots att man inte gjorde någon systematisk kontroll av referenser (det vill säga kontaktade de referenser som angavs i meritförteckningarna) förrän i december 2015. **Figur 4** visar hur ECB:s personal som arbetar med den gemensamma tillsynsmekanismen är fördelad procentuellt.

Figur 4 Fördelning av godkända tjänster för ECB:s banktillsyn den 31 december 2015, räknat i heltidsekvivalenter



Rekryteringen är starkt beroende av resurser från de nationella behöriga myndigheterna

26

Det som gäller för rekryteringen till den gemensamma tillsynsmekanismen är att "ECB ska ha ansvar för att avsätta de finansiella och personella resurser som krävs för att utföra de uppgifter som den tilldelas"¹⁷ och att resurserna ska erhållas "på ett sätt som säkerställer ECB:s oberoende från otillbörlig påverkan av nationella behöriga myndigheter och marknadsaktörer [...]"¹⁸.

27

En väsentlig risk med det nuvarande upplägget med tillsynsgrupper med personal från både ECB och de nationella behöriga myndigheterna är att en stor del av kostnaden för tillsynen av betydande banker i euroområdet faller på de sistnämnda¹⁹. Budgeten för tillsynen består alltså i själva verket av en kombination av 27 olika budgetar²⁰, ECB:s inräknad. En stor del av de kombinerade resurserna utgörs av nationella personalkostnader (vid de nationella behöriga myndigheterna och centralbankerna). De nationella myndigheterna har sista ordet när det gäller vilka resurser, finansiella och andra, de lägger på tillsynsbesöken och vilken personal de bidrar med i de gemensamma tillsynsgrupperna²¹, trots att ECB har det slutliga ansvaret för dessa tillsynsområden. ECB tillkännager den tillsynsavgift som den tar ut av bankerna och informerar de nationella behöriga myndigheterna om den innan den fattar ett slutgiltigt beslut om avgiften. Enligt den gällande rättsliga ramen är ECB dock inte skyldig att tillkännage den totala kostnaden för den gemensamma tillsynsmekanismen.

Institutionerna inrättades enligt plan, med en invecklad beslutsordning

28

Det finns en rättslig ram för den gemensamma tillsynsmekanismen. Enligt förordningarna och i linje med Baselkommitténs grundläggande princip 1²² införde man och offentliggjorde arrangemangen för att inrätta olika organ i den gemensamma tillsynsmekanismen som har fastställda roller i beslutsordningen och skapa en arbetsordning för dem med.

17 Artikel 28 i SSM-förordningen.

18 Skäl 77 i SSM-förordningen.

19 Vi granskade inte de nationella behöriga myndigheternas budgetar.

20 I denna siffra inräknas de nationella behöriga myndigheternas budgetar och, i förekommande fall, andra myndigheters, som utsetts av de deltagande medlemsstaterna.

21 Reglerna för samarbetet mellan ECB och de nationella behöriga myndigheterna i den gemensamma tillsynsmekanismen anges i artikel 6 i SSM-förordningen. Vi fick dock dokument och information om de nationella behöriga myndigheterna endast via ECB och genom vår enkät. Vi har inte genomfört någon revision av de enskilda nationella behöriga myndigheterna.

22 <http://www.bis.org/publ/bcb230.htm>

29

Tillsynsmyndens uppgift är att planera och utföra det tillsynsarbete som har uppdragits åt ECB. Det gör nämnden genom att färdigställa fullständiga utkast till beslut, som i de flesta fall kommer från de gemensamma tillsynsgrupperna och lägga fram dem inför ECB-rådet. Om inte ECB-rådet invänder inom en viss tidsperiod (det så kallade förfarandet med implicit godkännande) betraktas beslutet som antaget. Tillsynsmyndens sammansättning och förfarandet för utnämning av ledamöterna beskrivs i SSM-förordningen²³. Vi kunde inte granska förfarandena för att utse och avsätta representanter för de nationella behöriga myndigheterna i tillsynsmynden²⁴. EU-institutionerna rådfrågas inte och är inte på något annat sätt delaktiga i utnämningen av ledamöter från de nationella behöriga myndigheterna.

30

I enlighet med SSM-förordningen²⁵ har ECB även inrättat en administrativ omprövningsnämnd som ska ompröva beslut som överklagas. Fram till juli 2015 hade omprövningsnämnden behandlat sex beslut, och i samtliga fall yttrade man sig inom den fastställda tidsfristen på två månader. I ett fall dröjde det tre och en halv månader efter den administrativa omprövningsnämndens förfaranden innan tillsynsmynden lade fram ett nytt beslut för ECB-rådet i stället för 20 arbetsdagar.

31

Medlingspanelen, som inrättades²⁶ för att lösa skiljaktiga meningar som berörda nationella behöriga myndigheter framfört avseende en invändning från ECB-rådet mot ett beslut från tillsynsmynden, har ännu inte använts.

Beslutsfattandet är en komplicerad process med många lager av informationsutbyte, där en stor del av arbetet faller på tillsynsmyndens sekretariat

32

Med effektiva rutiner för intern styrning och kommunikation blir det enklare att se till att beslut fattas på rätt nivå utifrån den aktuella frågans betydelse och inom en lämplig tidsram beroende på hur brådskande frågan är²⁷.

33

Beslutsordningen inom den gemensamma tillsynsmekanismen, inklusive det så kallade förfarandet med implicit godkännande, illustreras i **figur 5**.

23 Artikel 26 i SSM-förordningen.

24 Se Baselkommitténs grundläggande princip 2, väsentligt kriterium 2.

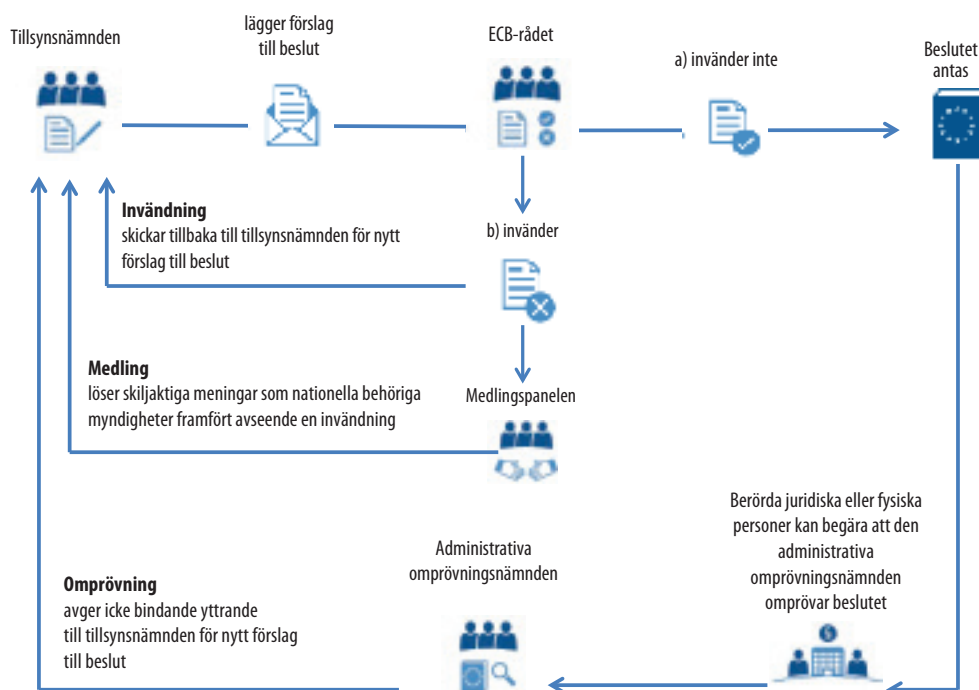
25 Artikel 24 i SSM-förordningen.

26 Se Europeiska centralbankens förordning (EU) nr 673/2014 av den 2 juni 2014 om inrättandet av en medlingspanel och panelens arbetsordning (EUT L 179, 19.6.2014, s. 72).

27 Baselkommitténs grundläggande princip 2, väsentligt kriterium 4.

Figur 5

Översikt över beslutsordningen



Källa: Europeiska revisionsrätten utifrån information från ECB.

34

I **bilaga III** illustreras det komplicerade och invecklade systemet för informationsutbyte i beslutsordningen, där tillsynsnämndens sekretariat spelar en stor roll. Enligt standardförfarandet (exklusive de gemensamma tillsynsgruppernas förberedande arbete) bör behandlingen ta cirka fem veckor²⁸.

35

Det är tillsynsnämndens sekretariat som har ansvar för samordningen av beslutsordningen. Interna rutiner och processer har utarbetats för ändamålet. Man har dock inte försett de gemensamma tillsynsgrupperna och andra verksamhetsområden med någon särskilt omfattande vägledning i form av checklistor, mallar eller flödesscheman.

28 Här ingår fem arbetsdagar för tillsynsnämndens ledamöter att granska dokumentationen före godkännandet av utkastet till beslut, två veckor för kreditinstitutet att yttra sig och högst tio arbetsdagar för ECB-rådet att anta beslutet utan invändningar i enlighet med SSM-förordningen. Stadierna i de gemensamma tillsynsgruppernas förberedande arbete beskrivs i **bilaga III**. Den normala behandlingstiden på fem veckor gäller i de fall då berörd institution har rätt att yttra sig. Om beslutet inte får några negativa effekter behöver det berörda institutet inte yttra sig och standardförfarandet tar tre veckor.

Tillsynsnämnden måste fatta ett mycket stort antal beslut

36

Fram till november 2015 hade tillsynsnämnden totalt fattat 1 450 tillsynsbeslut (se **tabell 2**). Nämndens ordförande har offentligt påpekat att på grund av den stora mängd tillsynsbeslut som överlämnas till ECB-rådet måste det förlita sig på nämndens slutsatser²⁹. I januari 2016 inleddes en diskussion om att förenkla vissa delar i beslutsordningen³⁰.

Tabell 2

Tillsynsbeslut november 2014–november 2015

Kategori av tillsynsbeslut	Antal beslut
Bedömning av ledningens kvalifikationer och tillförlitlighet	661
Klassificering som betydande eller mindre betydande	216
I samband med samlade bedömningar	145
Översyns- och utvärderingsprocessen	119
Kapitalbaser (emission eller minskning av kärnprimärkapital)	103
Förvärv av kvalificerade innehav	80
Tillståndsgivning	27
Undantag från tillsynskrav	18
Övriga	17
Pågående tillsynsförfaranden	13
Instruktioner till nationella behöriga myndigheter om betydande institutioner	13
Andra tillstånd (försäljningar)	9
Fusioner	8
Beslut om fastställda kostnader och avgifter	7
Beslut om finansiella konglomerat	6
Interna modeller	5
Beslut om koncernstrukturer	2
Allmänna instruktioner till nationella behöriga myndigheter	1
TOTALT	1 450

Källa: Europeiska revisionsrätten utifrån information från ECB.

29 "We are talking here about thousands of decisions which are presented to the Governing Council. These include decisions that never even reached my desk nor the desks at the next level down in the hierarchy, because the SSM Regulation does not foresee delegation. I do not think that the Governing Council can look into every detail. It has to trust the Supervisory Board" (Det handlar om tusentals beslut som överlämnas till ECB-rådet. Flera av dem har aldrig legat på mitt bord, och inte heller på nästa nivå nedåt i hierarkin, eftersom den gemensamma tillsynsmekanismen inte föreskriver delegering. ECB-rådet kan inte titta på varenda liten detalj. De måste lita på tillsynsnämnden.) <https://bankingsupervision.europa.eu/press/interviews/date/2016/html/sn160125.en.html>

30 I ett tal förklarade vice ordföranden att tillsynsnämnden övervägde att införa ett ramverk för delegering av mer rutinmässiga beslut till lägre nivåer, så att nämnden kan koncentrera sig på känsliga, väsentliga och diskretionära frågor. <https://bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2016/html/se160113.en.html>

37

För de sexton fallen i vårt stickprov fick vi tabeller över de olika stegen i behandlingen och datum då de olika typerna av beslut fattades. Vi hade dock inte tillgång till den underliggande dokumentationen, så vi kan inte uttala oss om hur effektiva rutinerna är.

Beslutsbördan skapar en dominoeffekt som påverkar styrkommitténs arbete

38

I en granskning som ECB genomförde 2015 påträffades brister i organisationen och i andra delar av styrkommitténs förfaranden och sammanträden. Den viktigaste slutsatsen var att sekretariatet tyckte att det var svårt att förbereda sammanträden för både tillsynsnämnden och styrkommittén på samma dag, vilket ledde till att dokument skickades ut för sent och till att kommitténs ledamöter inte hann förbereda sig ordentligt för att diskutera dagordningen.

39

ECB:s granskning resulterade i en lista över fördelar och nackdelar med en rad olika alternativ. Efter att ha övervägt dem beslutade styrkommittén att inte ändra sin organisation av arbetet, förutom att vissa delar av uppföljningsförfarandet standardiserades.

Principen om åtskillnad mellan penningpolitiken och tillsynen följs, men det finns risk för att det uppfattade oberoendet äventyras

40

ECB ska utföra de uppgifter som den tilldelas genom SSM-förordningen utan inverkan på och separat från dess penningpolitiska uppgifter och alla andra uppgifter³¹. Enligt skäl 65 i förordningen ska ECB:s penningpolitiska uppgifter och tillsynsuppgifter utföras helt åtskilda så att man undviker intressekonflikter och säkerställer att varje uppgift utförs i enlighet med tillämpliga mål. Den personal som utför de uppgifter som ECB tilldelas genom förordningen ska vara organisatoriskt åtskild från och följa separata rapporteringsvägar i förhållande till den personal som utför andra uppgifter som ECB tilldelas. ECB ska anta och offentliggöra alla de interna regler som krävs, inbegripet regler om tystnadsplikt och utbyte av information mellan de två verksamhetsområdena, och se till att ECB-rådet i sin verksamhet tillämpar en fullständig åtskillnad mellan penningpolitiska uppgifter och tillsynsuppgifter³².

31 Artikel 25 i SSM-förordningen.

32 Se särskilt artikel 25 i SSM-förordningen.

41

ECB har fattat beslut om detta och tagit fram regler om tystnadsplikt och informationsutbyte mellan de två verksamhetsområdena. Den har ändrat arbetsordningen för att ge plats för de nya beslutsfattande organen i organisationsstrukturen och förtydliga samspelet i beslutsordningen. Man upplyste oss om att ECB-rådet i enlighet med förordningen arbetar med separata dagordningar och möten för de två områdena. Detta är ett krav i artikel 131.1 i ECB:s arbetsordning.

Mer kan göras för att utvärdera riskerna med gemensamma tjänster

42

I ECB:s beslut om genomförandet av åtskillnad³³ fastslås att vissa av ECB:s avdelningar får tillhandahålla "gemensamma tjänster" till såväl den penningpolitiska funktionen som till tillsynsfunktionen. De gemensamma tjänsterna inrättades för att man skulle kunna tillhandahålla tjänster effektivt och ändamålsenligt och minimera dubbelarbetet. Trots de fördelar som nämns ovan finns det risker med denna arbetsmetod (se **tabell 3**).

43

Risken med att inte tillämpa åtskillnadsprincipen fullt ut kan även finnas inom andra affärsområden inom ECB. Riskerna kan bland annat bestå i att man utbyter förtrolig information. De gemensamma tjänsterna är undantagna från bestämmelserna om informationsutbyte mellan funktionerna i artikel 6 i ECB:s beslut om genomförandet av åtskillnaden (dvs. utbyte av förtrolig information måste inte godkännas i förväg av direktionen)³⁴. Dock gäller de allmänna principerna om tillgång till information.

44

Det finns allmänna bestämmelser om hur förtrolig information ska behandlas (till exempel de rättsliga förpliktelseerna i artikel 37.2 i stadgan för ECBS och ECB, artikel 339 i EUF-fördraget, ECB:s etiska regelverk och artiklarna 4 och 5 i beslut ECB/2014/39). I Baselkommitténs grundläggande princip 2, kriterium 5 betonas att det måste finnas regler för hantering av intressekonflikter och lämplig användning av information. ECB har dock inte specifikt analyserat riskerna för var och en av de gemensamma tjänsterna, och för de flesta affärsområden har man inte heller sett till att det råder åtskillnad på enhets- och avdelningsnivå.

33 Europeiska centralbankens beslut 2014/39 av den 17 september 2014 om genomförandet av åtskillnaden mellan Europeiska centralbankens penningpolitiska funktion och tillsynsfunktion (EUT L 300, 18.10.2014, s. 57).

34 Artikel 3.4 i beslut ECB/2014/39.

Tabell 3

ECB:s gemensamma tjänster samt risker när det gäller åtskillnaden mellan funktionerna

Gemensam tjänst/ affärsområde	Åtskilda avdelningar inom affärsområdet?	Möjliga konflikter	Andra skyddsmekanismerna förutom ECB:s beslut och etiska regler?
Administration	Nej	Resursfördelning, prioritering av arbetsuppgifter	Nej
Informationsteknik	Nej	Resursfördelning, prioritering av arbetsuppgifter, olika it-krav	Nej
Kommunikation	Nej	Vid skilda åsikter om en fråga tillhandahålls kommunikationsstöd av enheten. Detta kan leda till kompromisser som ingen part är nöjd med.	Nej
Personaladministration, budget och organisation	Nej	Rapportering för respektive funktion sker endast till direktionen, utan åtskillnad mellan ansvaret för rekrytering, budget, befordringar, uppsägningar och disciplinära befogenheter, trots att tillsynsfunktionens personal formellt är underställd tillsynsnämndens ordförande.	Nej
Internrevision	Mycket begränsad åtskillnad. Den som leder internrevisionsteamet ingår i ledningsgruppen vid direktoratet för internrevision och ansvarar därför för revisionsarbetet på båda områdena, och teamet granskar även statistik (för både tillsynen och penningpolitiken).	Riskbedömningen gäller organisationen som helhet, vilket innebär att stora risker inom ett område inte åtgärdas, eller åtgärdas för sent, inom ett annat område. Resursfördelningen kan bli mindre ändamålsenlig. Dessa frågor tas upp i avsnittet om internrevision.	Nej
Rättsliga frågor	En särskild tillsynsavdelning har inrättats, med åtskillnad upp till vice generaldirektörens nivå. Generaldirektören är ansvarig för båda områdena. Rapporteringsvägen för tillsynen går inte till tillsynsnämndens ordförande utan till dess vice ordförande, som även sitter med i ECB-rådet och direktionen.	Rättsliga bedömningar kan gälla vilken som helst av funktionerna ¹ . Eftersom verksamhetsområdena inte är åtskilda på generaldirektörsnivå kan en sida dominera den andra, särskilt med tanke på att rapporteringen om arbetet inom tillsynsfunktionen sker till tillsynsnämndens vice ordförande och inte till ordföranden. Detta kan leda till att avvikande uppfattningar i frågor av gemensamt intresse inte kommer fram.	Nej

1 När det gäller rättsliga frågor och råd om tillsynslagstiftningen går rapporteringsvägen inte bara till tillsynsnämndens vice ordförande, utan även till den direktionsledamot som ansvarar för rättsliga frågor.

Källa: Europeiska revisionsrätten.

45

Förutom beslut ECB/2014/39 fick vi ingen dokumentation om tillämpningen av åtskillnadsprincipen. Vi fick till exempel ingen information om "kinesiska murar"³⁵ inom de gemensamma tjänsterna eller bevis för att man övervakar att åtskillnadsprincipen följs.

46

Förutom inom direktoraten för rättsliga frågor och statistik finns det på avdelningsnivå ingen åtskillnad mellan tillsynsarbetet och ECB:s andra uppdrag inom de gemensamma tjänsterna, och ingen rapporteringsväg för respektive funktion till tillsynsnämndens ordförande. Sedan den 1 januari 2016 rapporterar några av de gemensamma tjänsterna (GD Informationssystem, GD Administration, GD HR och GD Ekonomi) till *Chief Services Officer* (CSO, första tjänstechef), som rapporterar till direktionen via ECB:s ordförande. ECB har inte gjort en riskanalys av möjliga intressekonflikter, av informationsutbytet inom dessa tjänster eller av behovet av skyddsmekanismer. ECB har inte heller övervakat att åtskillnadsprincipen tillämpas inom de olika affärsområdena i syfte att åtgärda de risker som kan uppstå till följd av användningen av gemensamma tjänster.

Ytterligare risker när det gäller oberoendet mellan penningpolitiks- och tillsynsfunktionerna finns inbyggda i den gemensamma tillsynsmekanismens organisatoriska och finansiella struktur

47

I Baselkommitténs grundläggande principer anges att tillsynsansvariga ska ha operativt oberoende, budgetrutiner som inte undergräver självbestämmandet och lämpliga resurser, och att de ska kunna ställas till svars för utförandet av sitt uppdrag och användningen av sina resurser³⁶.

48

Direktionen ansvarar för ledningen av ECB:s interna organisation, även för budget- och personalrelaterade frågor för tillsynsfunktionen³⁷. ECB:s budgetförfarande illustreras i **bilaga IV**. Före slutet av varje räkenskapsår antar ECB-rådet, på förslag från direktionen, institutionens budget för kommande räkenskapsår. Utgifterna för tillsynen är tydligt åtskilda i budgeten och fastslås efter samråd med tillsynsnämndens ordförande och vice ordförande³⁸.

- 35 "Kinesiska murar" är interna informationshinder som upprättas för att förhindra intressekonflikter.
- 36 Grundläggande princip 2 från Baselkommittén för banktillsyn.
- 37 ECB:s styrformer ändrades inte i och med SSM-förordningen (artikel 10.1 i ECB:s arbetsordning). Enligt artikel 11.6 i stadgan för ECB:s och ECB är det direktionen som ansvarar för ECB:s löpande verksamhet. Det finns dock inget som utesluter användning av förfaranden med implicit godkännande eller liknande för att ge tillsynsnämnden en hög grad av självbestämmande.
- 38 Artikel 15.1 i ECB:s arbetsordning.

49

ECB:s budgetkommitté, som består av experter från de nationella centralbankerna, bistår de beslutsfattande organen³⁹. I samband med det ger den ECB-rådet råd om rekrytering till både penningpolitiks- och tillsynsfunktionen, utan någon organisatorisk åtskillnad mellan dem.

50

I ECB:s budgetprocess rådfrågas tillsynsnämndens ordförande och vice ordförande angående utgifterna för institutionens banktillsyn. Varken budgetkommittén eller GD Ekonomi, där en av avdelningarna (BCO, se **bilaga IV**) delar ansvaret för rådgivning om budgeten och för analys och övervakning av den, rapporterar dock till tillsynsnämndens ordförande eller till tillsynsnämnden som helhet. Varje år, i de sista stegen i beslutsordningen, informerar ECB tillsynsnämnden om innehållet i ett förslag till ECB:s beslut om den totala summan av tillsynsavgifter som kommer att tas ut av bankerna.

51

Detta innebär i praktiken att tillsynsnämnden inte styr över de personella och finansiella resurser som behövs trots att den är ansvarig för planeringen och utförandet av tillsynsarbetet. Till följd av den fragmenterade tilldelningen av resurser till tillsynsfunktionen kan det vara svårt att utkräva ansvar av tillsynsnämnden och dess ordförande (se punkterna 26 och 27).

52

Enligt skäl 66 i SSM-förordningen⁴⁰ ska den personal som utför de uppgifter som ECB tilldelats rapportera till tillsynsnämndens ordförande. I praktiken innefattar rapporteringsvägen även vice ordföranden, som också sitter i ECB-rådet och direktjonen och tar initiativ till det sista steget i beslutsordningen tillsammans med ECB-rådet. Detsamma gäller tillsynsavdelningarna inom de gemensamma tjänsterna avseende rättsliga frågor och statistik, som endast rapporterar till tillsynsnämndens vice ordförande (se punkt 46).

39 Artikel 9 i ECB:s arbetsordning.

40 Skälen i förordningen har visserligen ingen rättsverkan, men de ger viktig vägledning om hur artiklarna i förordningen ska tolkas och om hur arbetet ska organiseras, till exempel hur relaterade ramförordningar och arbetsordningen bör formuleras.

Etiska rutiner och uppförandekoder har tagits fram för den gemensamma tillsynsmekanismens ledning och personal

Ett etiskt ramverk för den gemensamma tillsynsmekanismen har inrättats, men de nationella behöriga myndigheterna måste följa nationell lagstiftning och har stor frihet att sätta upp sina egna regler

53

De etiska normerna för all ECB-personal fastställs i institutionens etiska ramverk⁴¹, som är en integrerad del av ECB:s personalföreskrifter. Ramverket gäller för alla ECB:s anställda, men eftersom ECB inte har befogenhet att styra över anställningsvillkoren för de anställda hos de nationella behöriga myndigheterna gäller det inte för den personal i de gemensamma tillsynsgrupperna som är anställda hos de nationella behöriga myndigheterna.

54

I mars 2015 antog ECB en riktlinje⁴² om principerna för det etiska ramverket för den gemensamma tillsynsmekanismen (SSM). Det nya ramverket skulle bestå av riktlinjen, bästa praxis för genomförandet samt interna regler och praxis som antas av ECB och varje enskild nationell behörig myndighet. De nationella behöriga myndigheterna fick till och med mars 2016 på sig att genomföra riktlinjen. En gemensam specialgrupp övervakar löpande harmoniseringsarbetet på det här området.

55

Riktlinjen är mindre utförlig än det etiska ramverk som gäller för ECB:s personal. Här beskrivs endast de grundläggande principerna i ett gemensamt ramverk som de nationella behöriga myndigheterna ska följa när de utformar sina egna interna regler, rutiner och mekanismer. De nationella behöriga myndigheternas interna regler kan därför variera avsevärt. Skillnaderna mellan de nationella etiska regelverken inom den gemensamma tillsynsmekanismen kan undergräva det lagstadgade målet om konvergens och harmonisering i tillsynen och innebära en anseenderisk för ECB. Riktlinjen behandlar till exempel frågan om karenstid⁴³ för den personal som arbetar med tillsynen på ECB och de nationella behöriga myndigheterna. Det anges dock endast att det måste finnas en karenstid. Det står inget om hur lång karensen minst måste vara eller hur länge tillsynschefer får inneha sina befattningar⁴⁴. Ingen myndighet utses för att övervaka efterlevnaden av det etiska ramverket för den gemensamma tillsynsmekanismen och det står inget om hur ofta övervakningen ska utföras.

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

42 Europeiska centralbankens riktlinje (EU) 2015/856 av den 12 mars 2015 om principerna för det etiska ramverket för den gemensamma tillsynsmekanismen (SSM) (ECB/2015/12) (EUT L 135, 2.6.2015, s. 29).

43 Den tid som personer som lämnar ECB måste vänta innan de får delta i någon typ av verksamhet som kan leda till intressekonflikter.

44 I Storbritannien finns det till exempel en undre och en övre tidsgräns för hur länge tillsynschefer får inneha sina befattningar.

56

I den genomförandepaxis som ECB utfärdat som komplement till riktlinjen ger ECB ett antal olika rekommendationer⁴⁵ för nationella etiska ramverk. Till skillnad från riktlinjen är ECB:s genomförandepaxis inte rättsligt bindande för de nationella behöriga myndigheterna.

57

Det är meningen att de deltagande nationella behöriga myndigheterna ska tillämpa bestämmelserna i det etiska ramverket för den gemensamma tillsynsmekanismen (även bestämmelserna i riktlinjen och genomförandepaxisen) på sina anställda. Riktlinjens allmänna karaktär och det faktum att genomförandepaxisen inte är rättsligt bindande ger dock de nationella behöriga myndigheterna stor frihet att formulera och tillämpa sina egna etiska ramverk.

Internrevision: innovativ metod med en omfattande revisionsplan, men genomförandet försvåras av problem med resursfördelning och planering

58

Internrevisionen på ECB utförs av direktoratet för intern revision (D-IA), som utnyttjas som gemensam tjänst sedan den gemensamma tillsynsmekanismen upprättades. D-IA ansvarar för revisionen av alla ECB:s transaktioner och verksamheter. Direktoratet avsätter även resurser till kommittén för internrevision (IAC), ett organ som består av D-IA:s högsta ledning och deras motsvarigheter vid de nationella behöriga myndigheterna och de nationella centralbankerna.

59

Kommittén för internrevision sammanträder i tre olika konstellationer, en för Eurosystemet, en för Europeiska centralbankssystemet (ECBS)⁴⁶ och en för den gemensamma tillsynsmekanismen. Den arbetar med revisionsrelaterade frågor som planering, framtagande av gemensamma revisionsstandarder och utbyte av kunskap inom ämnet och utför revisioner och därmed förknippade arbetsuppgifter. Enligt revisionsstadgan för kommittén för internrevision är kommittén chefsrevisor för Eurosystemet/ECBS/den gemensamma tillsynsmekanismen och alla kommitténs ledamöter har gemensamt ansvar. Samtidigt är var och en av ledamöterna i kommittén för internrevision representant för ett specifikt rättssubjekt och har individuellt ansvar för ledning, utförande och enskild redovisning av sin del i respektive revision.

45 I genomförandepaxis nr 11 om restriktioner efter det att en anställning upphört står det till exempel att ECB och de nationella behöriga myndigheterna så långt det är möjligt enligt nationell lag rekommenderas att införa lämpliga karenstider för ledamöter och anställda med ledande befattningar eller med befattning som experter som vill arbeta för ett kreditinstitut som de tidigare har granskat i sitt tillsynsarbete, eller för en konkurrent till ett sådant kreditinstitut. För ledamöter och personal med högre befattningar bör karenstiden vara minst sex månader om de vill arbeta för ett kreditinstitut som de tidigare haft ansvar för tillsynen av.

46 ECBS består av ECB och de nationella centralbankerna i EU:s 28 medlemsstater, medan Eurosystemet endast består av ECB och centralbankerna i de medlemsstater som ingår i euroområdet (vars uppgift är att genomföra den penningpolitik som ECB fastställer).

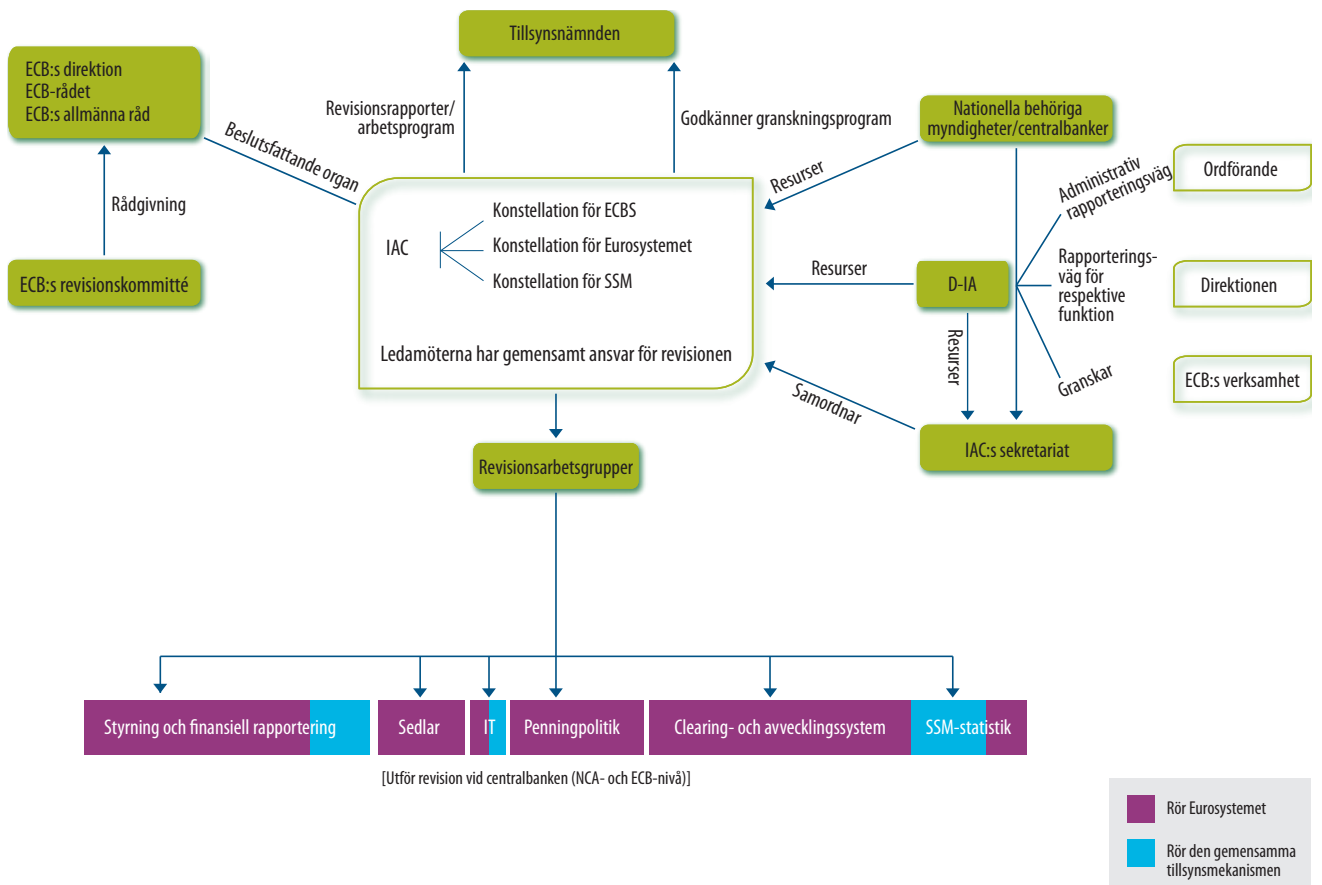
60

Kommittén för internrevision är organiserad så som visas i **figur 6**. Det finns sex revisionsarbetsgrupper (*audit task forces, ATF*) som har ansvar för planering och utförande av revisionsuppdrag inom särskilda områden. Revisionsarbetsgrupperna består av personal från ECB och de nationella behöriga myndigheterna eller de nationella centralbankerna. Alla resultat från gruppernas revisionsarbete på lokal nivå måste analyseras med avseende på vilka effekter de har på den gemensamma tillsynsmekanismen som helhet. Denna innovativa metod infördes för att man skulle kunna se till att övergripande frågor granskas på ett konsekvent sätt i hela den gemensamma tillsynsmekanismen. I vår revision koncentrerade vi oss främst på den revisionsarbetsgrupp som har ansvar för den gemensamma tillsynsmekanismen och statistik, som går under beteckningen ATF SSM-ST.

61

Vi undersökte resursfördelningen till kommittén för internrevision, framför allt från D-IA, liksom revisionsplaneringen och riskbedömningen (bland annat risktäckning).

Figur 6 D-IA:s roll i internrevisionen av den gemensamma tillsynsmekanismen och Eurosystemet



Källa: Europeiska revisionsrätten.

Resursfördelningen från direktoratet för intern revision: trots att bemanningsbehoven kvantifierats tydligt blev den slutliga bemanningsnivån otillräcklig

62

Efter en extern kvalitetsbedömning, där man kom fram till att det behövdes större insatser för att förbereda D-IA inför dess revision av den gemensamma tillsynsmekanismen, beslutade D-IA i mars 2013 att minst 16 heltidsekvivalenter behövdes för att man skulle kunna uppnå oberoende och objektiva garantier. I augusti 2013 godkände ECB-rådet endast tre fulltidsekvivalenter för D-IA:s bemanning 2013, och därefter ytterligare fyra 2014, som skulle täcka både arbetet med den gemensamma tillsynsmekanismen och statistikarbetet⁴⁷. Enheterna fick ingen förklaring till varför man inte följt de första förslagen (se **tabell 4**).

47 Statistikarbetet är kopplat både till banktillsynen (tillsynsstatistik) och till penningpolitiken (centralbanksstatistik).

Tabell 4

Beräknade bemanningsbehov jämfört med faktisk rekrytering

Behov beräknat av D-IA för SSM (heltidsekvivalenter)	16
Antal godkända tjänster	7
(en tjänst i undersökningsenheten, där den anställda även kan arbeta med annat än SSM)	(1)
(en it-tjänst, som tillsätts för särskilda projekt från andra delar av D-IA)	(1)
Tjänster avsatta för SSM-/statistikarbete utöver it-området och undersökningar enligt följande:	5
(en chefsrevisor rekryterad från ECB efter en externt publicerad rekryteringskampanj)	1
(personal rekryterad externt med aktuell och särskild kompetens från kommersiella banker/banktillsyn)	2
(personal med aktuell och särskild kompetens inom banktillsyn, som lånas tillfälligt från andra tjänster)	1
(intern överflyttning inom D-IA av en anställd med fokus på it/statistik)	1

Källa: Europeiska revisionsrätten.

63

Ordföranden i ATF SSM-ST har tidigare erfarenhet av banktillsyn (1995–2000) och ingår i ledningsgruppen för D-IA som ansvarar för ATF-revisioner och revisioner med anknytning till centralbanker. Två medarbetare, med tre respektive fyra års erfarenhet av banktillsyn, rekryterades i mars 2015. En annan medarbetare, som rekryterades i september 2014, har erfarenhet av riskhantering och Basel-II-anpassning.

64

Trots det begränsade antalet medarbetare vid D-IA täcker den nuvarande kompetensen in flera viktiga områden utöver allmänt revisionsarbete, men mer specialiserad kompetens och praktisk erfarenhet (av till exempel makrotillsyn och administration av företagskredit) kommer att behövas när avdelningen blir så stor att man kan utföra djupgående revisioner av metod- och begreppsfrågor.

65

Eftersom medarbetarna i revisionsarbetsgrupperna har gemensamt ansvar är deras arbetsinsats beroende av samarbete med de nationella behöriga myndigheterna och dessas praktiska bidrag till arbetet. På vissa områden (till exempel för inspektioner på plats och bidrag från lokal personal hos de nationella behöriga myndigheterna) kan beroendet vara större än på andra (till exempel styrningsfrågor). Det är uppenbart att behovsamordningen innebär en större arbetsbörda för D-IA vid revision av SSM-relaterade områden.

Det finns en omfattande allmän ram för revisionen, men hänsyn tas inte alltid till bästa praxis

Revisionsplaneringen grundar sig på en omfattande plan

66

Den inledande fördelningen av resurser till internrevisionen var både knapp och försenad. Därför utfördes inte mycket planeringsarbete i början.

67

En mycket detaljerad allmän ram för revisionen⁴⁸ med revisionsteman låg färdig i maj 2015. Planen består av fem revisionsområden, som i sin tur delas in i 14 revisionsobjekt och 31 områden och processer och slutligen i över 150 ytterligare delkomponenter.

48 Vår positiva utvärdering av revisionsplanen delades av alla de nationella behöriga myndigheter som besvarade vår enkät. Tre av elva nationella behöriga myndigheter framförde dock kritik angående de underliggande revisionsobjektens exakta omfattning och rimligheten i tidsramen som de skulle granskas inom.

I planeringen finns ingen reserv för särskilda förfrågningar och ingen hänsyn tas till utnyttjande av externa uppdragstagare

68

Revisionsplaneringen försvåras av att det, i strid mot bästa praxis⁴⁹, inte finns någon reserv för särskilda förfrågningar eller revisioner som tar längre tid än beräknat (på grund av principen om att alla resurser alltid ska utnyttjas till 100 %).

69

Att D-IA inte har några systematiska rutiner när det gäller arbete som helt eller delvis läggs ut på externa uppdragstagare strider även det mot bästa praxis⁵⁰. Det finns till exempel inga krav i kontrakten med tjänsteleverantörerna på att deras internrevision ska rapportera till ECB om de uppdrag som helt eller delvis lagts ut på dem. De relevanta kontrakten innehåller inte heller alltid en klausul om att ECB:s internrevisionsfunktion själv får rätt att granska arbetsuppgifter som helt eller delvis lagts ut på externa uppdragstagare.

Riskbedömningsmetoden är generallt lämplig, men det saknas garantier för att områden med hög och medelhög risk behandlas i sin helhet och i tid

Omfattande revisionsobjektsmallar har tagits fram och används i en riskmodell som, trots vissa brister, är begreppsmässigt lämplig

70

Riskbedömning används som underlag för beslut om prioriteringen av revisions-teman för den kommande perioden. Bedömningen görs utifrån vissa grundläggande uppgifter i så kallade revisionsobjektsmallar, som innehåller utförlig information om huvuddelarna i den allmänna ramen för revisionen, liksom en uttömmande beskrivning av varje enskild verksamhet, tillhörande rutiner och de mest relevanta nyckelkontrollerna. Så som de används i riskbedömningen är mallarna en mycket bra utgångspunkt för planeringen.

49 Se till exempel avsnitt BT 2.3, punkt 3 i minimikraven för riskhantering framtagna av den tyska nationella behöriga myndigheten (BaFin), och punkt 20 i revisionsstandarden PS 240, utfärdad av den tyska föreningen för auktoriserade revisorer (IDW).

50 BaFin, minimikrav för riskhantering AT 9, punkt 6 samt BT 2.1, punkt 3.

71

Vi undersökte mallarna för tre revisionsområden och kom fram till att de var lämpliga och hade tillämpats på lämpligt sätt. Vi konstaterade att riskerna när det gäller tredje part behöver definieras tydligare och att man mer allmänt behöver tillämpa kriterierna för budgetkonsekvenser och rättstvistrisker konsekvent och, i ett specifikt fall, fokusera på risker relaterade till åtskillnaden mellan den penningpolitiska funktionen och tillsynsfunktionen.

72

Trots dessa brister är riskmodellen ett mycket lämpligt planeringshjälpmedel. Alla nationella behöriga myndigheter som besvarade vår enkät ansåg att riskbedömningsprocessen var lämplig och öppen för insyn.

Det finns inga lägsta engagemangsnivåer som säkerställer att höga och medelhöga risker och delkomponenter granskas, och revisionen inom den gemensamma tillsynsmekanismen tävlar om resurser med andra revisionsuppdrag

73

Kommittén för internrevision försöker inte behandla alla risker under en och samma planeringsperiod (till exempel en femårscykel) utan förlitar sig endast på planeringsmål för halva tiden. Den har en central resultatindikator för täckning av högriskområden, där målet är att minst 30 % av högriskområdena ska granskas varje år och minst 90 % under en treårsperiod. För områden med medelhög risk finns det dock inget sådant mål. I det årliga granskningsprogrammet justeras riskbedömningen när det gäller områden med hög och medelhög risk varje kvartal så att planeringen kan ses över om nya risker uppstår. Alla högriskområden finns med i halvtidsplanen för 2015–2018, men det framgår inte om och när alla delkomponenter inom dessa områden ska behandlas, och den formel som används för revisionsplaneringen täcker inte systematiskt delar som inte undersökts tidigare. Områden som klassats som områden med medelhög risk, såsom interna modeller, makrotillsyn och mindre betydande institutioner, finns inte med i planeringen förrän 2019, och det framgår inte hur utförligt dessa områden kommer att behandlas.

74

När resurserna är begränsade kan det arbetssätt som beskrivs i punkt 73 resultera i att områden med hög och medelhög risk inte granskas eftersom det inte finns några lägsta engagemangsnivåer (att en viss riskpoäng automatiskt innebär att revision måste genomföras)⁵¹.

51 Enligt de minimikrav för riskhantering som utfärdats av den tyska nationella behöriga myndigheten måste revision vid så kallade särskilda risker göras en gång per år och av alla andra processer och övrig verksamhet en gång vart tredje år (BaFin, minimikrav för riskhantering, BT 2.3).

75

Resursbristen och det faktum att internrevisionen är en gemensam tjänst har lett till en situation där revision av centralbanksverksamhet och revision inom den gemensamma tillsynsmekanismen kan sägas konkurrera om resurser (se **tabell 5**). År 2015 ägnades endast 15 % av den faktiskt inbokade tiden åt arbetsuppgifter relaterade till den gemensamma tillsynsmekanismen. Av de 30 tjänsterna i D-IA har endast sju (inklusive undersökningar och it) avdelats för den gemensamma tillsynsmekanismen och statistik.

Tabell 5

Inplanerade revisioner inom den gemensamma tillsynsmekanismen jämfört med andra revisioner i samarbete med nationella behöriga myndigheter

Revisionsområde	Områden med hög kvarstående risk i september 2015	Revisioner utförda eller påbörjade 2015	Föreslagna revisioner 2016	Föreslagna revisioner 2017–2018
SSM/statistik ¹	6	1	2	3
Eurosystemet/SCBS ²	9	11	9	14
Styrning, risk, redovisning och it	3	0	2	6
Totalt annat än SSM	12	11	11	20

- 1 Ingen tydlig åtskillnad görs mellan statistik över centralbanksverksamhet och tillsyn.
- 2 Här ingår särskilt penningpolitik och genomförande, statistik, clearing och avvecklingssystem, sedlar, redovisning i Eurosystemets koncernbalansräkningar och finansiell rapportering.

Källa: Europeiska revisionsrätten baserat på uppgifter från ECB.

I praktiken prioriterades inte områden med högst risk för revision direkt

76

Kalibrering för att uppnå konsekvens mellan revisionsobjekt som föreslagits av olika revisionsarbetsgrupper kan leda till justerade riskvärderingar. När arbetsgruppen för kvalitetsförvaltning föreslår revisioner till kommittén för internrevision kan den dessutom välja revisionsobjekt som inte har getts den högsta riskvärderingen, och kommittén för internrevision måste i vilket fall som helst inte följa arbetsgruppens förslag.

77

Trots att revisionstemana löpande tillsyn av systemviktiga banker – ÖUP och bankkrishantering fick de högsta och näst högsta poängen för kvarstående risk av alla ATF-SSM:s revisionsobjekt genomfördes ingen revision av dessa det första året, utan de har lagts in i revisionsplanen för 2017–2018. De revisionsobjekt i den gemensamma tillsynsmekanismen som hade valts ut för 2015 och 2016 var löpande tillsyn planering och övervakning (sjätte högsta risken), respektive hantering av tillsynsrelaterad statistik och information (på delad andraplats). Att granska planeringsaspekterna av den löpande tillsynen utan en djupgående undersökning av ÖUP, som utgör den främsta tillsynsprocessen, kan inte kallas för en fullständig granskning av området i fråga.

78

En gedigen ram för ansvarsutkrävande är viktig för kvaliteten på banktillsynen eftersom den omfattar principer för god styrning, såsom öppenhet och ändamålsenlighet⁵². Ansvarsutkrävandet tvingar tillsynsmyndigheten att tillhandahålla relevant, aktuell och korrekt information till en rad olika intressenter för att skapa och upprätthålla en bred förståelse för myndighetens verksamhet och resultat samt krav på att tillsynsmyndigheten får nödvändig återkoppling.

79

Det riktmärke som användes för att bedöma SSM:s övergripande ram för ansvarsutkrävande var den ram som fastställs i Europeiska revisionsrättens översiktliga analys av ansvarsutkrävande och offentlig revision i EU (se punkt 80)⁵³, bestämmelserna i artikel 20 i SSM-förordningen, Baselkommitténs reviderade grundläggande principer för en effektiv banktillsyn från 2012 (se **ruta 2**) samt de rättsliga ramarna och förfarandena i jämförbara jurisdiktioner.

52 Genom empirisk analys har man kommit fram till att det finns ett positivt, signifikant samband mellan tillsynsmyndighetens öppenhet och banktillsynens ändamålsenlighet. Se till exempel Arnone, M., Darbar, Salim M. och Gambini, A., *Banking Supervision: Quality and Governance*, arbetsdokument 07/82, IMF, 2007.

53 Luckor, *överlappningar och utmaningar: En översiktlig analys av EU:s förfaranden för ansvarsutkrävande och offentlig revision*, Europeiska revisionsrätten, 2014 (<http://eca.europa.eu>).

Ruta 2

Baselkommittén för banktillsyn

Baselkommittén för banktillsyn är den främsta globala normgivaren när det gäller bankreglering, och kommittén tillhandahåller ett forum för samarbete om frågor som rör banktillsyn. Den reviderade uppsättningen av dess 29 grundläggande principer som innehåller skilda väsentliga och ytterligare kriterier omfattar

- tillsynsbefogenheter, tillsynsansvar och tillsynsfunktioner, med fokus på ändamålsenlig riskbaserad tillsyn och behovet av tidigt ingripande och tillsynsåtgärder som vidtas i tid (principerna 1–13),
- tillsynsorganens förväntningar på bankerna, med tonvikt på god styrning och riskhantering samt efterlevnaden av tillsynsstandarder (principerna 14–29).

Även om principerna inte är rättsligt bindande används de i stor utsträckning som en internationellt vedertagen referens för att bedöma kvaliteten på tillsynssystem och tillsynsförfaranden i olika länder. Som medlem av Baselkommittén har ECB bekräftat⁵⁴ sitt åtagande enligt Baselkommitténs grundläggande principer för en effektiv banktillsyn (2012) om att skapa *en fast grund för reglering, tillsyn, ledning och riskhantering inom banksektorn*⁵⁵.

54 ECB:s vägledning för banktillsyn, november 2014, s. 6–7.

55 Baselkommitténs *Core Principles for Effective Banking Supervision* (grundläggande principer för en effektiv banktillsyn, nedan kallade Baselkommitténs principer för banktillsyn), 2012.

Källa: Banken för internationell betalningstjänst (BIS).

Förfaranden för ansvarsutkrävande

80

I vår översiktliga analys av ansvarsutkrävande i EU identifierade vi följande huvudsakliga komponenter i en gedigen ram för ansvarsutkrävande:

- i) Tydligt definierade roller och ansvar.
- ii) Ett starkt mandat för oberoende extern revision av finansiella aspekter och aspekter som rör regelefterlevnad och resultat.
- iii) Förvaltningsförklaringar om uppfyllandet av politiska mål.
- iv) Full demokratisk tillsyn.
- v) Återkopplingsringor som möjliggör korrigerande åtgärder/förbättringar⁵⁶.

81

I vilken utsträckning SSM:s ram för ansvarsutkrävande lever upp till dessa fem krav diskuteras nedan.

i) Samtliga roller och ansvarsområden i den gemensamma tillsynsmekanismen är tydligt definierade och offentliggörs i genomförandelagstiftningen

82

När det gäller en tydlig ansvarsfördelning längs kedjan för ansvarsutkrävande tilldelar lagstiftningen tillsynsuppgifterna inom SSM till ECB. Det finns särskilda regler om att ECB ska utöva sin penningpolitiska funktion och tillsynsfunktion oberoende samtidigt som ECB förblir ansvarig inför Europaparlamentet, rådet och Eurogruppen för den SSM-relaterade verksamheten. Tillsynsmyndigheten ansvarar för planeringen och genomförandet av tillsynsverksamheten, medan ECB-rådet ansvarar för det slutliga beslutsfattandet och för den övergripande styrningen av ECB, som omfattar både den penningpolitiska funktionen och tillsynsfunktionen. Närmare information om beslutsordningen finns i **bilaga III**.

83

När det gäller målens tydlighet anges det i SSM-förordningen tydligt att ECB:s syfte med tillsynsuppgifterna är att "bidra till kreditinstitutens säkerhet och sundhet och det finansiella systemets stabilitet inom unionen och inom varje medlemsstat"⁵⁷.

56 Dessa krav återspeglas i Baselkriterierna, förutom kravet på återkopplingsringor, som främst är en praxis som andra jurisdiktioner följer för att förstå tillsynsregelverkets verkan och tillsynens ändamålsenlighet. Återkopplingsringor är en mekanism som används för att se till att man under lagstiftningsförandet tar hänsyn till återkoppling från intressenter (t.ex. samråd med eller undersökningar bland enheter som står under tillsyn). Exempelvis kan man använda sig av undersökningar som en indikator på vilka resultat som har uppnåtts för att ta reda på vilka problemområden som finns och var det finns utrymme för förbättringar.

57 Artikel 1 i förordning (EU) nr 1024/2013.

Förfaranden för ansvarsutkrävande

84

Vi identifierade vissa problem som rör ansvaret för och samordningen av olika komponenter inom SSM (se avsnittet om gemensamma tillsynsgrupper och avsnittet om inspektioner på plats).

ii) Revisionsrättens revisionsuppdrag fastställs i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

85

I flera jurisdiktioner omfattar offentlig revision av banktillsynsmyndigheterna och deras verksamhet fall där centralbankerna ansvarar för tillsynen. Att ge högre revisionsorgan rätt att utföra revisioner av banktillsynsmyndigheterna bör bidra till att förbättra ansvarsutkrävandet och öka öppenheten.

86

Revisionsrätten har utsetts till ECB:s revisor. Dess mandat fastställs i artikel 27.2 i stadgan för ECBS och ECB⁵⁸, där det anges att artikel 287 i EUF-fördraget ska tillämpas, enligt vilken revisionsrätten ska granska effektiviteten i ECB:s förvaltning, också när det gäller dess tillsynsuppgifter.

87

I denna första revision kunde vi inte ta med vissa viktiga verksamhetsområden inom SSM (se närmare information om revisionens inriktning och omfattning i punkt 19 och **bilaga I**). I en rapport från kontaktkommittén för EU-medlemsstaternas högre revisionsorgan jämförde man rättigheterna för 27 av de 28 nationella högre revisionsorganen i EU⁵⁹ att granska banktillsynsmyndigheterna. I det uttalande som antogs till följd av detta⁶⁰ påpekade man att det "har uppstått en lucka i revisionen i de länder i euroområdet där de nationella revisionsorganens tidigare mandat att granska nationella banktillsynsmyndigheter inte ersätts med en liknande nivå av revision från Europeiska revisionsrättens sida av ECB:s tillsynsverksamhet". I **tabell 6** ges en jämförande översikt över mandaten att granska mikrotillsynen i vissa länder utanför EU, och **bilaga V** innehåller en sammanfattning av de arrangemang som har inrättats i dessa länder för revisionen av banktillsynen.

58 Samma ordalydelse som i artikel 27.2 finns även i artikel 20.7 i SSM-förordningen.

59 Ett land besvarade inte enkäten.

60 Uttalandet *En fullt granskingsbar och effektiv banktillsyn som möjliggör ansvarsutkrävande efter införandet av den gemensamma tillsynsmekanismen* från kontaktkommittén för ordförandena för EU-medlemsstaternas högre revisionsorgan och Europeiska revisionsrätten.

Tabell 6

Mandat att granska mikrotillsynen i vissa länder (rättigheter enligt lagstiftningen) och omfattningen av detta mandat

Tillsynsmyndighet	Rätt att genomföra effektivtetsrevision av tillsynsverksamhet	Rätt att genomföra effektivtetsrevision av annan verksamhet än tillsyn	Rätt att genomföra regelefterlevnadsrevision av tillsynsverksamhet	Rätt att genomföra regelefterlevnadsrevision av annan verksamhet än tillsyn
USA	JA – FULLA revisionsrättigheter	JA – FULLA revisionsrättigheter	JA – FULLA revisionsrättigheter	JA – FULLA revisionsrättigheter
Kanada	JA – FULLA revisionsrättigheter	JA – FULLA revisionsrättigheter	JA – FULLA revisionsrättigheter	JA – FULLA revisionsrättigheter
Australien	JA – Rätt att granska eller undersöka alla aspekter av enhetens verksamhet	JA – Rätt att granska eller undersöka alla aspekter av enhetens verksamhet	Rätt att tillhandahålla ytterligare tjänster (bättre vägledning och kvalitets-säkrings- och revisionsrapporter)	Rätt att tillhandahålla ytterligare tjänster (bättre vägledning och kvalitets-säkrings- och revisionsrapporter).

Källa: Europeiska revisionsrätten.

iii) Man har ännu inte tagit fram någon formell resultatram som kan ge garantier för att den gemensamma tillsynsmekanismens mål har uppfyllts

88

Ansvarsutkrävandet förutsätter att tillsynsmyndighetens åtgärder kommer att bedömas mot bakgrund av vissa standarder och med hänsyn till vissa fastställda mål. En resultatram med en rad olika resultatindikatorer och mått som tillämpas på olika tillsynsnivåer ger en konsekvent och sammanhängande översyn över tillsynens ändamålsenlighet och åskådliggör för intressenterna hur tillsynsförfarandena bidrar till förverkligandet av målen.

89

Hittills har ECB ännu inte tagit fram någon formell resultatram för SSM. ECB har skapat ett verktyg, *SSM Supervisory Dashboard Pilot*, som låter ECB följa upp och utvärdera de viktigaste aspekterna av sin tillsynsverksamhet och övervaka hur ändamålsenligt tillsynsprioriteringarna omsätts i praktiken. Detta verktyg är emellertid endast tillgängligt för tillsynsnämnden och den högsta ledningen och ger därför inte övriga intressenter några garantier för att SSM-målen uppnås.

90

Formella resultatindikatorer ingår vanligtvis i tillsynsfunktionen i andra jurisdiktioner. Exempel på sådana indikatorer ges i **figur 7**.

Figur 7

Exempel på resultatindikatorer

	Exempel på mått
Indikatorer om konkurser eller förluster på grund av betalningsinställelse	<ul style="list-style-type: none"> ● riskvärdering som görs inom ramen för tillsynen före konkurser, antalet konkurser ● förluster på grund av fallissemang (<i>Money Protection Ratio</i>¹, <i>Performance Entity Ratio</i>²) ● ordnade kontra oordnade fallissemang
Indikatorer om (allmänhetens) förtroende för banksektorn eller banktillsynsmyndigheten	<ul style="list-style-type: none"> ● undersökningar bland företag och allmänheten ● trender i kundinlåningen
Indikatorer på rörlighet mellan olika tillsynsordningar eller riskbetyg	<ul style="list-style-type: none"> ● långsiktiga trender när det gäller den riskvärdering som görs inom ramen för tillsynen för de banker som övervakas och rapporteras om
Indikatorer baserade på undersökningar bland intressenterna	<ul style="list-style-type: none"> ● enkät som besvaras av institut efter revision på plats, branschobservatörers synpunkter, undersökningar bland andra tillsynsmyndigheter

1 Andel säkra skulder av de totala skulderna.

2 Andel institut som uppfyller sina åtaganden av det totala antalet institut.

Källa: BIS:s *Report on the impact and accountability of banking supervision*, juli 2015, Australian Prudential Regulation Authority.

91

Innan SSM inrättades hade IMF i en teknisk anmärkning föreslagit en rad åtgärder som rör öppenheten och ansvarsutkrävandet för att främja trovärdigheten hos tillsynspolicyn⁶¹. Bland annat föreslog man att tillsynsnämnden skulle offentliggöra protokoll från sina policymöten och inrätta en extern expertpanel för en oberoende granskning av SSM. Se **bilaga VI** för mer information.

61 IMF, *European Union: Publication of Financial Sector Assessment Program Documentation, Technical Note on Issues in Transparency and Accountability* (Europeiska unionen: offentliggörande av dokumentation om programmet för granskning av finanssektorn, teknisk not om öppenhet och ansvarsutkrävande), landrapport nr 35/65, mars 2013. Ståndpunkterna i dokumentet återspeglar inte nödvändigtvis uppfattningen hos Europeiska unionens företrädare i IMF eller IMF:s exekutivstyrelse.

Frågor om tillhandahållande av dokumentation till kommissionen

92

I artikel 32 i SSM-förordningen ställs uttryckliga krav på att Europeiska kommissionen vart tredje år ska offentliggöra en omfattande översynsrapport om tillämpningen av SSM och lämpligheten och ändamålsenligheten i styrformerna, ansvarsutkrävandet och de finansiella förfarandena, effektiviteten i ECB:s tillsynsbefogenheter och befogenheter att förelägga sanktioner och SSM:s potentiella effekter på hur den inre marknaden fungerar (se **bilaga VII**). Den första översynsrapporten, som skulle ha offentliggjorts den 31 december 2015, har blivit försenad. ECB ombads första gången i juli 2015 att lämna vissa upplysningar. Kommissionen och ECB ingick ett samförståndsavtal om tillhandahållande av icke-offentlig information först i november 2015, och efter det lämnade ECB de sista upplysningarna som kommissionen hade begärt den 16 december. Sedan en mer detaljerad begäran hade skickats i februari 2016 lämnade ECB ytterligare upplysningar den 19 april 2016. Kommissionen fick inte den bankspecifika information som den begärde (sammanställningar av uppgifter om banker för bedömning av tillsynsavgifter), därför att ECB framförde farhågor när det gällde tystnadsplikten.

Tillräcklig information till allmänheten

93

Allmänhetens insyn är en viktig del av ansvarsutkrävandet. ECB följer bästa praxis för tillsynsmyndigheter när det gäller att vara öppen och motivera sina regler och sin verksamhet⁶² och offentliggör omfattande information till allmänheten på sin webbplats om banktillsyn⁶³, bland annat den rättsliga ramen och lagstiftningen, frågor och svar, vägledningen för banktillsyn, metodhandboken om översyns- och utvärderingsprocessen (ÖUP), vecko- och månadskalendrar (med en fördröjning på cirka tre månader) över möten där ordföranden och vice ordföranden i tillsynsnämnden deltar och annan dokumentation som beskriver ECB:s hållning och förfaranden när det gäller tillsyn. På webbplatsen offentliggörs även kommentarer om förslag till förordningar, samt ECB:s svar på dessa under offentliga samråd.

62 Se Baselkommitténs *Report on the impact and accountability of banking supervision* (rapport om effekten av och ansvarsutkrävandet inom banktillsynen), juli 2015.

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

Förfaranden för ansvarsutkrävande

Begränsad insyn i information för enheter som står under tillsyn

94

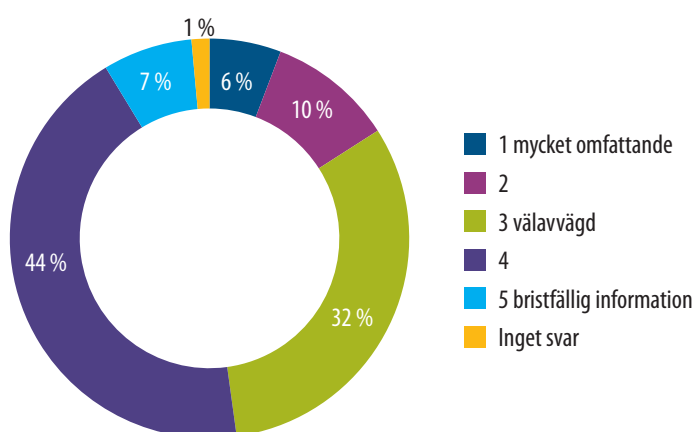
Den information som lämnas till enheter som står under tillsyn är inte tillräcklig i alla avseenden för att de ska få en verklig förståelse av SSM-metoden. ECB har valt att endast offentliggöra vissa delar (dvs. bara korta avsnitt) av SSM:s tillsynsmanual, som anger processerna och metoderna bakom översyns- och utvärderingsprocessen (ÖUP) i samband med tillsyn av kreditinstitut samt förfarandena för samarbete både inom SSM och med andra myndigheter. I andra jurisdiktioner varierar synen på offentliggörande. Exempelvis offentliggör man tillsynsmanualerna på tillsynsmyndigheternas officiella webbplats i USA, medan *Prudential Regulation Authority* vid *Bank of England* inte offentliggör sin interna manual.

95

Följden av ECB:s förhållningssätt när det gäller insyn och öppenhet är att enheterna inte till fullo kan förstå resultatet av ÖUP. Ungefär hälften av de banker som besvarade vår enkät (se **bilaga VIII**) uttryckte sin oro över bristen på öppenhet, som de ansåg eventuellt kunde öka "risken för godtycke inom tillsynen", för att citera ett svar. Mer information om detta finns i **figur 8** om offentliggörandet av information om översyns- och utvärderingsprocessen.

Figur 8

Bankernas uppfattning om offentliggörandet av information om översyns- och utvärderingsprocessen



Anm.: Undersökningens omfattning: av de 129 banker som fick enkäten svarade 69.

Källa: Europeiska revisionsrättens enkät som skickades till betydande institut som står under tillsyn.

96

En annan fråga besvarade 29 % av bankerna med ett betyg på mindre än 3 (där 1 = utmärkt och 5 = bristfällig) när de tillfrågades om kvaliteten på den information som de fått om de förfaranden i tillsynsmanualen som är relevanta för deras dagliga arbete med tillsynsmyndigheten eftersom "viktiga frågor som rör det dagliga arbetet med tillsynsmyndigheterna inte beskrivs tillräckligt väl" (se **figur 9**).

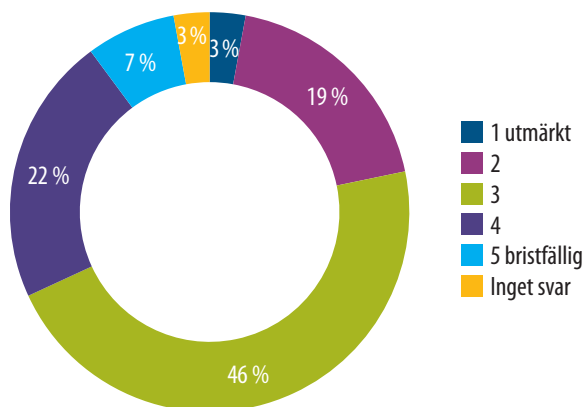
97

I sin årliga rapport om bankunionen för 2015 gav Europaparlamentet uttryck för liknande farhågor och efterlyste ökad transparens i beslut och motiveringar i översyns- och utvärderingsprocessen inom ramen för den andra pelaren⁶⁴.

Figur 9

Skilda meningar om kvaliteten på informationen om tillsynsförfaranden

Hur skulle ni betygsätta kvaliteten på den information som ni har om de förfaranden i tillsynsmanualen som är relevanta för er i ert dagliga arbete med tillsynsmyndigheten?



Anm.: Undersökningens omfattning: av de 129 banker som fick enkäten svarade 69.

Källa: Europeiska revisionsrättens enkät till betydande institut som står under tillsyn.

64 Europaparlamentet, utskottet för ekonomi och valutafrågor, *Betänkande om bankunionen årsrapport 2015*, 19.2.2016, punkt 37.

iv) **Parlamentet utövar demokratisk kontroll över tillsynsmekanismen med väsentliga sekretessbegränsningar**

98

SSM-förordningen innehåller allmänna bestämmelser om ansvar gentemot Europaparlamentet och rådet. Närmare bestämmelser om ansvarsutkrävande i SSM har fastställts i ett interinstitutionellt avtal med Europaparlamentet⁶⁵ och i ett samförståndsavtal med rådet⁶⁶. I sin årliga rapport om bankunionen för 2015 välkomnade Europaparlamentet "det effektiva och öppna sätt på vilket ECB hittills har uppfyllt sina krav på redovisningsskyldighet gentemot parlamentet"⁶⁷. Ansvaret och redovisningsskyldigheten gentemot Europaparlamentet utövas genom flera olika kanaler (se **bilaga IX**), bland annat genom att ECB tillhandahåller protokoll över tillsynsnämndens möten.

99

All information som lämnas till Europaparlamentet omfattas av de krav avseende tystnadsplikt som nämns i det interinstitutionella avtalet, och dessa krav skulle fortsätta att vara bindande även om avtalet upphörde gälla. I sitt betänkande uppmanade parlamentet ECB att ytterligare bidra till att förbättra parlamentets kapacitet att bedöma policy och verksamhet inom SSM⁶⁸ och rekommenderade att man bör överväga att stärka revisionsrättens revisionsmandat⁶⁹.

v) **System för återkoppling finns, men omfattar än så länge inte allmänna undersökningar av finansinstitut**

100

ECB:s ansvarsskyldighet ska inte tolkas som att den minskar ECB:s rätt att utföra de tillsynsuppgifter som den tilldelats helt oberoende, särskilt från otillbörlig politisk påverkan och påverkan från branschen (skäl 75 i SSM-förordningen). Detta överensstämmer med Baselkommitténs grundläggande principer, där det anges att ingen påverkan från regeringar eller branschen äventyrar tillsynsmyndighetens operativa oberoende. Tillsynsmyndigheten har full frihet att vidta tillsynsåtgärder gentemot eller fatta beslut om banker eller bankkoncerner som står under dess tillsyn⁷⁰.

65 Interinstitutionellt avtal mellan Europaparlamentet och Europeiska centralbanken om det praktiska genomförandet av demokratiskt ansvarsutkrävande och tillsyn av utövandet av de uppgifter som ECB tilldelats inom ramen för den gemensamma tillsynsmekanismen (SSM).

66 *Memorandum of Understanding between the Council of the European Union and the European Central Bank on the cooperation of procedures related to the Single Supervisory Mechanism (SSM).*

67 Europaparlamentet, utskottet för ekonomi och valutafrågor, *Betänkande om bankunionen årsrapport 2015*, 19.2.2016, punkt 39.

68 Se ovan.

69 Se punkt 40.

70 Baselkommitténs principer för banktillsyn från 2012, princip 2, väsentligt kriterium 1.

101

Detta innebär att Europaparlamentet och rådet inte får ge vägledande återkoppling eller begära korrigerande åtgärder som de gör när det gäller andra EU-institutioner eller EU-organ som är föremål för en mer direkt kontroll. Det vilar ett större ansvar på ECB att ta hänsyn till eventuell återkoppling från parlamentet, rådet eller externa revisorer. ECB förväntas även utföra en ändamålsenlig självutvärdering, där man bland annat ber om återkoppling från sina direkta intressenter.

102

ECB har inrättat tydliga och lämpliga förfaranden för återkoppling från finansinstitut om ECB:s tillsynsverksamhet: i) genom en fortlöpande dialog med de gemensamma tillsynsgrupperna och ECB:s ledning, ii) genom formella synpunkter i samband med rätten att höras om beslut, iii) genom offentliga samråd och iv) genom att nationella eller europeiska bankföreningar lämnar synpunkter eller regelbundet sammanträder med ECB. Av de banker som besvarade vår enkät angav 61 % att de anser att de återkopplingsförfaranden som ECB har inrättat tillgodoser deras behov.

103

Drygt ett år efter inrättandet av SSM hade man fortfarande inte genomfört någon undersökning bland enheter som står under tillsyn för att ta reda på hur väl de anser att SSM-målen uppnås. Det finns bra exempel på hur en sådan undersökning skulle kunna se ut. Exempelvis har kommissionen använt sig av en enkät för att samla in empiriska bevis och konkret återkoppling om bland annat den onödiga bördan som EU:s regler om finansiella tjänster medför⁷¹. Tillsynsmyndigheter i andra jurisdiktioner (till exempel Kanada och Australien) har också genomfört undersökningar för att mäta hur effektiv deras tillsyn upplevs vara (se **ruta 3**). Branschundersökningar bör inte ses som inblandning som äventyrar tillsynsmyndighetens operativa oberoende.

71 Se till exempel http://ec.europa.eu/finance/consultations/2015/financial-regulatory-framework-review/index_en.htm

Ruta 3

Några exempel på bankernas kommentarer om förfarandena för återkoppling

- Fyra banker ansåg att man bör se över samrådsförfarandena (exempelvis längre samrådsperioder och bättre samordning för att hantera problemet med begränsade resurser).
- Sex banker rekommenderade att ECB håller ytterligare samråd om tekniskt innehåll, såsom ÖUP-metoden och definitioner av kapital.
- Femton banker efterfrågade mer strukturerade och omfattande återkopplingsförfaranden. Exempelvis angav elva banker att man bör använda sig av regelbundna undersökningar för att ta reda på vad de anser om tillsynsverkans effektivitet och ändamålsenlighet.

Källa: Europeiska revisionsrättens enkät till betydande institut som står under tillsyn.

Gemensamma tillsynsgrupper – organisation och resursfördelning

104

Den gemensamma tillsynsmekanismens löpande tillsyn av banker anförtros åt gemensamma tillsynsgrupper⁷², som består av banktillsynspersonal från både ECB och de nationella behöriga myndigheterna i de deltagande medlemsstaterna. Det finns 129 gemensamma tillsynsgrupper en för varje betydande enhet som står under tillsyn och vars huvudkontor är etablerat i en deltagande medlemsstat⁷³.

105

Vi undersökte följande i vår revision av de gemensamma tillsynsgruppernas inrättande och fungerande:

- ECB:s preliminära uppskattning och planering av de totala tillsynsresurser som krävs under inledningsfasen av den gemensamma tillsynsmekanismen samt den inledande fördelningen av tillsynsresurser när de gemensamma tillsynsgrupperna bemannades.
- ECB:s samarbete med och beroende av de nationella behöriga myndigheterna vid bemanningen av de gemensamma tillsynsgrupperna och i den löpande tillsynen.
- De gemensamma tillsynsgruppernas sammansättning, rapporteringsvägar och utbildningssystem.

Planering och beräkningar av de totala resursbehoven för tillsyn, resursfördelning och bemanning

106

Att använda sig av gemensamma tillsynsgrupper är en ny idé på banktillsynsområdet. Grupperna är multinationella och består av företrädare för banktillsynsmyndigheter från samtliga EU-länder, med rötterna i olika tillsynstraditioner. Kommunikationen med tillsynsobjekten sker på flera olika språk. Engelska är emellertid arbetsspråket inom den gemensamma tillsynsmekanismen. En enda mekanism används för att övervaka banker från euroområdet 19 medlemsstater, vars rättsliga ramar ännu inte är helt harmoniserade.

De inledande beräkningarna av det totala bemanningsbehovet för den gemensamma tillsynsmekanismen gjordes enligt en enkel modell

107

En enkel modell användes för att beräkna hur många anställda som skulle komma att behövas för de gemensamma tillsynsgrupperna. De inledande beräkningarna av behovet av dels ECB-personal, dels personal från de nationella behöriga myndigheterna, gjordes parallellt enligt två separata men sammanhängande metoder.

72 Artikel 3.1 i SSM-ramförordningen föreskriver uttryckligen att gemensamma tillsynsgrupper ska inrättas.

73 När det gäller bankkoncerner vars huvudkontor inte finns i ett deltagande land är ECB inte den enda myndighet som utövar tillsyn över bankerna i koncernen. Därför inrättas en separat gemensam tillsynsgrupp för varje bankfilial vars huvudkontor finns i ett land som omfattas av den gemensamma tillsynsmekanismen, förutsatt att filialen anses vara en betydande enhet. Om en värdinstitution i en deltagande medlemsstat har en "konsoliderande" enhet, sker tillsynen på den konsoliderade nivån.

Gemensamma tillsynsgrupper – organisation och resursfördelning

108

För att räkna ut hur många anställda från ECB som skulle behövas för de gemensamma tillsynsgrupperna, och hur dessa skulle fördelas på de olika grupperna, delades alla banker först in i sex kluster med hjälp av ett antal faktorer (se punkterna 113–120 för en ingående diskussion av klustermetoden). Varje gemensam tillsynsgrupp tilldelades sedan ett minimiantal ECB-anställda per kluster, plus en buffert med ett antal extraanställda som skulle kunna sättas in där behovet var som störst. ECB valde att använda sig av en såpass enkel metod för att de gemensamma tillsynsgrupperna skulle kunna påbörja sitt arbete snabbt. Den dag då ECB tog vid som direkt ansvarig för tillsynen fanns 330 heltidsekvivalenter inom generaldirektoratet för mikrotillsyn I och II av de totalt 403 heltidsekvivalenter som man budgeterat för.

109

För att uppskatta behovet av anställda från nationella behöriga myndigheter användes ett antal ECB-ledda undersökningar, eller "inventeringar". Det gick till så att alla nationella behöriga myndigheter fick uppge hur många anställda som skulle tilldelas varje gemensam tillsynsgrupp för kontrollen av de betydande tillsynsobjekt som omfattas av ECB:s direkta tillsyn sedan den gemensamma tillsynsmekanismen infördes. Innan ECB påbörjade sitt arbete som direkt tillsynsmyndighet genomfördes tre sådana inventeringar: i oktober 2013, juni 2014 och september 2014. Utifrån resultaten från oktober 2013 gjordes ett "åtagande" om att de nationella behöriga myndigheterna skulle bidra med 1 005 heltidsekvivalenter till de gemensamma tillsynsgrupperna. Efter den andra beräkningen, i juni 2014, minskades detta antal till 834 heltidsekvivalenter. Enligt ECB var det reviderade antalet mer korrekt, eftersom den ursprungliga siffran omfattade bland annat personal som skulle utföra inspektioner på plats och validering av modeller och som snarare borde ingå i horisontella stödfunktioner än i de gemensamma tillsynsgrupperna. Efter inventeringen i september 2014 minskades antalet igen, till 803,5 heltidsekvivalenter. ECB beslutade trots detta att använda resultaten från juni 2014 (834 heltidsekvivalenter) som riktmärke för hur många anställda från nationella behöriga myndigheter som skulle komma att behövas inom de gemensamma tillsynsgrupperna då ECB tog vid som tillsynsmyndighet.

110

I dessa ursprungliga beräkningar, som gjordes en kort tid innan ECB inledde sitt tillsynsarbete, utgick man från att det antal anställda från nationella behöriga myndigheter som fastställts skulle vara tillräckligt för att utöva tillsyn över betydande banker. Man räknade emellertid också med att extra resurser skulle komma att krävas i form av personal från ECB. Som ett led i arbetet med att beräkna bemanningsbehovet angavs som mål att 25 % av personalen skulle komma från ECB och 75 % från nationella behöriga myndigheter (skälen till denna fördelning har emellertid aldrig uppgetts). Eftersom ECB inledningsvis budgeterade för 403 heltidsekvivalenter skulle de nationella behöriga myndigheterna därmed ha bidragit med 1 209 heltidsekvivalenter. I praktiken baseras bemanningen av de gemensamma tillsynsgrupperna med personal från de nationella behöriga myndigheterna på de nationella behöriga myndigheternas åtaganden, som regelbundet övervakas genom enkäter och diskuteras bilateralt och multilateralt.

Gemensamma tillsynsgrupper – organisation och resursfördelning

I modellen förutsågs inte den ökande arbetsbördan för tillsynen

111

Det framgår inte av de inledande bemanningsberäkningarna om ECB till fullo hade förutsett hur arbetsbördan i fråga om tillsyn skulle komma att öka efter inrättandet av den gemensamma tillsynsmekanismen. I en skrivelse om personalresurser från generaldirektoratet för mikrotillsyn I och II daterat den 16 mars 2015 det vill säga bara fyra månader efter det att ECB fick ansvaret för den direkta tillsynen begärdes 29 nya heltidsekvivalenter för generaldirektoratet för mikrotillsyn I och 88 nya heltidsekvivalenter för generaldirektoratet för mikrotillsyn II (enbart fasta anställningar). Det tyder på att den framtida arbetsbördan minst sagt hade underskattats. I skrivelsen uppgavs flera skäl till begäran, bland annat att arbetsbördan i samband med vissa tillsynsuppgifter var större än väntat. Vi har inte sett några studier, rapporter eller andra dokument från tiden innan ECB påbörjade sitt tillsynsuppdrag i november 2014 som innehåller en kvantifiering av det antal anställda som skulle komma att krävas för att hantera det nya, betydligt mer invecklade, tillsynssystemet. ECB gjorde inte heller någon nedifrån och upp-bedömning på förhand av hur många anställda som skulle komma att behövas.

112

Det finns emellertid ett antal enkelt förutsebara faktorer som tydde på att arbetsbördan skulle komma att öka betydligt: i) behovet av att harmonisera de mycket olika bankbestämmelserna och tillsynsförfarandena inom euroområdet, ii) ett större tillsynsansvar på grund av nya direktiv⁷⁴ och iii) den gemensamma tillsynsmekanismens tillsynsstrategi, som var avsedd att vara "ingående"⁷⁵.

Klustermetoden utformades för att underlätta den inledande fördelningen av personal till de gemensamma tillsynsgrupperna, men bör uppdateras

113

De gemensamma tillsynsgrupperna inrättades med principerna om proportionalitet och riskbaserad tillsyn som ledstjärnor. För att beräkna hur stora resurser varje tillsynsgrupp skulle komma att behöva för att kunna respektera dessa principer, utarbetade ECB ett system för klassificering av betydande enheter i "kluster" på grundval av risk. I klustermetoden tog man hänsyn till faktorer såsom en banks externa riskbedömningspoäng, komplexitet, storlek, geografiska utbredning, sammankoppling samt tillsynens komplexitet. Bankerna klassificerades på en skala från 1 till 5, där störst tillsynsresurser skulle gå till bankerna i kluster 1 och minst resurser till dem i kluster 5. Det finns dessutom ett "värdstatskluster" för enheter som är närvarande i en medlemsstat men har sitt huvudkontor utanför det område som omfattas av den gemensamma tillsynsmekanismen⁷⁶.

74 T.ex. det fjärde kapitalkravsdirektivet (CRD IV) av den 26 juni 2013 och direktivet om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag av den 15 maj 2014.

75 SSM:s verksamhetsmål: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/mission-statement/mission-statement-of-the-ssm/html/index.sv.html>

76 De institutioner som ingår i värdstatsklustret är betydande enheter som inte har ECB som samordnande tillsynsmyndighet.

Gemensamma tillsynsgrupper – organisation och resursfördelning

114

Indelningen i kluster avviker något från den metod som Europeiska bankmyndigheten rekommenderar och som omfattar fyra kategorier⁷⁷. De flesta betydande institut i ECB:s sex kluster skulle hamna i Europeiska bankmyndighetens kategori 1.

115

Baselkommittén för banktillsyn rekommenderar en metod⁷⁸ med fem likvärdigt viktade kategorier som fastställs utifrån bankernas storlek, sammankoppling, brist på lättillgängliga ersättningsalternativ eller finansinstitutens infrastruktur för de tjänster de erbjuder, deras globala verksamhet (dvs. verksamhet över jurisdiktionsgränserna) samt deras komplexitet. ECB tar hänsyn till liknande kvalitetsrelaterade faktorer, men använder sig också av en **bankspecifik** riskfaktor. Denna extra faktor ingår inte heller i Europeiska bankmyndighetens rekommendation, enligt vilken kategoriseringen "bör beakta den **systemrisk** som ett institut bedöms utgöra för det finansiella systemet [...] och inte [användas] som ett sätt att avspegla ett instituts kvalitet"⁷⁹.

116

I december 2015 gjorde ECB en intern översyn av sammansättningen, bemaningen och kompetensen i de gemensamma tillsynsgrupperna. Man kom fram till att metoden har ett antal brister när den används för att fatta beslut om bemaningsbehov. Ett stort problem är att den faktor som mäter tillsynens komplexitet inte tar hänsyn till ett flertal kriterier som kan ha betydande inverkan på arbetsbördan, exempelvis antalet lämplighetsbedömningar, behörighetstilldelning och värdepapperisering. Dessutom hade man inte direkt räknat med den extra arbetsbörda som uppstår under en bankkris.

117

Det är också troligt att metoden underskattar omfattningen på den tillsyn som krävs för institutioner som är mycket systemviktiga i sin lokala ekonomi, trots att de varken är stora eller komplexa i jämförelse med andra institutioner inom den gemensamma tillsynsmekanismen. Som den senaste tidens finanskriser har visat kan problem med nationella systemviktiga banker snabbt växa både inom och utanför en medlemsstats gränser, även om banken i fråga är relativt liten. Det kan därför vara klokt att placera nationellt systemviktiga banker i ett högre kluster än deras övergripande klassificering kräver. ECB:s nuvarande metod erbjuder denna möjlighet, och den har utnyttjats i ett fåtal fall.

77 Punkt 10 i avsnitt 2.1.1 i *Riktlinjer om gemensamma förfaranden och metoder för översyns- och utvärderingsprocessen (ÖUP)* (EBA/GL/2014/13).

78 BCBS 255: *Global systemically important banks: updated assessment methodology and the higher loss absorbency requirement* (globala systemviktiga banker: uppdaterad bedömningsmetod och högre krav på förlusttäckningskapacitet), juli 2013. Obs: Denna bedömningsmetod för globala systemviktiga banker gäller endast för åtta av de 129 banker som omfattas av den gemensamma tillsynsmekanismen. Det finns emellertid också en likartad metod för nationella systemviktiga banker (BCBS 233). Där rekommenderas ett liknande tillvägagångssätt med samma kategorier, med skillnaden att verksamhet över jurisdiktionsgränserna inte alltid är direkt relevant. I BCBS 233 tilläts också ett större mått av skönsmässig bedömning på nationell nivå.

79 Punkt 11 i avsnitt 2.1.1 i *Riktlinjer om gemensamma förfaranden och metoder för översyns- och utvärderingsprocessen (ÖP)* (EBA/GL/2014/13).

Gemensamma tillsynsgrupper – organisation och resursfördelning

118

När vi genomförde vår revision hade ECB inga förfaranden för regelbunden översyn av sin indelning av banker i kluster⁸⁰. Vid den interna översynen i december 2015 (se punkt 116) upptäcktes också att de uppgifter som ligger till grund för klusterindelningen inte hade uppdaterats sedan 2013. Eftersom indelningen i kluster är viktig när man bestämmer tillsynsfrekvensen för varje betydande enhet bör den ses över och uppdateras regelbundet.

119

Antalet personer i varje gemensam tillsynsgrupp fastställdes huvudsakligen utifrån vilket kluster den motsvarande banken tillhör, och där utgör risken endast en mycket liten komponent. Den lägsta engagemangsnivå⁸¹ som fastställs för en bank under tillsyn återspeglar dock både det kluster som banken ingår i och bankens riskbedömningspoäng. Det innebär att programmet för tillsynsgranskning för en högriskinstitution omfattar fler obligatoriska tillsynsuppgifter, trots att det inte kan garanteras att den ansvariga gemensamma tillsynsgruppen har tillräckligt många anställda för att kunna utföra dessa uppgifter på ett tillfredsställande sätt (eftersom personalfördelningen per kluster endast marginellt återspeglar riskfaktorn). Detta problem påverkar i synnerhet de gemensamma tillsynsgrupperna i kluster 3 och 5 samt i värdstatsklustret, varav ett stort antal har problem med otillräcklig bemanning.

ECB:s resurser fördelas enligt klustermetoden

120

De gemensamma tillsynsgrupperna för banker i kluster 1 och kluster 2 hör till generaldirektoratet för mikrotillsyn I, medan tillsynsgrupperna för kluster 4 och 5 hör till generaldirektoratet för mikrotillsyn II. De tillsynsgrupper som ingår i kluster 3 kan höra till vilket som helst av de två generaldirektoraten. Inom generaldirektoratet för mikrotillsyn I finns omkring 215 heltidsekvivalenter tillgängliga för tillsyn av cirka 30 institutioner. För generaldirektoratet för mikrotillsyn II är antalet heltidsekvivalenter omkring 240 för cirka 90 banker. Det visar att ECB lägger betydligt större tillsynsresurser på varje bank i kluster 1 och 2 än på banker i kluster 3, 4 och 5, vilket är i linje med dess metod. **Figur 10** visar det genomsnittliga antalet ECB-anställda per gemensam tillsynsgrupp för varje kluster.

121

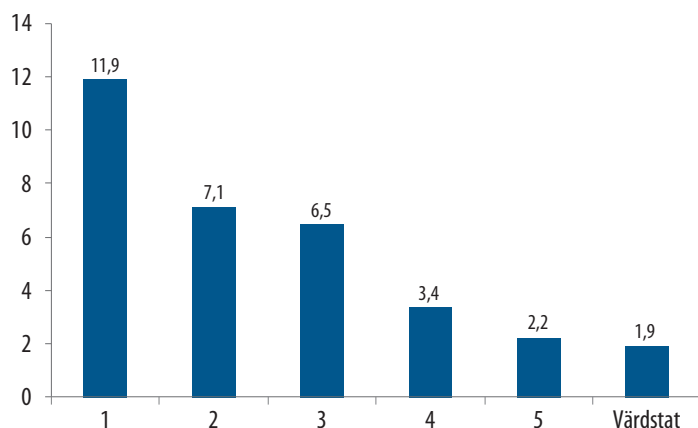
ECB:s riktlinjer för fördelning av personal till de olika gemensamma tillsynsgrupperna innehåller ett lägsta antal ECB-anställda per tillsynsgrupp för varje kluster. Det högsta antalet återfinns naturligt nog i kluster 1 (7 heltidsekvivalenter plus en samordnare) och det lägsta i kluster 5 (0,5 heltidsekvivalenter plus en samordnare). Enligt de senaste siffrorna från ECB följer den faktiska personalfördelningen i stort sett dessa riktlinjer.

80 Europeiska bankmyndighetens riktlinjer anger att kategoriseringen av banker för tillsynsgranskningen ska omprövas varje år. Se punkt 12 i avsnitt 2.1.1 i *Riktlinjer om gemensamma förfaranden och metoder för översyns- och utvärderingsprocessen (ÖuP)* (EBA/GL/2014/13).

81 ECB har fastställt fyra lägsta engagemangsnivåer som ligger till grund för den lägsta "intensitetsnivån" vad gäller tillsynen av en viss institution. För varje nivå har det fastställts en minimiuppsättning av grundläggande tillsynsuppgifter och verksamheter samt en minsta frekvens för dessa. De fyra lägsta engagemangsnivåerna, från minst till mest inträngande, är grundläggande, standard, utökad och intensiv. ECB har tagit fram en matris för indelning av banker i de olika lägsta engagemangsnivåerna utifrån bankens riskpoäng och det kluster som den ingår i. Ju mer komplex och systemviktig en bank är, och ju högre riskpoäng den ges av ECB, desto högre blir den lägsta engagemangsnivån.

Gemensamma tillsynsgrupper – organisation och resursfördelning

Figur 10 Genomsnittligt antal ECB-anställda (i heltidsekvivalenter) per gemensam tillsynsgrupp för varje kluster



Källa: Europeiska revisionsrätten baserat på information från ECB.

Principerna för utnämning av samordnare var avsedda att främja harmonisering, men har inte alltid följts

122

Samordnaren för varje gemensam tillsynsgrupp utses av ECB. Till att börja med godkändes utnämningarna till samordnare av alla medlemmar av tillsynsnämnden för den gemensamma tillsynsmekanismen⁸², men numera är det endast tillsynsnämndens ordförande som godkänner utnämningarna, utom när det rör sig om en ändring i hierarkin (dvs. att då den person som utses till samordnare samtidigt befordras till avdelningschef måste direktionen godkänna detta). Därmed har tillsynsnämnden fått mindre inflytande över vem som utses till samordnare.

123

Enligt ECB:s vägledning för banktillsyn bör samordnaren normalt sett inte komma från samma land som den bank som denne ska utöva tillsyn över. Emellertid kommer 18 av de nuvarande 123 samordnarna från det land där den berörda banken har sitt huvudkontor⁸³.

82 Samordnarna utses av generaldirektören för generaldirektoratet för mikrotillsyn I respektive generaldirektoratet för mikrotillsyn II. Tillsynsnämnden informeras om beslutet och kan diskutera och invända mot utnämningen.

83 Dessa 18 samordnare finns i gemensamma tillsynsgrupper för belgiska, tyska, spanska och italienska banker, främst inom kluster 4 och 5. Fyra av de berörda tillsynsgrupperna ingår i kluster 3 och en i världstatsklustret.

Gemensamma tillsynsgrupper – organisation och resursfördelning

124

ECB har meddelat att man inte anser att föreskriften i riktlinjerna är rättsligt bindande, men att man trots detta har för avsikt att ta itu med de ovannämnda fallen i tre omgångar⁸⁴: i juni 2016, december 2016 och juni 2017.

125

För att ytterligare garantera diversifiering inom tillsynen och underlätta kunskapsutbyte i fråga om tillsyn har ECB för avsikt att flytta samordnarna och all ECB-personal mellan de gemensamma tillsynsgrupperna vart tredje till vart femte år. Det är emellertid inte troligt att detta förfarande kommer att formaliseras förrän i slutet av 2017.

ECB:s samarbete med, och beroende av, de nationella behöriga myndigheterna

De gemensamma tillsynsgrupperna är starkt beroende av bemanning från de nationella behöriga myndigheterna, men ECB har liten kontroll över dessa myndigheters resurser

126

ECB är till stor del beroende av de deltagande nationella behöriga myndigheternas bemanning av de gemensamma tillsynsgrupperna. Det finns dock inget formellt förfarande om ECB vill begära ytterligare resurser från en nationell myndighet. De nationella behöriga myndigheternas bemanning av de gemensamma tillsynsgrupperna bygger på bilaterala *ad hoc*-avtal och på myndigheternas goda vilja. Myndigheterna är visserligen skyldiga att samarbeta lojalt⁸⁵, men antalet anställda som myndigheterna ska frigöra för ECB anges inte på ett rättsligt bindande sätt. Dessutom står det myndigheterna fritt att flytta eller på annat sätt placera ut sin tillsynspersonal som de anser lämpligt.

127

Enligt SSM-ramförordningen ska ECB ansvara för inrättande och sammansättning av de gemensamma tillsynsgrupperna, medan de nationella behöriga myndigheterna endast är ansvariga för att utse sina anställda till att ingå i dessa grupper. En anställd vid en nationell behörig myndighet får utses till att ingå i fler än en gemensam tillsynsgrupp⁸⁶.

84 Den 28 december 2015 föreslog ledningen för generaldirektoratet för mikrotillsyn II att samordnare från den övervakade bankens etableringsland skulle förflyttas till andra gemensamma tillsynsgrupper. Förslaget antogs av tillsynsnämnden den 30 december 2015.

85 Artikel 20 i SSM-ramförordningen och artikel 6.2 i SSM-förordningen.

86 Artikel 4.1 och 4.2 i SSM-ramförordningen.

Gemensamma tillsynsgrupper – organisation och resursfördelning

128

Den enda bestämmanderätt ECB har när det gäller de nationella behöriga myndigheternas personal i tillsynsgrupperna är att den kan avslå en utnämning. Samtliga tolv nationella behöriga myndigheter som besvarade vår enkät uppgav att ECB hittills aldrig har avslagit någon kandidat. För närvarande har ECB faktiskt inte några förfaranden eller riktlinjer för att godkänna eller avslå de nationella behöriga myndigheternas utnämningar. Dessutom saknas förfaranden för att utvärdera kandidaternas kvalifikationer, erfarenhet, kunskap eller lämplighet. På grund av de dataskyddskrav som myndigheterna åberopar hävdar ECB dessutom att man har begränsade möjligheter att få tillgång till kandidaternas personuppgifter (exempelvis om kvalifikationer och erfarenhet).

De gemensamma tillsynsgrupperna är fortfarande till stor del bemannade med personal från nationella behöriga myndigheter i den övervakade bankens hemland

129

Ett syfte med de gemensamma tillsynsgrupperna är att införa en gemensam tillsynskultur genom att tillsynspersonalen kommer från många olika länder⁸⁷. Tillsynsgruppernas sammansättning visar dock att de i de flesta fall är bemannade med personal från den övervakade bankens hemland. De flesta gemensamma tillsynsgrupper i kluster 1 består till minst 70 % av personal från samma land som den övervakade enheten. Situationen är ungefär densamma i kluster 2. Många tillsynsgrupper i kluster 3–5 har en ännu större andel personal från den övervakade bankens jurisdiktion.

En del av personalen från de nationella behöriga myndigheterna lever inte upp till ECB:s förväntningar på bemanning av de gemensamma tillsynsgrupperna

130

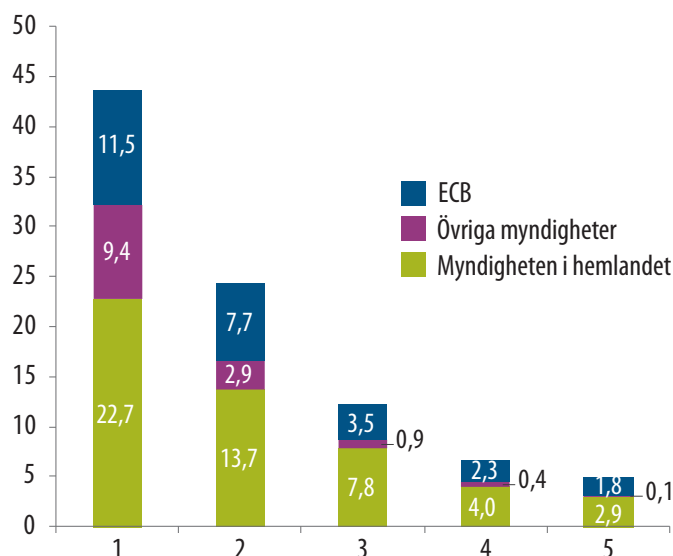
Antalet ECB-anställda i en gemensam tillsynsgrupp beror på kluster och den övervakade bankens särdrag. Tillsynsgruppens totala storlek och exakta sammansättning varierar också i hög grad beroende på den övervakade bankens karaktär. Tillsynsgruppernas genomsnittliga storlek (personal från både ECB och nationella behöriga myndigheter sammanräknade) varierar mellan 43,6 heltids-ekvivalenter i kluster 1 till 4,8 i kluster 5. I kluster 1 fördelas de nationella behöriga myndigheternas resurser till tillsynsgrupperna i linje med den ursprungliga kvoten 25/75 %, vilket framgår av **figur 11**. För kluster 2 och 3 är bilden inte entydig, eftersom flera tillsynsgrupper i dessa kluster relativt sett är underbemannade med personal från de nationella behöriga myndigheterna.

87 Artikel 79 i SSM-förordningen.

Gemensamma tillsynsgrupper – organisation och resursfördelning

Figur 11

Personalens genomsnittliga antal och sammansättning i de gemensamma tillsynsgrupperna, per kluster



Källa: Europeiska revisionsrätten utifrån information från ECB.

131

I kluster 4, 5 och värdstatsklustret är andelen personal från de nationella behöriga myndigheterna mindre. Det tyder på att myndigheternas resurstilldelning till dessa kluster är otillräcklig. Vissa gemensamma tillsynsgrupper i kluster 4, 5 och värdstatsklustret har mindre än två heltidstjänster från de nationella behöriga myndigheterna, och ett liknande antal ECB-anställda. I allmänhet är bankerna i kluster 4 och 5 mindre systemviktiga när det gäller den gemensamma tillsynsmekanismen som helhet, men många är fortfarande viktiga och ytterst systemviktiga på nationell nivå. Mindre än 1,5 heltidsanställda från de nationella behöriga myndigheterna är knappast tillräckligt för att garantera ändamålsenlig tillsyn. Detta tyder på att många behöriga myndigheter lider stor brist på banktillsynspersonal, eller så räcker inte resurserna från myndigheterna till de gemensamma tillsynsgrupperna. I sin interna granskning konstaterade ECB faktiskt att resurserna vid både ECB och de nationella behöriga myndigheterna för närvarande är alltför begränsade, särskilt för de minsta gemensamma tillsynsgrupperna, för att tillräcklig tillsynskvalitet ska kunna uppnås⁸⁸.

88 *Report on the composition, staffing and skills of the JSTs (rapport om de gemensamma tillsynsgruppernas sammansättning, bemanning och kompetens)*, ECB-rapport nr 2/2015, 10 december 2015, s. 9.

Gemensamma tillsynsgrupper – organisation och resursfördelning

132

Efter det att ECB hade inlett sitt tillsynsarbete genomförde den i januari 2015 en fjärde undersökning om bemanningen från de nationella behöriga myndigheterna. Undersökningen visade att myndigheterna fortfarande bidrog med 801 heltidsekvivalenter, vilket är 33 färre än de 834 som ECB hade begärt och som myndigheterna ett år tidigare hade "åtagit sig" att tillhandahålla. I september 2015, efter det att saken hade behandlats vid tillsynsnämndens sammanträde den 8 juni 2015, översände nämndens ordförande formella skrivelser om problemet med de nationella behöriga myndigheternas bemanning av tillsynsgrupperna till 21 tillsynsmyndigheter i samtliga 19 deltagande medlemsstater⁸⁹:

- a) ECB ansåg att nio tillsynsmyndigheter hade bidragit med tillräcklig personal, och på dessa nio ställdes inte krav på ytterligare personal.
- b) ECB begärde ytterligare resurser till de gemensamma tillsynsgrupperna från tolv myndigheter som inte ansågs ha bidragit med tillräckligt med personal. Sex av myndigheterna lovade att tillgodose ECB:s krav. Ytterligare fem åtog sig att delvis tillgodose kraven. En gick först inte med på kraven, men efter sex månader fick ECB dokumentation som visade att myndigheten gick med på att delvis tillgodose kraven.

133

Bemanningen från sju nationella behöriga myndigheter lever därmed inte upp till ECB:s förväntningar rörande bemanningen av de gemensamma tillsynsgrupperna⁹⁰. Denna brist visar tydligt en grundläggande brist i ECB:s tillsynsmekanism när det gäller de gemensamma tillsynsgrupperna, vilken är starkt beroende av de nationella behöriga myndigheternas samarbete och goda vilja.

134

Vissa nationella behöriga myndigheter tycks dessutom vara oense med ECB om vad deras "åtagande" att tillhandahålla personal till de gemensamma tillsynsgrupperna faktiskt innebär. I april 2015 diskuterade tillsynsnämnden resultaten av bemanningsundersökningen från januari 2015. Under diskussionen nämnde vissa ledamöter i nämnden att de inte kunde göra några bemanningsåtaganden och faktiskt aldrig hade gjort det. De hade bara besvarat enkäter och noggrant rapporterat antalet anställda i tillsynsgrupperna, vilket inte var något åtagande⁹¹.

89 Två länder har ett system med två tillsynsmyndigheter.

90 En nationell behörig myndighet har åtagit sig att bidra med fler anställda än det antal heltidsekvivalenter som ECB har begärt.

91 *Report of the composition, staffing and skills of the JSTs* (rapport om de gemensamma tillsynsgruppernas sammansättning, bemanning och kompetens), ECB-rapport nr 2/2015, 10 december 2015, s. 16.

Gemensamma tillsynsgrupper – organisation och resursfördelning

135

I maj 2015 hade de nationella behöriga myndigheterna åtagit sig att bidra med 830,5 heltidsekvivalenter. Den ursprungliga målkvoten 25/75 % innebar att de nationella behöriga myndigheterna från början skulle bidra med 1 209 heltidsekvivalenter. Enligt siffror från ECB hade generaldirektoratet för mikrotillsyn I och II i mars 2016 455 heltidsekvivalenter i samtliga gemensamma tillsynsgrupper. Ökningen av ECB:s bidrag till personalen med 52 heltidsekvivalenter sedan november 2014 kompenserade inte för gapet mellan det ursprungliga målvärdet för de nationella behöriga myndigheterna och de nationella behöriga myndigheternas faktiska "åtagande".

136

I skrivelserna från tillsynsnämndens ordförande till de nationella behöriga myndigheterna i september 2015 tog ECB upp den relativa bristen på tillsynspersonal jämfört med USA. Jämfört med banktillsynsmyndigheterna i detta land (*Federal Reserve* och *Office of the Comptroller of the Currency*) har den gemensamma tillsynsmekanismen i genomsnitt per bank endast ungefär 60 % av den kapacitet som ägnas löpande tillsyn.

137

Problemet med bristen på personal från de nationella behöriga myndigheterna kan förvärras ytterligare av att ECB låter samordnarna i kluster 3–5 och värdstatsklustret leda flera tillsynsgrupper samtidigt. I praktiken har de flesta samordnare i kluster 4, 5 och värdstatsklustret hand om två till fyra tillsynsgrupper. En person har dock hand om fem tillsynsgrupper.

De gemensamma tillsynsgruppernas sammansättning, rapporteringsvägar och utbildning

Personal från många olika länder gynnar utbyte av information och bästa praxis

138

Syftet med de gemensamma tillsynsgruppernas multinationella sammansättning är bland annat att främja utbyte av information och bästa praxis från alla jurisdiktioner inom den gemensamma tillsynsmekanismen och skapa en harmoniserad tillsynskultur och lika villkor.

Gemensamma tillsynsgrupper – organisation och resursfördelning

139

Tillsynsgruppernas samordnare ansvarar för ledningen av alla gruppmedlemmar-ns arbete, vilket omfattar även den personal från de nationella behöriga myndigheterna som är baserad i andra länder. De har hjälp av "delsamordnare" från de nationella behöriga myndigheterna som samordnar den löpande tillsynen på nationell nivå. Delsamordnarna ska också se till att tillsynen utförs på ett professionellt och aktsamt sätt, i enlighet med den gemensamma tillsynsmekanismens principer och under ledning av samordnaren. Utöver regelbunden kommunikation via telefon/e-post träffas tillsynsgrupperna ofta på ECB, vid de nationella behöriga myndigheterna eller på plats i den övervakade banken. Tillsynsgruppens medlemmar deltar också i teambyggnad och utbildningskurser.

Motstridiga rapporteringsvägar

140

De gemensamma tillsynsgruppernas sammansättning gör att det i flera avseenden kan vara svårt för dem att fungera effektivt, särskilt när det gäller fördelning av arbetsuppgifter och kommunikationsflöden inom gruppen, som samordnaren ansvarar för. All personal i tillsynsgrupperna (från både ECB och de nationella behöriga myndigheterna) rapporterar till samordnaren (men håller även de nationella myndigheterna underrättade). De nationella behöriga myndigheternas personal i tillsynsgrupperna har dock dubbla rapporteringsvägar: för arbetet i tillsynsgruppen, som helt klart står för merparten av deras yrkesförpliktelser⁹², rapporterar de till samordnaren, medan de rapporterar till sina chefer vid de nationella myndigheterna för allt annat arbete. I alla hierarki- och personalfrågor rapporterar de dessutom endast till den nationella behöriga myndighetens ledning.

Kommunikationsflödena och fördelningen av arbetsuppgifter är otydliga

141

För att de gemensamma tillsynsgrupperna ska fungera effektivt är det avgörande med goda arbetsförbindelser mellan tillsynsgruppernas samordnare och de nationella behöriga myndigheternas delsamordnare och en hög grad av samarbete och interaktion. Vid ECB:s interna granskning (se punkt 116) framgick det att samarbetet mellan ECB:s och de nationella behöriga myndigheternas personal i tillsynsgrupperna i allmänhet är gott, men att det finns skillnader mellan grupperna:

- a) Vissa samordnare uppgav att det fanns problem med fördelningen av arbetsuppgifter vid de nationella behöriga myndigheterna. I de största gemensamma tillsynsgrupperna fördelas dessutom arbetsuppgifterna i huvudsak av delsamordnarna, och samordnaren hade ibland begränsad insikt i fördelningens effektivitet.

92 Fördelningen mellan dessa arbetsuppgifter fastställs genom bilaterala avtal mellan ECB och de nationella behöriga myndigheterna, med "tak" för den tid som ägnas arbetsuppgifterna för tillsynsgruppen. Denna tid varierar mellan 75 % och 100 %. En nationell behörig myndighet har taket 75 %, 14 myndigheter har taket 80 %, tre 90 %, en 95 % och två har inget tak (100 %). (Det totala antalet är större än 19 eftersom två länder har flera tillsynsmyndigheter, och dessa kan tillämpa olika tak.)

Gemensamma tillsynsgrupper – organisation och resursfördelning

- b) I vissa tillsynsgrupper var det problem med informationsutbytet och kommunikationen. Vissa delsamordnare klagade över att de nationella behöriga myndigheternas medlemmar får otillräcklig information om samordnarens ansökningar, och att de inte fick någon återkoppling efter det att kraven hade uppfyllts.
- c) Tillsynsgruppernas gemensamma e-brevlådor, som används som en enda ingångspunkt för utbyte av information med de övervakade institutionerna, är inte tillgängliga för medlemmar från de nationella behöriga myndigheterna. Vissa tillsynsgrupper låter den övervakade banken kommunicera samtidigt med ECB och den nationella behöriga myndigheten.

93 Denna siffra fastställdes i en undersökning som genomfördes av ECB:s kommitté för organisationsutveckling (oktober 2014).

94 De horisontella funktionernas beteckningar och inriktning kan variera bland de nationella behöriga myndigheterna, men omfattar i allmänhet specialområden eller enheter inriktade på tillstånd för bankverksamhet, krishantering, verkställighet och sanktioner, tillsynspolicy, interna riskmodeller, planering och samordning och så vidare.

Skillnader i användningen och klassificeringen av de nationella behöriga myndigheternas horisontella funktioner kan leda till ineffektivt utnyttjande av resurserna

142

Vid de nationella behöriga myndigheterna arbetar ungefär 1 300 heltidsekvivalenter⁹³ i horisontella tillsynsfunktioner⁹⁴. Det ges mycket få riktlinjer om direkt interaktion mellan de gemensamma tillsynsgrupperna och de nationella behöriga myndigheternas horisontella funktioner. Vid ECB:s interna översyn (se punkt 116) framgick det att de nationella behöriga myndigheternas personal i tillsynsgrupperna i vissa fall kontaktade sina lokala horisontella grupper, medan medlemmarna från ECB kontaktade ECB:s horisontella avdelningar i samma syfte. Det ledde till dubbelarbete och försenade beslut.

Det saknas bindande prestationsbedömningar av de nationella behöriga myndigheternas medarbetare i de gemensamma tillsynsgrupperna, vilket kan leda till problem med motivation och prestationer

143

När den gemensamma tillsynsmekanismen inrättades fanns det inga formella förfaranden som ECB kunde använda för att officiellt rapportera om hur de nationella behöriga myndigheternas personal presterade i tillsynsgrupperna till myndigheternas ledning. Den återkoppling som gavs var inofficiell, och de nationella behöriga myndigheterna var inte skyldiga att vare sig godta eller använda den.

Gemensamma tillsynsgrupper – organisation och resursfördelning

144

ECB har nu upprättat en pilotprocess för officiell återkoppling från tillsynsgruppernas samordnare till de av tillsynsgruppernas delsamordnare som kommer från de nationella behöriga myndigheterna men inte till annan personal från de nationella behöriga myndigheterna. Processen trädde i kraft den 18 november 2015⁹⁵. "Beroende på vilka erfarenheter som görs [...] kommer ett mer omfattande genomförande av feedbackmekanismen att övervägas."⁹⁶ Detta är en positiv utveckling och kan leda till en betydande förbättring jämfört med den tidigare situationen.

145

Det är dock helt upp till den nationella behöriga myndigheten om den använder återkopplingen från den gemensamma tillsynsgruppens samordnare och om den tar med informationen i myndighetens egna personalrapporter. De nationella behöriga myndigheterna har inte bara det fulla ansvaret för prestationsbedömningen av sin personal, utan vissa myndigheter kan till och med vara förhindrade att använda ECB:s återkoppling på grund av nationell lagstiftning.

146

Av de nationella behöriga myndigheter som besvarade vår enkät uppgav 80 % att de får återkoppling från ECB om myndighetens personal i de gemensamma tillsynsgrupperna. Endast 33 % uppgav dock att de tar hänsyn till återkopplingen i sin egen prestationsgranskning.

147

Motstridiga rapporteringsvägar och avsaknad av bindande återkoppling från ECB skulle kunna få en negativ effekt. Risken är att personalen från de nationella behöriga myndigheterna prioriterar arbetet för myndigheten framför sina arbetsuppgifter för tillsynsgruppen.

95 Beslut ECB/2015/36 (offentliggjort på https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/celex_32015d0036_sv_txt.pdf).

96 Skäl 3 i beslut ECB/2015/36 av den 18 november 2015.

Gemensamma tillsynsgrupper – organisation och resursfördelning

I den gemensamma tillsynsmekanismen ingår ingen utbildningsplan eller något auktoriseringsprogram för tillsynspersonalen

148

ECB tillhandahåller omfattande utbildning i både allmänna kunskaper i företagande och mjuka färdigheter, som skriftlig kommunikation, och erbjuder ledarskapskurser och utbildning om processer och it-verktyg. Banktillsynspersonalens fackkunskaper testas under rekryteringen och ECB ger sin personal tillgång till onlinekurser om banktillsyn som anordnas av *Financial Stability Institute*. De kan även gå utbildningar som anordnas av de nationella behöriga myndigheterna eller andra banktillsynsmyndigheter, utöver de särskilda utbildningar som huvudsakligen erbjuds av GD mikrotillsyn IV. Det finns dock ingen strukturerad obligatorisk utbildningsplan som sådan, vilket särskilt skulle behövas inom fackområdet som är relevanta just för SSM-anställdas banktillsynsuppgifter. En styrgrupp har inrättats som ska utarbeta en utbildningsplan på tillsynsområdet för hela SSM och för all berörd SSM-personal och hålla den aktuell. Gruppen håller på att utveckla och komplettera de befintliga delarna av en sådan utbildningsplan så att det ska finnas en ändamålsenlig utbildningsplan för hela SSM. Prioriterade utbildningsinsatser ska genomföras under hösten i år och ett mer heltäckande program ska utarbetas under 2017.

149

Bristen på en utbildningsplan eller ett kunskapscertifieringsprogram är visserligen förståelig alldeles i början av verksamheten, men den kan hindra en ändamålsenlig tillsyn, eftersom de SSM-anställda kanske saknar den uppdaterade fackkunskap som krävs för att på ett ändamålsenligt sätt övervaka EU:s banksektor. Detta är extra viktigt med tanke på de många nya tillsynsriktlinjer och tillsynskrav som har tillkommit under senare år. ECB:s nya personal har dessutom en bakgrund inom många olika nationella tillsynssystem och rättsordningar som fortfarande i hög grad skiljer sig åt, trots försöken att harmonisera praxis inom den gemensamma tillsynsmekanismen. I en sådan miljö förefaller ett djupgående och integrerat tillsynsutbildningsprogram med ett tydligt auktoriseringsförfarande vara nödvändigt för att skapa den verkligt integrerade tillsynsmekanism som avses i SSM-förordningen⁹⁷.

97 Se skäl 79 i SSM-förordningen.

Systemet för inspektioner på plats är logiskt och heltäckande

150

Vår revision av inspektioner på plats baserades på Baselkommitténs grundläggande principer, vilka föreskriver att tillsynsorganen tillämpar en lämplig kombination av inspektioner på plats och skrivbordstillsyn⁹⁸. Tillsynsorganen bör ha ett sammanhängande förfarande för att planera och genomföra inspektioner på plats och skrivbordstillsyn, och använda riktlinjer och förfaranden för att se till att sådan verksamhet bedrivs på noggrann och konsekvent grund med tydliga ansvarsområden, mål och resultat, och att det finns effektiv samordning och ett effektivt informationsutbyte mellan den inspektion som sker på plats och den som sker utifrån dokument⁹⁹.

151

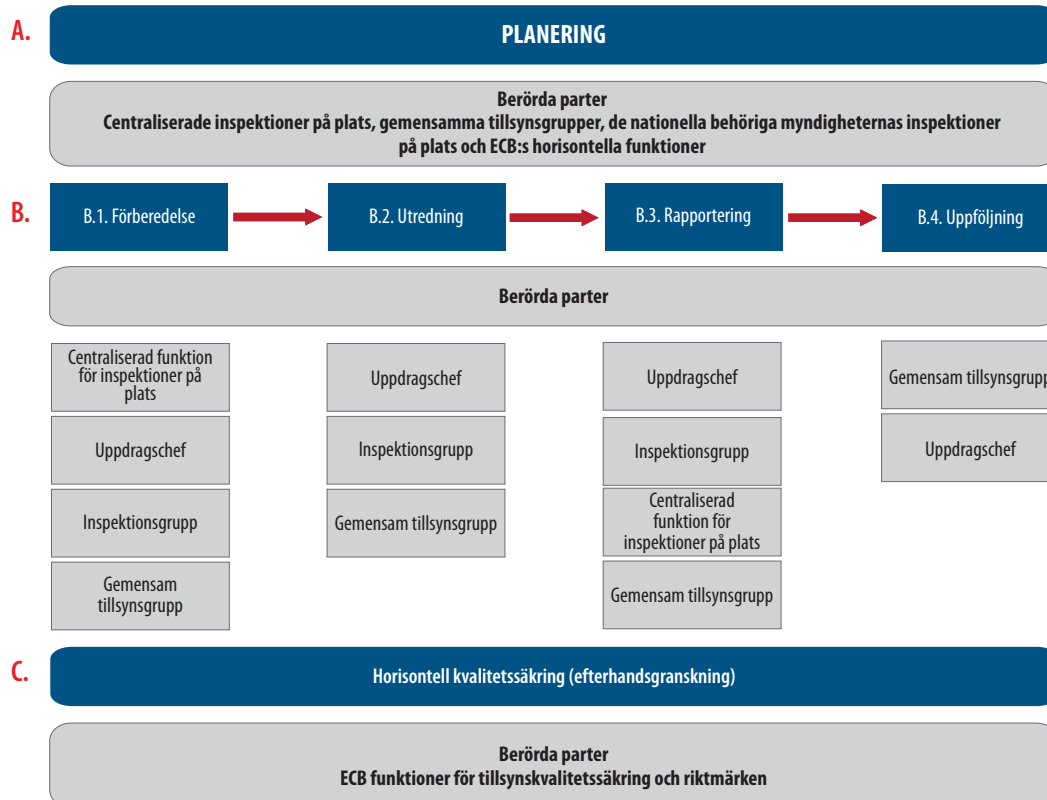
Förfarandet för inspektioner på plats är indelat i tydligt definierade faser (se **figur 12**)

98 Baselkommitténs principer för banktillsyn från 2012, princip 9, väsentligt kriterium 1. Principerna definierar inspektioner på plats som ett verktyg för att göra en oberoende kontroll av att tillräckliga riktlinjer, förfaranden och kontroller finns på bankerna, fastställa att information från bankerna är tillförlitlig, få fram ytterligare uppgifter om banken och dess närstående bolag som behövs för utvärdering av bankens skick, övervaka bankens uppföljning av tillsynsfrågor etc.

99 Baselkommitténs principer för banktillsyn från 2012, princip 9, väsentligt kriterium 2.

Figur 12

Faserna i en inspektion på plats



Källa: Europeiska revisionsrätten utifrån information från ECB.

Inspektion på plats

152

Under **förberedandefasen** förväntas alla deltagare skapa en gemensam förståelse av den planerade inspektionens omfattning. Samordnaren i den gemensamma tillsynsgruppen och den uppdragschef som ansvarar för den grupp som utför inspektioner på plats upprättar inför besöket anteckningar där inspektionens målsättningar, omfattning och detaljer framgår. Under **utredningsfasen** genomförs alla erforderliga inspektionsprocedurer under uppdragschefens ledning, främst i kreditinstitutets lokaler. Uppdragschefen förbereder ett preliminärt utkast till rapport, som banken uppmanas att kommentera under det möte som hålls innan tillsynen avslutas. Därefter framställs ett utkast till rapport som uppdragschefens nationella behöriga myndighet och ECB:s centrala avdelning för inspektioner på plats gör en konsekvensbedömning av. Uppdragschefen slutför därefter rapporten, och sedan håller man ett avslutande möte med kreditinstitutet under ledning av den gemensamma tillsynsgruppens samordnare. Under uppföljningsfasen förbereder den gemensamma tillsynsgruppens samordnare rekommendationer på grundval av iakttagelserna i inspektionsrapporten. Banken får ta del av dessa rekommendationer i ett uppföljningsbrev.

Praktiska brister har uppstått rörande bemanning, planering och utförande av inspektioner på plats

ECB deltar inte i någon större utsträckning i inspektionerna på plats

153

Den centrala avdelningen för inspektioner på plats hade 46 anställda i slutet av november 2015, varav 35 hade lett eller deltagit i inspektioner. Den centrala avdelningen för inspektioner på plats uppskattar att de anställda använder två tredjedelar av sin arbetstid för fältarbete och en tredjedel för planering, samordning och enhetlighetskontroll.

154

Under 2015, fram till oktober, utfördes sammanlagt 235 inspektioner på plats. Den centrala avdelningen för inspektioner på plats ledde 29 av dessa inspektioner (12 % av det totala antalet), medan de flesta av inspektionerna leddes av en nationell behörig myndighet. ECB tillhandahöll 8 % av personalen för alla inspektioner på plats under 2015, och resterande 92 % kom från nationella behöriga myndigheter.

155

Enligt SSM-förordningen ansvarar ECB för den direkta övervakningen av alla systemviktiga banker i euroområdet. Inspektioner på plats är en mycket viktig komponent i denna befogenhet. ECB:s centrala roll vid inspektioner på plats framgår tydligt i skäl 47¹⁰⁰ och artikel 12.1¹⁰¹ i SSM-förordningen. Även om detta inte betyder att varje inspektion måste ledas eller utföras av enbart ECB:s personal, är ECB:s deltagande i nuläget överraskande lågt och inte i linje med förordningens anda. Tillsynsmanualen anger dessutom att "de som utför inspektioner på plats i regel leds av personal från en nationell behörig myndighet", vilket inte överensstämmer med förordningen. Se **tabell 7** nedan för fullständig information om denna fråga.

Tabell 7

Bestämmelser för uppdragschefer

SSM-förordningen	Ramförordningen	Tillsynsmanualen
<p>Artikel 12 För att utföra de uppgifter som den tilldelas genom denna förordning får ECB, på de övriga villkor som anges i tillämplig unionsrätt och i enlighet med artikel 13, genomföra alla nödvändiga inspektioner på plats i företagslokaler som tillhör de juridiska personer som avses i artikel 10.1 och alla andra företag som omfattas av gruppbaserad tillsyn där ECB är den samordnande tillsynsmyndigheten i enlighet med artikel 4.1 g, förutsatt att den berörda nationella behöriga myndigheten har meddelats i förväg.</p> <p>Skäl 47 För att effektivt kunna utföra sina uppgifter bör ECB ha möjlighet att begära in all nödvändig information samt genomföra utredningar och inspektioner på plats när så är lämpligt samarbete med nationella behöriga myndigheter.</p>	<p>Artikel 143.1 1. För att utföra de uppgifter som ECB tilldelas genom SSM-förordningen ska ECB enligt artikel 12 i SSM-förordningen utse grupper för inspektioner på plats som fastställs i artikel 144 för att genomföra alla nödvändiga inspektioner på plats i lokaler som tillhör en juridisk person enligt artikel 10.1 i SSM-förordningen.</p> <p>Artikel 144 1. ECB ska ansvara för inrättande och sammansättning av grupper för inspektioner på plats under medverkan av de nationella behöriga myndigheterna, i enlighet med artikel 12 i SSM-förordningen. 2. ECB ska utse den som ska leda gruppen för inspektioner på plats från ECB:s och den nationella behöriga myndighetens personal.</p>	<p>Punkt 45 De grupper som utför inspektioner på plats leds i allmänhet av personal från nationella behöriga myndigheter.</p>

Källa: Europeiska revisionsrätten.

100 För att effektivt kunna utföra sina uppgifter bör ECB ha möjlighet att begära in all nödvändig information samt genomföra utredningar och inspektioner på plats, när så är lämpligt i samarbete med nationella behöriga myndigheter. ECB och de nationella behöriga myndigheterna bör ha tillgång till samma information utan att kreditinstituten blir föremål för dubbla rapporteringskrav.

101 För att utföra de uppgifter som den tilldelas genom denna förordning får ECB, på de övriga villkor som anges i tillämplig unionsrätt och i enlighet med artikel 13, genomföra alla nödvändiga inspektioner på plats i företagslokaler som tillhör de juridiska personer som avses i artikel 10.1 och alla andra företag som omfattas av gruppbaserad tillsyn där ECB är den samordnande tillsynsmyndigheten i enlighet med artikel 4.1 g, förutsatt att den berörda nationella behöriga myndigheten har meddelats i förväg. När inspektionernas korrekta genomförande och effektivitet så kräver får ECB genomföra inspektionen på plats utan förhandsanmälan till dessa juridiska personer.

Inspektion på plats

156

ECB utnämner medlemmarna i en tillsynsgrupp, inklusive uppdragschefen. Både ramförordningen och tillsynsmanualen utesluter utomstående personer, såsom personer från revisionsföretag, från möjligheten att bli utnämnda till uppdragschefer och anger att de endast kan fungera som medlemmar i tillsynsgruppen. Ramförordningen är således mera restriktiv än SSM-förordningen. I en studie som nyligen utfördes för Europaparlamentets räkning hävdas att ett mer flexibelt synsätt i fråga om externa revisorers inblandning i tillsynen under vissa förhållanden skulle förbättra kvaliteten¹⁰². Att tillsätta externa sakkunniga med lämpliga skyddsåtgärder, samtidigt som man ser till att eventuella intressekonflikter undviks, skulle i själva verket kunna underlätta situationen när ECB har begränsade personalresurser.

157

I vår enkät frågade vi de nationella behöriga myndigheterna om det är möjligt för utomstående att fungera som uppdragschefer för inspektioner på plats av mindre betydande kreditinstitut. Två nationella behöriga myndigheter svarade ja. En av dem har under många år använt utomstående som uppdragschefer.

158

Det framgick av en analys gjord av ECB i samband med en intern rapport om tillsynskvalitetssäkring om programmet för tillsynsgranskning, att det 2015 förelåg en negativ trend i fördelningen av personal från de nationella behöriga myndigheterna till gränsöverskridande inspektioner. En orsak till detta var policyn för ersättning av de nationella behöriga myndigheternas utgifter för resor och löner. Styrelsen beslutade i september 2015 att man ska täcka och ersätta alla reseutgifter, men inte lönekostnader. I vår enkät frågade vi de nationella behöriga myndigheterna om de ansåg att lönekostnader borde ersättas. Fem av de sju nationella behöriga myndigheter som svarade ansåg att lönerna borde ersättas, medan de andra två menade att det nuvarande arrangemanget inte bör ändras. Andra orsaker till den minskande tilldelningen av personal från de nationella behöriga myndigheterna var enligt samma rapport brist på resurser inom dessa myndigheter och det faktum att de gränsöverskridande inspektionerna pågår så länge.

Planeringen är detaljerad och komplicerad

159

Tillsynsprocessen inleds genom att man för varje betydande kreditinstitut inrättar ett program för tillsynsgranskning, som fastställer tillsynsåtgärder och prioriteringar för det påföljande året. I programmet för tillsynsgranskning listas alla ansökningar om inspektion och klassificeras i prioritetsordning, som "mycket viktig", "viktig" eller "önskvärd"¹⁰³. Ingen vägledning ges för denna klassificering.

102 *Banking Supervision and External Auditors in the European Union* (banktillsyn och externa revisorer i Europeiska unionen), s. 6, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/542673/IPOL_STU\(2015\)542673_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/542673/IPOL_STU(2015)542673_EN.pdf)

103 Kapitel 6 punkt 75 i tillsynsmanualen.

Inspektion på plats

160

Tabell 8 visar antalet inspektioner som begärts av de enskilda gemensamma tillsynsgrupperna och antalet inspektioner som utfördes 2015, i prioritetsordning. De sammanlagda siffrorna visar att de enskilda gemensamma tillsynsgrupperna under år 2015 lämnade in 576 ansökningar om inspektioner på plats, varav 250 (43 %) godkändes. ECB förklarade att medan vissa inspektioner inte ansågs vara motiverade, kunde andra inte utföras på grund av brist på personal hos ECB eller de nationella behöriga myndigheterna. Tre av de elva nationella behöriga myndigheter som svarade på frågan om lämplig bemanning angav att de led av personalbrist. Avdelningen för tillsynskvalitetssäkring fastslog i sin rapport att de nationella behöriga myndigheternas resurser var särskilt knappa under andra halvåret 2015.

Tabell 8

Begärda, godkända och utförda inspektioner för 2015 (t.o.m. den 31 oktober 2015)

Prioritetsnivå	Antal begärda inspektioner	Antal godkända ansökningar om inspektion	Antal utförda inspektioner
Mycket viktig	Inte offentliggjort	148	143
Viktig	Inte offentliggjort	86	80
Önskvärd	Inte offentliggjort	16	12
Totalt	576	250	235

Källa: Anpassad från ECB, icke-reviderade siffror.

161

Tillsynsmanualen behandlar eller förklarar inte förfarandet för omplanering av inspektioner på plats. Det fastställs emellertid i en månatlig uppdatering om inspektioner på plats, som kräver godkännande från tillsynsnämnden och ECB-rådet enligt det så kallade förfarandet med implicit godkännande.

162

Fram till november 2015 hade de nationella behöriga myndigheterna tillhandahållit 249 uppdragschefer (134 heltidsekvivalenter) och 906 inspektörer (421 heltidsekvivalenter) för inspektioner på plats. Skillnaden mellan antalet heltidsanställda och antalet heltidsekvivalenter berodde främst på den tid som inspektörerna kunde lägga på uppdragen, men också, enligt den centrala avdelningen för inspektioner på plats, på att siffrorna från de nationella behöriga myndigheterna inte var tillförlitliga. På grund av resursbrist var den centrala avdelningen för inspektioner på plats tvungen att omprioritera andra inspektioner under 2015 för att tillmötesgå *ad hoc*-ansökningar om inspektion.

Inspektion på plats

163

Tillsynsmanualen anger ingen minimifrekvens för inspektioner, även om detta anses vara bästa tillsynspraxis¹⁰⁴. Tillsynsmyndigheten efterfrågade i januari 2017 en tydlig strategi för ansökningar om inspektioner på plats och för hur de skulle prioriteras. Ett beslut om ett förslag till strategi för planeringen av inspektioner på plats, som även innefattade "planerade engagemangsnivåer" fattades i maj 2016. Planerade engagemangsnivåer är ett indikativt antal inspektioner på plats som helst ska utföras under en planeringscykel. Det är fortfarande så att det inte finns någon bestämmelse enligt vilken kreditinstitutet själva kan begära en inspektion på plats, vilket är praxis i andra system för tillsyn¹⁰⁵.

164

De gemensamma tillsynsgruppernas samordnare måste för 2016 lämna in en kortfattad skriftlig motivering för varje begäran om inspektion på plats. Detta gör det möjligt för den centrala avdelningen för inspektioner på plats att få en bättre förståelse av kraven, vilket borde göra planeringsprocessen effektivare. I detta hänseende fastslog rapporten om tillsynskvalitetssäkring att medan det med hänsyn till de begränsade resurserna på kort sikt kan vara förnuftigt att välja inspektioner på grundval av tillgängliga resurser, bör de gemensamma tillsynsgruppernas förslag på lång sikt godkännas utifrån det berörda kreditinstitutets särskilda situation och riskprofil.

Det behövs förbättringar på it-området

165

Utförandet, rapporteringen och uppföljningen av inspektioner på plats bör stödjas av ett lämpligt it-system. ECB använder informationshanteringssystemet IMAS. Eftersom IMAS är det huvudsakliga it-verktyg som används både av de gemensamma tillsynsgrupperna och tillsynsmyndigheten för inspektion på plats, bör det utgöra den tekniska grunden för att harmonisera förfarandena och skapa konsekvens i tillsynen av kreditinstitut.

166

Det är lämpligt att ECB använder en integrerad it-plattform för att täcka både inspektioner på plats och skrivbordstillsyn. När det gäller inspektioner på plats har IMAS dock följande brister:

- a) Det saknas en funktion för bemanning och övervakning av uppdrag.
- b) Det är inte anpassat till kapitel 6 i SSM:s tillsynsmanual, särskilt vad gäller enhetliga dokumentationsstandarder och verifieringskedjor.
- c) Upp- och nedladdningen av dokument och data är bristfällig.
- d) Det är problem med fjärråtkomsten.
- e) Rapporteringsfunktionerna är olämpliga.
- f) Kontrollförfarandena är olämpliga.

104 Se avsnitt 5000.0.3 i tillsynsmanualen från USA:s *Federal Reserve*.

105 Se avsnitt 5000.0.2 i tillsynsmanualen från USA:s *Federal Reserve*.

167

Den nuvarande versionen av IMAS är olämplig för inspektioner på plats. Detta var enligt ECB en tillfällig lösning som användes tills ett fullt utvecklat it-system kunde införas. Fem av de behöriga nationella behöriga myndigheter som besvarade vår enkät använder för närvarande IMAS, och fyra gör det inte. Graden av användning skiljer sig åt mellan myndigheterna.

168

Vi kunde inte hitta någon information i tillsynsmanualen om hur inspektionsdokument (dvs. inspektionsrapporter) lagras eller arkiveras om IMAS inte används. Den centrala avdelningen för inspektioner på plats tillhandahåller en e-postmall, med krav på vissa dokument som ska lagras i IMAS. Detta e-postmeddelande skickas till uppdragscheferna när den slutliga rapporten offentliggörs. Den centrala avdelningen för inspektioner på plats kontrollerar dock inte om alla nödvändiga dokument har lagrats. Dessutom innehåller e-postmeddelandet inga krav på lagring av bevis som inte har använts för att dra slutsatser.

169

Dokumentationen innehöll inget bevis som tyder på att tillsynsmyndigheten fått information om att IMAS saknar vissa nyckelfunktioner, information som skulle hjälpa tillsynsmyndigheten att fatta väl underbyggda beslut.

170

Uppdragscheferna har tillgång till samtliga inspektionsrapporter i IMAS under hela tjänstgöringstiden. Det medför en operativ risk för felanvändning eller oavsiktlig förlust av rapporterade uppgifter. ECB gav oss ett policydokument om dess SSM-personals användarrättigheter till tillsynsinformation i IMAS, men dokumentet omfattar inte användarrättigheter för uppdragschefer eller personer som de nationella behöriga myndigheterna utsett för att utföra tillsynsbesök. Tillsynsmanualen kräver dessutom inte att alla arbetsdokument ska lagras i IMAS, utan de nationella behöriga myndigheterna har fria händer i detta avseende.

ECB planerar konkreta åtgärder för att förbättra inspektörernas och uppdragschefernas kvalifikationer och kompetens

171

Enligt SSM-ramförordningen har ECB ansvaret för att inrätta och sätta ihop tillsynsgrupper för inspektion på plats. I praktiken måste ECB förlita sig på personal från de nationella behöriga myndigheterna, med tanke på sina begränsade resurser.

172

Vi fick endast aggregerad statistik om graden av erfarenhet hos de uppdragschefer och projektledare som ansvarar för revisionen av bankernas modeller för interna kapitalkrav. I februari 2015 hade 56 % av alla uppdragschefer och projektledare mindre än tre års erfarenhet av att leda inspektioner på plats eller revisioner av interna modeller¹⁰⁶.

173

På grund av skillnaderna mellan de nationella behöriga myndigheterna inventerar den centrala avdelningen för inspektioner på plats regelbundet kompetensen hos de nationella behöriga myndigheternas personal för inspektioner på plats via halvårsundersökningar. Vi fick en sammanfattning för februari 2015, men utan närmare uppgifter från undersökningen. Enligt sammanfattningen kunde endast tre nationella behöriga myndigheter vid den tidpunkten tillhandahålla personal med erforderlig kompetens för inspektioner på plats. En av de nationella behöriga myndigheterna saknade nästan alla nödvändiga kompetenser, och de övriga saknade åtminstone några kompetenser.

174

I vår enkät bad vi bankerna bedöma kvaliteten på de inspektioner som gjorts på plats sedan SSM-förordningen inrättades. Av respondenterna ansåg 54 % att kvaliteten var god eller mycket god, medan 37 % svarade att kvaliteten inte var mer än tillräcklig och 10 % svarade att den var dålig.

175

Under 2015 anordnade ECB sex seminarier för uppdragschefer. Men hälften av alla uppdragschefer deltog inte ens i ett av seminarierna. ECB planerar att inrätta en inspektionsakademi, som ska ta fram skraddarsydda kurser som en del av ECB:s institutionella utbildningsprogram.

¹⁰⁶ Interna modeller används för att beräkna kapitalkrav enligt kapitalkravsförordningen. Dessa interna modeller bör godkännas och övervakas av tillsynsmyndigheterna. Ytterligare information finns i ECB:s vägledning för banktillsyn, november 2014.

Rapporteringsstrukturen är tydlig men inte tillräckligt detaljerad och kan försämrats till följd av långdragna förfaranden

ECB:s rapporteringsförfarande är välstrukturerat

176

Den ordningsföljd som ska respekteras vid inspektioner på plats är tydligt definierad. Se alla detaljer i **bilaga X**. I enkäten tillfrågades bankerna huruvida de getts rimliga möjligheter att kommentera utkastet till inspektionsrapport och diskutera det med den personal som utfört inspektionen på plats. En stor majoritet av respondenterna (92 %) svarade ja på den frågan.

177

Enligt "självständighetsprincipen"¹⁰⁷ kan den centrala avdelningen för inspektioner på plats visserligen begära sakändringar i en inspektionsrapport, men uppdragschefen är i sin fulla rätt att vägra. Även om en sådan vägran ska registreras som den del av de slutsatser om tillsynens enhetlighet som utarbetas av den centrala avdelningen för inspektioner på plats, är uppdragschefens slutliga utkast den version av rapporten som vidarebefordras till banken.

Reglerna för hur slutsatser ska kommuniceras är dock inte fullständiga

178

Slutsatser från inspektioner kategoriseras på grundval av sin påverkan på kreditinstitutets ekonomiska situation ("låg", "måttlig", "stor" och "mycket stor")¹⁰⁸. Denna klassificering används dock endast internt och dokumenteras av tillsynsorganen i arbetsdokumenten, men nämns inte i inspektionsrapporten. Tillsynsmanualen ger ingen vägledning om detta. Det är svårt att säkerställa att kategorisering som gjorts av olika uppdragschefer är konsekvent – en fråga som måste behandlas genom enhetlighetskontroller. Två av de nationella behöriga myndigheter som besvarade vår enkät ansåg att ECB:s vägledning om den interna kategoriseringen var otillräcklig, medan nio ansåg den vara tillfredsställande.

107 Enligt "självständighetsprincipen" är uppdragschefen ensam ansvarig för utförande, rapportering och godkännande av inspektionsrapporten.

108 Kapitel 6 punkt 123 i tillsynsmanualen.

179

Tillsynsmanualen nämner inte till vem rapporterna för inspektion på plats ska sändas. ECB har inte i detalj undersökt vilka som skulle vara lämpliga mottagare i varje jurisdiktion. Den gemensamma tillsynsgruppens samordnare avgör vem rapporten sänds till. Det finns en risk för att ledamöter i kreditinstitutets styrelse (inklusive icke-verkställande ledamöter), tillsynsråd eller revisionskommitté, inte får rapporten.

180

I vår enkät bad vi bankerna ange vem rapporterna om inspektion på plats riktades till. En majoritet av dem som svarade (56 %) uppgav att rapporterna endast riktas till styrelsen, 11 % att de endast riktas till tillsynsrådet och 9 % svarade att rapporterna endast riktas till vd:n. Av de svarande uppgav 9 % att rapporterna riktades till både styrelsen och tillsynsrådet. I de resterande svaren (15 %) uppgavs olika kombinationer av mottagare eller, i sällsynta fall, helt andra mottagare.

181

Beroende på hur väsentliga och allvarliga slutsatserna är kan rekommendationerna anta en av två former. "Operativa akter" är icke-bindande och omfattas inte av tillsynsnämndens och ECB-rådets beslutsordning. "Tillsynsbeslut" utarbetas däremot av samordnaren i den gemensamma tillsynsgruppen, och tillsynsnämnden och ECB-rådet godkänner dem enligt förfarandet med implicit godkännande. Även om ECB försåg oss med några relevanta avsnitt av tillsynsmanualen, innehöll dessa ingen vägledning om begreppen väsentlighet eller allvarighet.

182

Den slutliga rapporten och rekommendationerna diskuteras under det avslutande mötet med kreditinstitutet. Enligt tillsynsmanualen är deltagande obligatoriskt för uppdragschefen och samordnaren för de gemensamma tillsynsgrupperna, men det framgår inte vem som förväntas delta från kreditinstitutets sida¹⁰⁹.

109 Kapitel 6 punkt 137 i tillsynsmanualen.

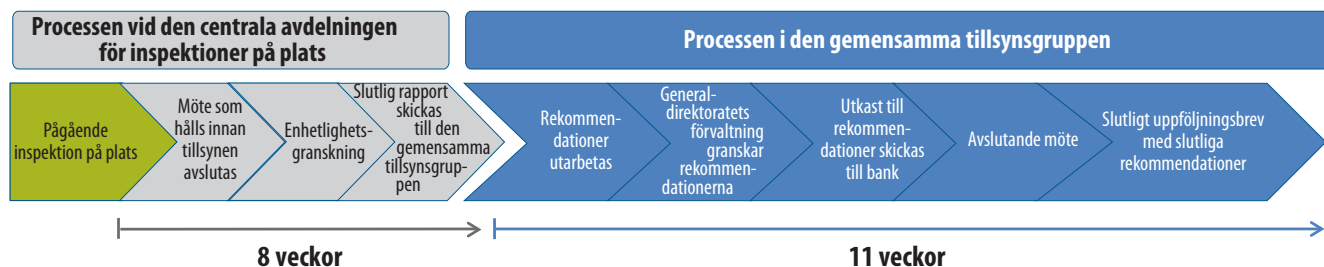
Tidsramen för att lägga fram rapporter är generös

183

Som framgår av **figur 13**, ska den slutliga rapporten sändas till den gemensamma tillsynsgruppens samordnare inom åtta veckor. Det slutliga uppföljande brevet ska sändas till banken inom ytterligare elva veckor, vilket ger en sammanlagd tidsfrist på 19 veckor. Eftersom förfarandet är utdraget finns det en risk för att slutsatserna från inspektionerna hinner bli inaktuella innan de når berörda parter.

Figur 13

Tidslinje för uppföljningsprocessen



Källa: Europeiska revisionsrätten utifrån information från ECB.

184

ECB lyckades inrätta en komplex tillsynsstruktur på relativt kort tid. Den nya tillsynsmekanismen är till sin natur beroende av resurser från nationella behöriga myndigheter. Dessutom behöver resurserna för internrevision utökas och tiden för internrevisionens risktäckning förkortas. Informationen från ECB var bara delvis tillräcklig för att vi skulle kunna utvärdera effektiviteten hos verksamheter i anknytning till SSM:s styrningsstruktur, de gemensamma tillsynsgruppernas arbete och inspektioner på plats¹¹⁰. De luckor i revisionen som har uppstått sedan SSM inrättades, och som framhölls av kontaktkommittén för högre nationella revisionsorgan, har därför bekräftats av vår revision.

Styrning

185

Beslutsordningen är komplex med många lager av informationsutbyte (punkterna 32–35). Tillsynsnämnden bär ansvaret för att färdigställa ett enormt antal fullständiga utkast till beslut, vilket kan leda till att tillsynsnämndens möten blir mindre effektiva och ändamålsenliga och tar upp en stor del av sekretariatets resurser (punkterna 36–39).

186

ECB ska utföra de uppgifter som den tilldelas genom SSM-förordningen utan inverkan på och separat från dess penningpolitiska uppgifter och alla andra uppgifter¹¹¹. Enligt skäl 65 i SSM-förordningen ska ECB:s finansiella uppgifter och tillsynsuppgifter utföras helt åtskilda från varandra. ECB anser att det innebär att man får använda vissa gemensamma tjänster. Det är också uppenbart att denna åtskillnad inte får hindra informationsutbytet. Ingen riskanalys har dock gjorts i fråga om användning av gemensamma tjänster som erbjuder stöd till båda funktionerna, och man övervakar inte efterlevnaden av bestämmelserna (punkterna 40–46). Dessutom riskeras tillsynens upplevda oberoende, genom att tillsynsnämndens ordförande och vice ordförande endast rådfrågas och inte utövar kontroll över tillsynsbudgeten eller personalfrågor (punkterna 47–52).

187

ECB:s internrevision saknar för närvarande tillräckliga resurser för att ta itu med de risker som konstaterats för SSM-relaterade områden, och revisionsplaneringen garanterar inte att alla nyckelkomponenter inom områden med hög eller medelhög risk kommer att kunna täckas inom en rimlig tid (punkterna 62–77).

110 Se punkt 19.

111 Artikel 25 i SSM-förordningen.

Rekommendation 1

ECB borde ytterligare effektivisera beslutsordningen och delegera vissa beslut till lägre nivåer, så att tillsynsnämnden kan fokusera på mer krävande frågor. Med tanke på sekretariatets omfattande deltagande som samordnare i beslutsordningen, bör det ta fram ytterligare vägledning i form av checklistor, mallar och flödesscheman för varje beslutstyp.

Slutdatum för genomförande: mitten av 2017

Rekommendation 2

För att lösa problemen med användningen av gemensamma tjänster, bör ECB bedöma riskerna och vidta lämpliga skyddsåtgärder, bland annat när det gäller hur man hanterar motstridiga ansökningar och specifikt kontrollerar efterlevnaden. Man bör införa ett formellt förfarande tillsammans med tillsynsnämndens ordförande och vice ordförande som garanterar att

- i) tillsynsfunktionens behov speglas fullt ut och på ett lämpligt sätt,
- ii) det finns separata rapporteringsvägar när det handlar specifikt om tillsynsresurser,
- iii) de blir mer delaktiga i arbetet med att upprätta budgeten och i beslutsprocessen i samband med det, så att tillsynsfunktionen inom ECB får större budgetmässigt oberoende inom den rättsliga ramen.

Slutdatum för genomförande: mitten av 2017

Rekommendation 3

ECB bör avdela tillräcklig kompetens och resurser för internrevision för att områden med hög och medelhög risk ska täckas in på lämpligt sätt när så behövs.

Slutdatum för genomförande: mitten av 2017

Ansvarsutkrävande

188

Revisionsrättens revisionsuppdrag över ECB understryks i artikel 20.7 i SSM-förordningen, vilken också hänvisar till artikel 27.2 i stadgan för ECBS och ECB. På grund av att ECB har begränsat vår tillgång till dokument har viktiga områden inte kunnat granskas¹¹². Även högre nationella revisionsorgan har upptäckt en lucka i revisionen, eftersom deras tidigare mandat att granska nationella banktillsynsmyndigheter inte ersatts med ett liknande revisionsmandat från revisionsrättens sida av ECB:s tillsynsverksamhet (punkterna 85–87).

189

ECB har inrättat regler för sitt ansvar gentemot Europaparlamentet och allmänheten och tydligt definierat och offentliggjort den gemensamma tillsynsmekanismens roller och ansvarsområden. Dessa arrangemang påverkas negativt av det faktum att ECB inte publicerar resultatindikatorer och mått för att visa tillsynens ändamålsenlighet (punkterna 82–84 och 88–91).

Rekommendation 4

ECB bör samarbeta fullt ut med revisionsrätten så att den kan genomföra sitt uppdrag och därigenom främja ansvarsutkrävandet.

Slutdatum för genomförande: omedelbart.

Rekommendation 5

För att stärka det yttre ansvarsutkrävandet bör ECB formalisera sina nuvarande system för att mäta och offentliggöra information om tillsynsresultat. Undersökningar bland finansinstitut skulle kunna vara användbara för att visa på problemområden och möjliga förbättringar.

Datum för genomförande: slutet av 2018.

112 Se punkt 19.

Gemensamma tillsynsgrupper

190

Enligt SSM-ramförordningen ansvarar ECB för att inrätta och sätta ihop gemensamma tillsynsgrupper för skrivbordstillsyn av betydande enheter, men trots detta är de gemensamma tillsynsgrupperna i hög grad beroende av personal som tillsatts av nationella behöriga myndigheter. Därför har ECB endast begränsad kontroll beträffande både kvantitet och kvalitet över de gemensamma tillsynsgruppernas största personalkomponent och förlitar sig i stället på de nationella behöriga myndigheternas samarbete och goda vilja. Personalresurserna är begränsade för alla gemensamma tillsynsgrupper, vilket äventyrar ECB:s uppdrag att bedriva "en ingående och effektiv banktillsyn" (punkterna 126–137).

191

För att fastställa bemanningsnivån för tillsynen tittade man helt enkelt på uppskattningar av bemanningsbehovet för liknande funktioner hos de nationella behöriga myndigheterna innan den gemensamma tillsynsmekanismen hade inrättats. Dessa uppskattningar har visat sig vara felaktiga. Man gjorde ingen utförligare analys av bemanningsbehovet för den nya och mycket mer krävande SSM-ramen. Därför finns det ingen direkt koppling mellan programmet för tillsynsgranskning och fördelningen av resurser, som det enligt kapitalkravsdirektivet måste finnas (punkterna 107–112). Det finns tecken, vilka bekräftas av ett meddelande från tillsynsnämnden nyligen, på att den nuvarande bemanningsnivån inte är tillräcklig.

192

Det finns ingen strukturerad obligatorisk utbildningsplan för ECB-anställda om skrivbordstillsynens praktiska aspekter, särskilt inom fackområden som är relevanta just i fråga om banktillsynsuppgifter. Dessutom saknar ECB en centraliserad, standardiserad och heltäckande databas över de färdigheter och kompetenser som de gemensamma tillsynsgruppernas medlemmar har (både ECB:s och de nationella behöriga myndigheternas personal) (punkterna 148–149).

193

De kluster som varje bank placeras i används löpande som ett av två kriterier (det andra är riskbedömningspoängen) för att fastställa bankens lägsta engagemangsnivå för tillsyn. ECB:s klustermetod har inte setts över eller uppdaterats sedan den gemensamma tillsynsmekanismen inleddes. De bankspecifika uppgifter som används i klustermetoden har dessutom inte uppdaterats sedan 2013. För den löpande tillsynsplaneringen använder ECB fortfarande en modell som funnits sedan den gemensamma tillsynsmekanismen inrättades (punkterna 113–121).

194

På grundval av den dokumentation som lämnats om tillsynsplanering, har vi inte kunnat avgöra huruvida ECB utför denna tillsynsverksamhet på ett effektivt sätt.

Rekommendation 6

ECB bör ändra SSM-ramförordningen för att formalisera de nationella behöriga myndigheternas åtaganden och se till att alla deltar fullt ut och proportionellt i de gemensamma tillsynsgruppernas arbete.

Datum för genomförande: slutet av 2017.

Rekommendation 7

ECB bör tillsammans med de nationella behöriga myndigheterna ta fram roll-/teamprofiler och metoder för att mäta hur lämpliga de personer som myndigheterna tänker utse till att medverka i de gemensamma tillsynsgrupperna är och vad de sedan faktiskt presterar.

Datum för genomförande: slutet av 2018.

Rekommendation 8

ECB bör upprätta och upprätthålla en centraliserad, standardiserad och heltäckande databas över kunskap, erfarenhet och kvalifikationer hos anställda i de enskilda gemensamma tillsynsgrupperna, både ECB:s och de nationella behöriga myndigheternas personal.

Datum för genomförande: slutet av 2018.

Rekommendation 9

ECB bör genomföra en formell utbildningsplan för både ny och befintlig tillsynspersonal i de gemensamma tillsynsgrupperna, som fokuserar på innehållsriktad utbildning med relevans för banktillsyn, och se till att ett obligatoriskt deltagande i utbildningen är rimligt med hänsyn till affärsbehoven och personalens erfarenhet och profil, och överväga att inrätta ett auktoriseringsprogram för skrivbordstillsyn för personalen i de gemensamma tillsynsgrupperna.

Datum för genomförande: slutet av 2018.

Rekommendation 10

ECB bör utarbeta och genomföra en riskbaserad metod för att avgöra hur stora de olika gemensamma tillsynsgrupperna bör vara och vilken samlad kompetens som behövs i varje grupp, vilket bör säkra att resurserna inom varje gemensam tillsynsgrupp (personal från ECB och de nationella behöriga myndigheterna) står i proportion till den övervakade institutionens storlek, komplexitet och riskprofil och är tillräcklig för att genomföra programmet för tillsynsgranskning.

Datum för genomförande: slutet av 2018.

Rekommendation 11

Eftersom man fortsätter att använda klustermetoden i den viktiga tillsynsplaneringen, bör metoden regelbundet ses över och vid behov uppdateras. Man bör även regelbundet uppdatera informationen om de enskilda banker som används vid indelningen i kluster.

Slutdatum för genomförande: mitten av 2017

Inspektioner på plats

195

Dokumentationen från ECB var inte tillräcklig för en fullständig undersökning av effektiviteten. Utifrån de uppgifter som vi fick tillgång till verkar processen vara sammanhängande och heltäckande (punkterna 150–152).

196

Enligt artikel 12 i SSM-förordningen tilldelas ECB uppgiften att utföra inspektioner på plats. Det nuvarande tillvägagångssättet överensstämmer dock inte med detta mål. ECB tillhandahåller endast 8 % av den personal som utför inspektioner på plats och har endast lett 12 % av inspektionsbesöken. Nästan alla andra inspektioner leds av personal från tillsynsmyndigheten i bankens hem- eller värdland (punkterna 153–158).

197

Det gavs ingen tydlig vägledning i fråga om prioriteringar när det gäller planeringen och fördelningen av resurser till enskilda inspektioner förrän i maj 2016 (punkt 159). ECB:s tillsynsmanual kräver ingen minimifrekvens för inspektioner (punkt 163), men i maj 2016 vidtogs även åtgärder för att komma till rätta med detta. It-systemet har stora brister (punkterna 165–170) och kvalifikationerna och kompetensen hos de nationella behöriga myndigheternas personal för inspektioner på plats behöver förbättras (punkterna 171–175). Dessutom borde inspektionsrapporterna offentliggöras snabbare efter det att det avslutande mötet hållits (punkt 183).

Rekommendation 12

ECB bör komplettera eller omfördela sin personal för att den ska kunna öka sin närvaro vid inspektioner på plats av betydande banker, baserat på en klar prioritetsordning av risker. Man bör utöka andelen inspektioner på plats som leds av en nationell behörig myndighet i annat land än hemlandet eller värdlandet.

Datum för genomförande: slutet av 2018.

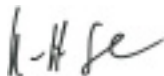
Rekommendation 13

ECB bör noggrant följa upp bristerna i det it-system som används vid inspektioner på plats och fortsätta arbeta för att förbättra kvalifikationerna och kompetensen hos den personal från de nationella behöriga myndigheterna som utför inspektioner på plats.

Slutdatum för genomförande: mitten av 2017.

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning IV, med ledamoten Baudilo TOMÉ MUGURUZA som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 18 oktober 2016.

För revisionsrätten



Klaus-Heiner LEHNE
ordförande

Sammanfattning av revisionsmetoden

Revisionsområde	Revisionskriterier	Revisionsanalys
Ger styrformen för den gemensamma tillsynsmekanismen lämpliga förutsättningar för de gemensamma tillsynsgruppernas arbete och för dem som utför inspektioner på plats?	I Grundläggande princip 2 från Baselkommittén för banktillsyn II SSM-förordningen, skälen 65, 66 och 77 III SSM-förordningen, artiklarna 4, 6, 19, 22, 24, 25 och 26 IV ECB:s tillsynsmanual V ECB:s arbetsordning	<ul style="list-style-type: none"> ○ Kvalitativ analys av dokument ○ Intervjuer med personal
Är organisationen, planeringen och rapporteringen för internrevisionen utformade på ett sådant sätt att de risker som upptäcks i banktillsynsarbetet förebyggs?	I IIA-standard 2030 och IPPF:s praktiska råd om riktlinje 2030	<ul style="list-style-type: none"> ○ Kvalitativ analys av dokument ○ Intervjuer med personal
Skapar förfarandena och den praktiska tillämpningen av reglerna för ansvarsutkrävande, inklusive extern revision, ett lämpligt klimat för banktillsyn?	I Grundläggande princip 2 från Baselkommittén för banktillsyn II SSM-förordningen, artikel 20	<ul style="list-style-type: none"> ○ Jämförelser och intervjuer med andra högre revisionsorgan (i Australien, Kanada och USA) ○ Analys av kontaktkommitténs undersökning ○ Kvalitativ analys av dokument ○ Intervjuer med ECB:s personal ○ Intervjuer med intressenter (parlamentet och rådet)
Var planeringen för inrättandet av de gemensamma tillsynsgrupperna lämplig när det gäller struktur och resurser?	I De grundläggande principerna från Baselkommittén för banktillsyn II SSM-förordningen, artikel 6 III SSM-förordningen, skäl 79 IV SSM-ramförordningen, artiklarna 3 och 4 V Direktiv 2013/36/EU, artiklarna 63 och 97 ¹ VI ECB:s tillsynsmanual VII EBA:s riktlinjer om gemensamma förfaranden och metoder för ÖUP	Så långt det var möjligt: <ul style="list-style-type: none"> ○ Analys av de delar av tillsynsmanualen och andra dokument som rör organisationsformen ○ Utvärdering av den övergripande resursplaneringen vid GD mikrotillsyn I och II ○ Utvärdering av resursplaneringen för de gemensamma tillsynsgrupperna ○ Granskning av bemanningsbeslut och underliggande antaganden och modeller ○ Intervjuer med personal ○ Kvalitativ analys av personalakter ○ Kvalitativ analys av dokument om utbildning (alla förfaranden så långt det var möjligt)
Är tillsynsarbetet lämpligt planerat för att uppfylla de kriterier som anges i riktlinjerna, och utförs tillsynsarbetet effektivt?	I De grundläggande principerna från Baselkommittén för banktillsyn II SSM-ramförordningen, artikel 3 III Direktiv 2013/36/EU, artiklarna 97 och 99 IV EBA:s riktlinjer om gemensamma förfaranden och metoder för ÖUP	<ul style="list-style-type: none"> ○ Nästan ingen av de planerade kontrollerna kunde genomföras (dokument för SEP/ÖUP, bankakter och metodbeskrivande delar av tillsynsmanualen kunde inte granskas)
Är tillsynsbesöken lämpligt planerade, utförda och rapporterade?	I Grundläggande princip 9 från Baselkommittén för banktillsyn II IAS 580 III SSM-förordningen, artikel 12 IV SSM-ramförordningen, artikel 3 V Direktiv 2013/36/EU, artikel 99 VI ECB:s tillsynsmanual, kapitel 6	<ul style="list-style-type: none"> ○ Kvalitativ analys av de dokument vi fick tillgång till ○ Intervjuer med personal

1 Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG (EUT L 176, 27.6.2013, s. 338).

Begränsningar i tillgången till information

Områden som inte kunnat granskas i tillfredsställande grad eftersom ECB inte tillhandahållit efterfrågade dokument	Bevis som inte tillhandahållits
<p>Övergripande utvärdering</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Stresstester ○ Översyner av tillgångars kvalitet 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Bland annat riktlinjerna för säkerhetsvärderingar, rutinen för val av riskfyllda tillgångar, frågor och svar, protokoll och korrespondens från möten med EBA, ESRB och ECB, utvärderingar av effekterna av skattekrediter och tillhörande riktlinjer samt vissa projektrelaterade dokument¹
<p>Beslutsordningen</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Efterlevnad av fastställda tidsfrister ○ Om besluten, med hänsyn till frågans allvar, har varit på rätt nivå och i tid ○ Om och hur de olika parterna i beslutsordningen tillför värde och om det finns överlappning eller redundans sett utifrån konkreta fall ○ Vi kunde inte dubbelkontrollera kommentarer som kommersiella banker skrivit i vår enkät om beslutsordningen mot de faktiska besluten. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Tillsynsmyndens beslut ○ Bankakter ○ Underliggande dokumentation om arbetsgången i beslutsordningen ○ Tillsynsmyndens mötesprotokoll
<p>Effektiviteten i inspektionerna på plats</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Stora delar av planeringsmetoden ○ Den faktiska effektiviteten i inspektionerna på plats ○ Om metoden tillämpats konsekvent och effektivt i hela den gemensamma tillsynsmekanismen (till exempel inga onödiga dröjsmål eller osammanhängande eller ineffektiva revisioner) ○ Om redovisningen av inspektionerna på plats är enhetlig ○ Om enhetlighetskontrollerna är effektiva ○ Vi kunde inte dubbelkontrollera kommentarer som kommersiella banker skrivit i vår undersökning om rutinerna vid tillsynsbesök mot de faktiska rapporterna och arbetsdokumenten från tillsynsbesöken. ○ Tidsramarna för förbättring av IMAS och om förbättringen faktiskt genomförts ○ Kvalitetssäkringen av inspektionerna på plats 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Lista över planerade tillsynsbesök som inte genomförts ○ Bilagorna till tillsynsmanualens kapitel 6 om vilka metoder som används vid inspektionerna på plats. (Vi fick kapitel 6 [60 sidor] men inte bilagorna [ska enligt uppgift bestå av 1 000 sidor]). ○ Planeringen för vissa specifika tillsynsbesök (lista över tillsynsbesök med krav på resurser) ○ Lista över tematiska genomgångar och lista över ad hoc-förfrågningar ○ Underliggande information från undersökningen av de nationella behöriga myndigheterna som gjordes för att kontrollera kompetensen hos dem som utför tillsynsbesök ○ Planering inför införandet av nya IMAS-versioner ○ Tillsynsmyndens beslut, till exempel angående planeringen av tillsynsbesök ○ Inspektörernas arbetsdokument (även planeringsdokumentation) ○ Bankspecifika rapporter om enhetlighetskontroller ○ Bankakter/exempel på konkreta fall ○ Information om de besökande revisorernas arbete och tillhörande rapporter från översynen av kvaliteten på tillgångar i Grekland 2015

Områden som inte kunnat granskas i tillfredsställande grad eftersom ECB inte tillhandahållit efterfrågade dokument	Bevis som inte tillhandahållits
<p>Effektiviteten i planeringen av skrivbordstillsynsarbetet</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Underliggande uppgifter och beräkningar som användes i den inledande inrättningen av grupper och resursfördelningen till dem ○ Effektiviteten i planeringen av tillsynsarbetet ○ Lämpligheten i planeringen av tillsynsarbetet ○ Om användningen av tematiska översyner i planeringen av tillsynsarbetet är effektiv/lämplig ○ Effektiviteten i utförandet av skrivbordstillsynsarbetet ○ Effektiviteten i utförandet av tillsynsarbetet generellt ○ Lämpligheten i utförandet av tillsynsarbetet generellt ○ Om analysen och redovisningen av översyns- och utvärderingsprocessen varit konsekvent och lämplig ○ Om användningen av "id-kort" varit lämplig/effektiv ○ Lämpligheten i riskbedömningsmodellen ○ Om användningen av riskbedömningsmodellen i tillsynsarbetet varit effektiv ○ Om en effektiv och riktad uppföljning av tillsynsbeslut fattade av de gemensamma tillsynsgrupperna genomförts ○ Vi kunde inte dubbelkontrollera kommentarer som kommersiella banker skrivit i vår enkät om skrivbordstillsynen 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Tillsynsmanualen (förutom cirka 25 sidor om de gemensamma tillsynsgrupperna samt 17 sidor om krishantering av totalt 346 sidor) ○ Tillsynsmanualens bilagor om tillämpade metoder ○ Utförliga metodbeskrivningar och modeller för ÖUP-arbetet ○ Utförliga metodbeskrivningar av riskbedömningsmodellen ○ Tematiska rapporter ○ Tillsynsnämndens beslut ○ Förslag till program för tillsynsgranskning och godkända sådana ○ Faktiska "id-kort" (vi fick endast se en anonymiserad version), liksom de finansiella rapporteringsuppgifter som använts ○ ÖUP-rapporter ○ Riskpoäng och modellresultat, stöddokumentation, information och avvikelser för riskbedömningssystemet ○ Återhämtningsplaner som lämnats in till ECB, analys och uppföljning av de gemensamma tillsynsgrupperna ○ Tillsynsbeslut, uppföljning och tillämpning av de gemensamma tillsynsgrupperna ○ Klustermetoden: modell, indata (bankuppgifter, information), beräkningar, information om resultat (inklusive avvikelser) ○ Bankakter/exempel på konkreta fall
<p>Tillsynsnämndens sammanträden</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Effektiviteten i sammanträdena ○ Om principen om oberoende mellan representanterna för de nationella behöriga myndigheterna och tillsynsnämnden efterlevs 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Nämndens mötesprotokoll
<p>Redovisningsskyldighet</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Om rapporteringen till Europaparlamentet är heltäckande och effektiv ○ Om informationsutbytet enligt artikel 32 i SSM-förordningen är effektivt och heltäckande; Vi fick förlita oss på uppgifter från tredje part i frågan. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Skriftlig dokumentation rörande ad hoc-diskussioner mellan Europaparlamentet och tillsynsnämndens ordförande ○ Protokoll från tillsynsnämndens möten, som överlämnas till parlamentets behöriga utskott tillsammans med en kommenterad beslutsförteckning ○ Den faktiska dokumentation som Europeiska kommissionen begärt för sin artikel 32-rapport och korrespondensen, med datum, rörande informationsbegäran

Källa: Europeiska revisionsrätten.

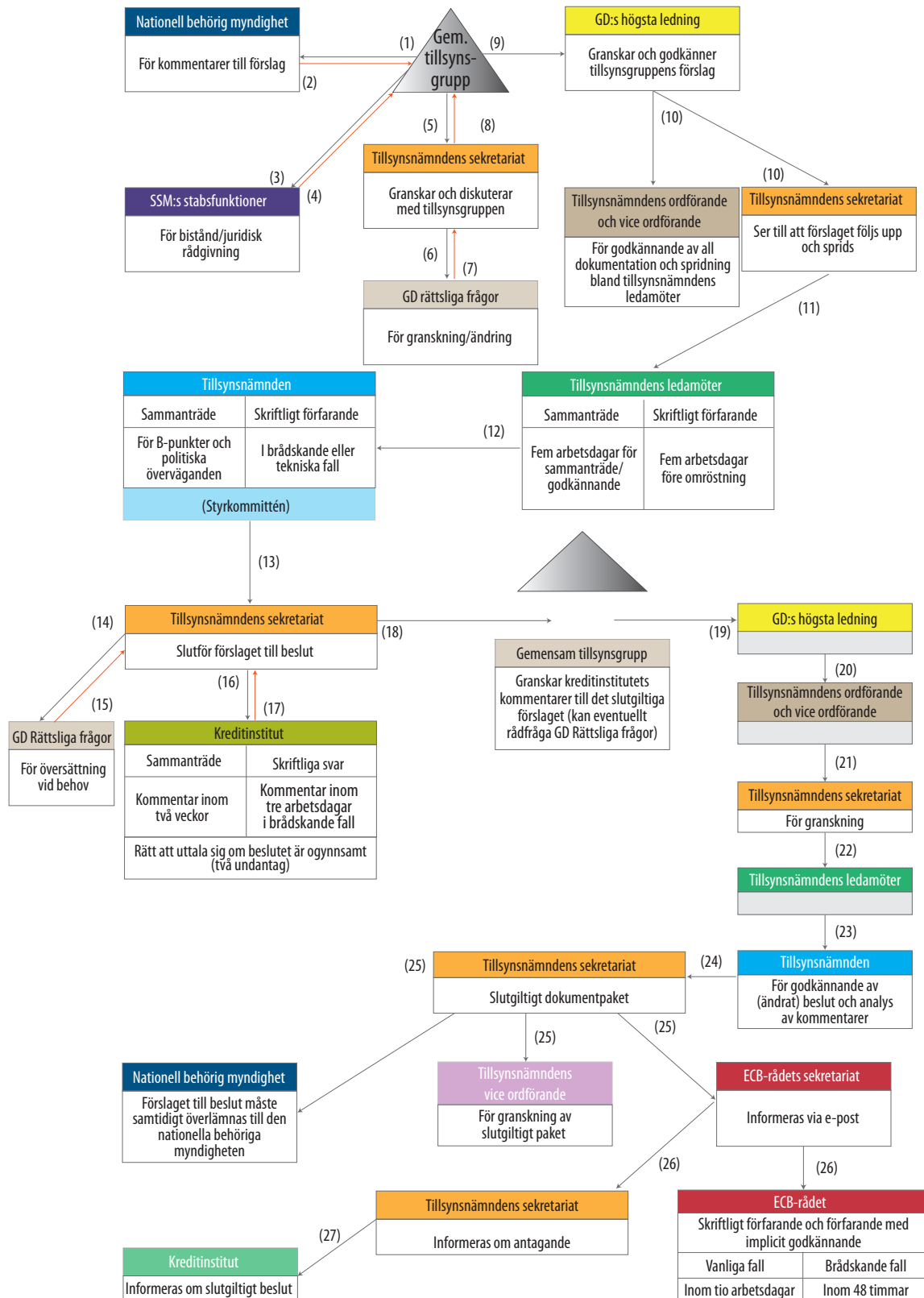
- 1 I april 2016 gav oss ECB en kvalitetssäkringsrapport för DG mikrotillsyn IV från april 2015. Rapporten täckte flera olika områden, men vi kunde inte utföra våra revisionsåtgärder med de tillgängliga källdokument. Rapporten handlade mer om arbetsgången än om vilka metoder som används. Vi fick även ett antal arbetsgångsrelaterade dokument, till exempel uppdragsbrev till revisorer, och föreslagna bemanningskrav för lånegranskningen. Vi fick inte i tillfredsställande grad tillgång till revisorerernas arbetsdokument, och vi kunde inte dra våra egna slutsatser angående andra aspekter utifrån den information som vi fick tillgång till.

Nedan ges exempel på hur ovanstående påverkade vårt revisionsarbete

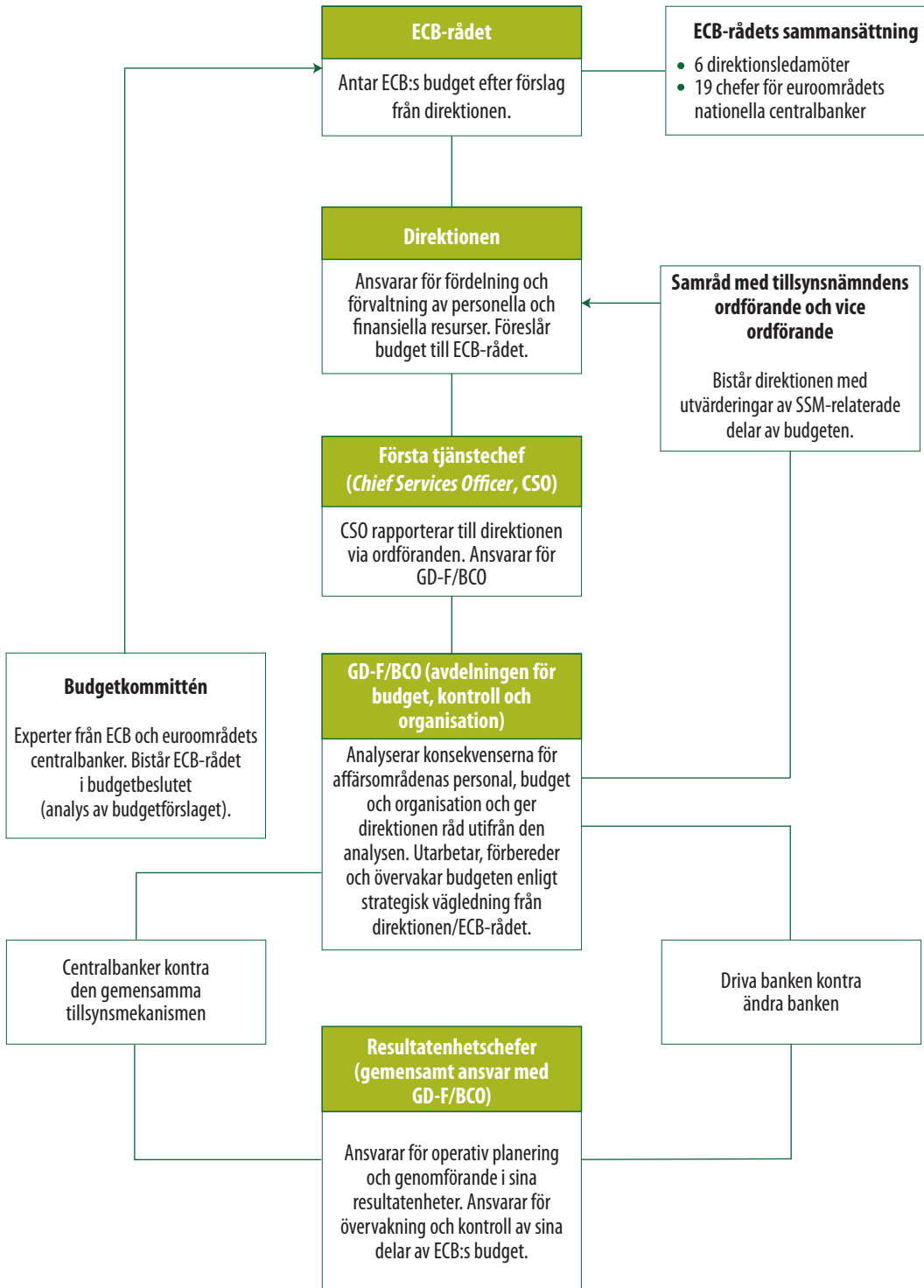
I. Styrning	
Problem	I den enkät som vi skickade ut till kommersiella banker hävdade tre institutioner att de inte hade fått tillfälle att uttala sig. Vi fick dock inte tillgång till bankspecifika akter eller beslut.
Konsekvens	Vi kunde inte kontrollera om det verkligen förhöll sig så.
Problem	Vi efterfrågade exempelfall för olika typer av beslut (nödsituationer, vanliga fall, ÖUP-beslut och tillstånd), med hela det underliggande dokumentationsflödet med datum för varje åtgärd, från det inledande stadiet fram till det slutgiltiga beslutet. Vi fick dock endast tabeller med datum för när de olika åtgärderna vidtagits och ingen underliggande dokumentation.
Konsekvens	Vi kunde inte avgöra om dröjsmål i beslutsfattandet berodde på bristande rutiner eller på komplexiteten i de enskilda fallen. Vi kunde inte undersöka specifika brister i beslutsordningen, fastställa eventuella onödiga lager eller kontrollera att de dokument som tillhandahållits gav tillräckligt underlag för välgrundade beslut. Alla analyser av effektiviteten i beslutsfattandet blev därmed mer eller mindre abstrakta.
Problem	Vi bad att få protokollen från tillsynsnämndens möten för att kunna kontrollera huruvida ordföranden säkerställer effektiva och ändamålsenliga diskussioner i tillsynsnämnden samt om alla ledamöter deltar regelbundet i mötena och i diskussionerna och att de utgår från det som är bäst för EU som helhet. Vi fick dock ingen som helst tillgång till tillsynsnämndens mötesprotokoll.
Konsekvens	Vi kan inte yttra oss om effektiviteten i tillsynsnämndens möten.
II. De gemensamma tillsynsgrupperna	
Problem	I ett svar på en fråga i vår enkät uppgav en kommersiell bank att ECB hade efterfrågat en oproportionerlig mängd dokumentation ("hundratals dokument") för sina lämplighetsbedömningar, trots att de flesta fallen rörde förlängning av direktörsuppdrag.
Konsekvens	Lämplighetsbeslut utgjorde nästan hälften av alla ECB:s beslut. Enligt en rapport från kvalitetssäkringsavdelningen framhölls att sådana beslut kan påverka resursfördelningen. Vi kunde inte avgöra huruvida rutinerna för lämplighetsprövningen var proportionerliga (det vill säga om alla förfaranden och informationsbegäranden var nödvändiga) eller om de hade en negativ inverkan på resursfördelningen. Vi kan därför inte komma med något väl underbyggt yttrande om huruvida det behövs mer personal eller en effektivare organisation av arbetsuppgifterna.
Problem	Vi hade planerat att undersöka riskmodellering som en del i översyns- och utvärderingsprocessen och huruvida de uppgifter som lämnades av de banker som stod under tillsyn användes effektivt i en lämplig riskmodell. Vi fick ingen information om hur de uppgifter som lämnades av de banker som står under tillsyn påverkade den riskpoäng de fick. I vår enkät uppgav många banker att de rapporteringskrav som ställdes på dem var oproportionerliga.
Konsekvens	Vi kunde inte kontrollera hur rapporterade uppgifter används för att komma fram till en riskbedömningspoäng och om det går att omformulera rapporteringskraven så att det blir enklare att se större risker.
III. Inspektioner på plats	
Problem	Vi fick inte se bilagan till tillsynsmanualen som innehåller metodbeskrivningar och inte heller de underliggande dokumenten för tillsynsbesöken. I några fall lämnade kommersiella banker negativa kommentarer om hur tillsynsbesöken gått till.
Konsekvens	Vi kunde inte utvärdera något av stegen i inspektionsarbetet: valet av bank, formuleringen av anteckningarna inför besöket, utförandet och redovisningen av tillsynsbesöket och de efterföljande enhetlighetskontrollerna. Vi kunde heller inte kontrollera om de underliggande metoderna var lämpliga för de aktuella riskerna och om resurserna utnyttjades effektivt och på lämpligt sätt. Om tillsynsbesöken är olämpligt organiserade kan det inverka avsevärt på bedömningen av resursfördelningen och effektiviteten i det faktiskt utförda arbetet. Om de metoder som används är ofullständiga eller felaktiga skulle det ha stor inverkan på alla inspektioner av betydande banker, oavsett om de utförs av ECB eller av nationella behöriga myndigheter.

Den beslutsordning som används för enskilda tillsynsbeslut och andra bindande och icke-bindande rättsakter fram till förfarandet med implicit godkännande i ECB-rådet

Hänvisning till diagram	Beskrivning
(1-2)	Delsamordnaren i den gemensamma tillsynsgruppen står i kontakt med den berörda nationella behöriga myndigheten så att myndigheten har chans att granska och kommentera förslag till beslut innan de överlämnas. Hur lång tid myndigheten har på sig för att komma med kommentarer beror på omständigheterna och på när det slutgiltiga beslutet måste fattas.
(3-4)	Samtidigt med (1–2) kan de gemensamma tillsynsgrupperna be om juridisk rådgivning eller andra råd från relevanta affärsområden för den gemensamma tillsynsmekanismen.
(5)	De gemensamma tillsynsgrupperna ombes att diskutera det första utkastet till förslag, det första förslaget till beslut och tidsgränser med tillsynsnämndens sekretariat. Tillsynsnämndens sekretariat går igenom dokumentationen. Om sekretariatet inte rådfrågas i det här stadiet sker genomgången innan dokumentationen överlämnas till tillsynsnämnden.
(6-7-8)	Om det finns tid överlämnar sekretariatet dokumentationen till generaldirektoratet för rättsliga frågor (GD rättsliga frågor) för granskning.
(9)	Samordnaren för den gemensamma tillsynsgruppen överlämnar dokumentationspaketet till den högsta ledningen för GD I eller II för granskning och godkännande av förslaget till beslut.
(10)	Den högsta ledningen granskar och godkänner förslaget till beslut från tillsynsgruppens samordnare och skickar sedan tillsynsnämndens utkast till förslag, förslaget till beslut och annat bakgrundsmaterial via e-post till tillsynsnämndens ordförande och vice ordförande och för vidare spridning till nämndens andra ledamöter. Tillsynsnämndens sekretariat finns med som adressat i e-postkommunikationen, så att det kan följa upp så snart ordföranden och vice ordföranden har godkänt dokumentationen.
(11)	Sekretariatet skickar ut dokumentationen till de andra ledamöterna i tillsynsnämnden. Ledamöterna måste i regel få dokumentationen minst fem arbetsdagar före det sammanträde då ärendet ska behandlas. Om dokumentationen översänds för godkännande genom skriftligt förfarande gäller även då fem arbetsdagar som tidsgräns.
(12)	Sammanträde/skriftligt förfarande. Vid skriftligt förfarande genomförs i allmänhet inget sammanträde. Ledamöterna i tillsynsnämnden anses ha godkänt förslaget till beslut om de inte kommer med invändning inom angiven tidsgräns.
(13)	Tillsynsnämndens godkännande.
(14-15)	Om så behövs översänder sekretariatet dokumentationen för översättning senast när den överlämnas till tillsynsnämnden. Vanligtvis brukar dokumentationen överlämnas för översättning när den engelska texten är fastställd. Om tillsynsbeslutet inte är ogynnsamt för kreditinstitutet i fråga och det har rätt att uttala sig färdigställer tillsynsnämndens sekretariat dokumentationen i detta stadium och samordnar med ECB-rådets sekretariat.
(16-17)	Om ett beslut är ogynnsamt för tillsynsobjektet översänder tillsynsnämndens sekretariat det fullständiga förslaget till beslut till kreditinstitutet eftersom det har rätt att uttala sig i ärendet. Vanligen måste de komma med ett uttalande inom två veckor. I brådskande fall kan tidsfristen förkortas eller uttalandet höras i efterhand enligt villkoren i artikel 31 i ramförordningen. Tidsfristen för uttalande gäller från och med den dag som kreditinstitutet tar emot förslaget till beslut.
(18)	Tillsynsnämndens sekretariat överlämnar kommentarerna från kreditinstitutet till den gemensamma tillsynsgruppen för utvärdering. Den gemensamma tillsynsgruppen kan vid behov rådgöra med GD Rättsliga frågor.
(19-23)	Tillsynsgruppen granskar kommentarerna (uttalandet) från kreditinstitutet, och dokumentflödet följer mellanstegen i punkt 10 till 12. Sekretariatet går igenom bedömningen av kommentarerna och det ändrade beslutet.
(24)	Det (ändrade) beslutet överlämnas tillsammans med bedömningen av kommentarerna till tillsynsnämnden för godkännande.
(25)	Tillsynsnämndens sekretariat överlämnar det slutgiltiga dokumentationspaketet till vice ordföranden för godkännande (detta måste göras innan förfarandet med implicit godkännande inleds), med en kopia till ECB-rådets sekretariat.
(26)	ECB-rådets sekretariat överlämnar dokumentationen till ECB-rådet för antagande enligt förfarandet med implicit godkännande. En tidsfrist på tio arbetsdagar ges för implicit godkännande. ECB-rådets sekretariat informerar tillsynsnämndens sekretariat om antagandet.
(27)	Tillsynsnämndens sekretariat informerar kreditinstitutet om beslutet.



ECB:s budgetförfarande



Källa: GD-F, avdelningen för budget, kontroll och organisation.

Revision av banktillsynen i utvalda nationella jurisdiktioner

	AUSTRALIEN	KANADA	USA
Högre revisionsorgan	Australian National Audit Office (ANAO)	Auditor General of Canada	Government Accountability Office (GAO)
Bankinspektion/tillsynsmyndighet	I Australian Prudential Regulation Authority (APRA) II Australian Securities and Investments Commission (ASIC) III Australian Competition and Consumer Commission (CCC) IV Reserve Bank (Australiens centralbank) ¹	I Office of the Superintendent of Financial Institutions (OSFI) II Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC) III Bank of Canada (Kanas centralbank) ² IV Financial Consumer Agency Canada	I Board of Governors of the Federal Reserve System (FED) II Office of Comptroller General of the Currency (OCC) III Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) IV National Credit Union Administration (NCUA) V Financial Stability Oversight Council ³
Lagstiftning som ger revisionsrättigheter	Auditor General Act 1997, avsnitten 11 och 17	Auditor General Act R.S.C., 1985, kapitel A-17	Titel 31 i US CODE (USA:s kodifierade lagsamling) § 714 (revision av Financial Institutions Examination Council, Federal Reserve Board, FDIC och OCC), § 717 (utvärdering av den amerikanska regeringens program och verksamhet) och § 712 (undersökning av användningen av offentliga medel) samt titel 12 i US CODE § 1833c (revision av Comptroller General samt tillgång till register)
Mandat att granska finansiella tillsynsmyndigheter (enligt lag)	I Finansiell revision av räkenskaperas tillförlitlighet, effektivitetsrevision av både tillsynsverksamheten och annan verksamhet samt ytterligare tjänster, såsom bättre praktisk vägledning och granskningsrapporter. II Finansiell revision av räkenskaperas tillförlitlighet, effektivitetsrevisioner av både tillsynsverksamheten och annan verksamhet.	I Effektivitets- och regelefterlevnadsrevisioner av både tillsynsverksamheten och annan verksamhet. II Finansiell revision av räkenskaperas tillförlitlighet, effektivitets- och regelefterlevnadsrevisioner av både tillsynsverksamheten och annan verksamhet. III Inget mandat. IV Effektivitets- och regelefterlevnadsrevisioner av både tillsynsverksamheten och annan verksamhet.	I Effektivitets- och regelefterlevnadsrevisioner av både tillsynsverksamheten och annan verksamhet. II Effektivitets- och regelefterlevnadsrevisioner av både tillsynsverksamheten och annan verksamhet, finansiell revision av räkenskaperas tillförlitlighet. III Effektivitets- och regelefterlevnadsrevisioner av både tillsynsverksamheten och annan verksamhet, finansiell revision av räkenskaperas tillförlitlighet. IV Effektivitets- och regelefterlevnadsrevisioner av både tillsynsverksamheten och annan verksamhet, finansiell revision av räkenskaperas tillförlitlighet. V Effektivitets- och regelefterlevnadsrevisioner av både tillsynsverksamheten och annan verksamhet, finansiell revision av räkenskaperas tillförlitlighet.
Omfattningen av mandatet att utöva tillsynsverksamhet	Rätt att se över eller granska alla aspekter av enhetens verksamhet.	Fullt mandat att genomföra regelefterlevnads- och effektivitetsrevision.	Fullt mandat att genomföra regelefterlevnads- och effektivitetsrevision ⁴ .

1 Ansvarar endast för penningpolitik och finansiell stabilitet.

2 Fungerar som långivare i sista hand och övervakar den finansiella stabiliteten genom makrotillsyn tillsammans med OSFI.

3 Financial Stability Oversight Council (FSOC) inrättades genom *Dodd Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*, som innehåller en bestämmelse om att GAO ska granska FSOC:s verksamhet.

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

Bilaga V

	AUSTRALIEN	KANADA	USA
Revisionsmål när mandatet utövas	Systemens och förfarandenas utformning och funktion, åtgärder för investerarskydd samt tillsynsbeslut på makrotillsynsnivå.	I Systemens och förfarandenas utformning och funktion, tillsynsbeslut på makrotillsynsnivå samt bedömningar av och beslut om enskilda institut (mikrotillsyn). II Systemens och förfarandenas utformning och funktion samt bedömningar av och beslut om enskilda institut (mikrotillsyn).	Systemens och förfarandenas utformning och funktion, tillsynsbeslut på makrotillsynsnivå samt bedömningar av och beslut om enskilda institut (mikrotillsyn), i allmänhet utifrån ett urval av institut.
Hinder att utöva mandatet (begränsningar i tillgången till information)	Nej	Nej	I Nej. GAO har lagstadgat rätt att få tillgång till bankmyndigheternas register inom ansvarsområden där Federal Reserve har mandat. II Nej. GAO har obegränsad rätt att granska OCC, FDIC, NCUA och FSOC.
Rapporter	<ul style="list-style-type: none"> ○ Auditor-General Report No 42, 2000–2001. ○ Auditor-General Report No 2, 2005–2006. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Regulating and supervising large banks, hösten 2010. ○ Uppföljning av rekommendationer om ovanstående revisionsrapport. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ GAO-15-67, Bank Capital Reforms: initial effects of Basel III on Capital, Credit, and international competitiveness, 2014. ○ GAO:s revision från 2015 av tillsynsmyndigheters användning av riskbaserade granskningsmetoder för att se över informationssäkerheten vid förvaringsinstitut. ○ GAO:s revision av ändamålsenligheten hos FDIC:s organisationsstruktur och interna kontroller. ○ GAO:s genomgång 2014 av Federal Reserves nya bestämmelse om förbättrade tillsynsstandarder för holdingbolag och utländska bankorganisationer. ○ GAO:s genomgång 2015 av erfarenheter från tillsyn under tidigare bankkriser och de åtgärder som tillsynsmyndigheterna vidtar för att ta itu med nya risker beträffande säkerheten och sundheten i banksystemet. ○ GAO -10-861, Report on Troubled Asset Relief Program. ○ GAO:s genomgång av tillämpningen av bestämmelserna om lagstadgat kapital och bankinspektionernas revideringar av den kompletterande bruttosoliditetsgraden.

	AUSTRALIEN	KANADA	USA
Revisionsområden som granskats	<ul style="list-style-type: none"> ○ Antagande och tillämpning av internationellt vedertagna standarder för banktillsyn samt vidareutveckling av banktillsynen. ○ Utvärdering av tillsynen (dess effektivitet/ändamålsenlighet), bland annat när det gäller <ul style="list-style-type: none"> ○ kapitalkrav, ○ besök på plats, ○ gränsöverskridande bankverksamhet, ○ tillsynsram, ○ förfaranden för finansiell styrning. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Regelverkets och tillsynsmetodens relevans och lämplighet: ○ Fokus på tillsynslagstiftning som utformats för att ta itu med institutens risktagande. ○ Hur man begär bankuppgifter och information från bankerna. ○ Förfarandenas lämplighet när det gäller reglering och tillsyn av de största bankerna. ○ Hur man ser över och tillämpar den rättsliga ramen och tillsynsramen och uppdaterar dessa till följd av nya risker. ○ Om man ser över och tillämpar tillsynsmetoden på avsett sätt. ○ Hur de federala myndigheterna utbyter information sinsemellan. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Baselreglerna i USA och deras inverkan på amerikanska banker. ○ Andra länder som tillämpar Basel III – inverkan på amerikanska bankorganisationers internationella konkurrenskraft. ○ Hur tillsynsmyndigheterna övervakar institutens arbete med att minska cyberhoten. Myndigheternas källor till information om cyberhot och hur de delar med sig av denna information. ○ Mekanismer som Board of Governors använder sig av för att övervaka myndigheten. ○ Humankapitalstrategier och utvärdering av utbildningsinitiativ. ○ FDIC:s processer för övervakning och bedömning av riskerna för banksektorn, inklusive dess tillsyn och utvärdering. ○ Utvärdering av kvaliteten på granskningsförfaranden, tillvägagångssätt och resultat. ○ Jämförande studier av olika tillsynsmyndigheters tillsyn och graden av samordning. ○ Övervakning av tillsynsmyndigheternas insatser för att identifiera och reagera på nya risker. Bedömningar för att <ul style="list-style-type: none"> ○ fastställa svagheter i tillsynsverksamheten, ○ ge förslag för att öka ändamålsenligheten. ○ Det finansiella systemets säkerhet och sundhet: <ul style="list-style-type: none"> ○ Stresstester. ○ Översyn av riskhanteringen. ○ Resonemanget bakom bankkonkurser. ○ Gruppbaserad tillsyn. ○ Riskfokuserade granskningsstrategier. ○ Genomförande av reformer och regelutformning.

	AUSTRALIEN	KANADA	USA
Granskningsresultat och rekommendatione	<ul style="list-style-type: none"> ○ Förvaltningen av tillsynsavgiften måste förbättras. ○ Riskvärderingen måste ses över. ○ Tillsynen av den internationella verksamheten måste förbättras. ○ Inspektioner på plats måste genomföras oftare. ○ Den begränsade tillsynen av bankernas exponeringar måste ses över. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Ändamålsenligheten hos det federala regelverket ses inte över. ○ Regelverket uppdateras regelbundet. ○ Tillsynen av banker är lämplig. ○ Fler tillsynskrav skapar personalproblem. ○ Samordningen av begäran om information skulle kunna förbättras. ○ Lämplig och relevant information erhålls från utländska tillsynsmyndigheter. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Tillämpningen av Basel III kommer att ha liten inverkan på utlåningen. ○ Bankerna uppfyller för närvarande de nya lägsta kapitaltäckningskvoterna. ○ Efterlevnadskostnaderna har ökat. ○ Konkurrens-effekten på internationella banker är oklar. ○ Rutinerna för insamling av relevant och tillförlitlig information i god tid är bristfälliga. Tillsynsmyndigheterna saknar behörighet att direkt ta itu med it-relaterade risker som bankerna utsätts för. ○ Man bör ta fram strategier och förfaranden som anger hur man kommer att utvärdera sin riskbedömningsverksamhet på ett systematiskt och omfattande sätt. ○ Federal Reserve ska genomföra en tvåårig stresstestanalys och tillämpa lärdomar från stresstesterna för att förbättra banktillsynens öppenhet, vägledningen för granskning, riskidentifieringen och riskbedömningen samt samordningen av regleringen.

Internationella valutafondens rekommendationer angående öppenhet och ansvarsutkrävande inom ramen för ECB:s tillsynsansvar

Rekommenderade åtgärder för att öka förtroendet för tillsynspolicyn när ECB övertar tillsynsansvar	1. SSM:s tillsynsnämnd bör utarbeta och offentliggöra ett antal riktlinjer som den kommer att följa när den utformar policyrekommendationer.
	2. Tillsynsnämnden bör offentliggöra protokoll från sina policymöten.
	3. ECB bör överväga att inrätta en extern expertpanel för oberoende tillsyn av SSM. Panelen bör offentliggöra regelbundna rapporter och ge direkt återkoppling till tillsynsnämnden.

Källa: IMF, *Financial Sector Assessment Program European Union* (programmet för granskning av finanssektorn i Europeiska unionen), landrapport 13/65, mars 2013.

Omfattningen av Europeiska kommissionens översyn enligt artikel 32 i förordningen om den gemensamma tillsynsmekanismen

Europeiska kommissionen ska offentliggöra en rapport om tillämpningen av SSM förordningen, som ska innehålla en utvärdering av bland annat följande:

- a) Hur SSM fungerar inom det europeiska systemet för finansiell tillsyn och vilka effekter ECB:s tillsynsverksamhet får på unionens intressen som helhet och på samstämmigheten och integriteten inom den inre marknaden för finansiella tjänster [...].
- b) Uppgiftsfördelningen mellan ECB och de nationella behöriga myndigheterna inom SSM [...].
- c) Effektiviteten i ECB:s tillsynsbefogenheter och befogenheter att förelägga sanktioner och lämpligheten i att tilldela ECB ytterligare befogenheter att förelägga sanktioner [...].
- d) Lämpligheten i de former som anges för uppgifter och verktyg för makrotillsyn i artikel 5 samt för beviljande och återkallande av tillstånd i artikel 14.
- e) Hur effektiva arrangemangen för oberoende och redovisningsskyldighet är.
- f) Samverkan mellan ECB och EBA.
- g) Hur lämpliga styrformerna är, inbegripet tillsynsnämndens sammansättning och omröstningsförfaranden och dess förhållande till ECB rådet [...].
- h) Samverkan mellan ECB och de nationella behöriga myndigheterna i icke-deltagande medlemsstater och effekterna av SSM på dessa medlemsstater.
- i) Effektiviteten i mekanismen för invändningar mot ECB:s beslut.
- j) SSM:s kostnadseffektivitet.
- k) Eventuella konsekvenser av tillämpningen av artikel 7.6, 7.7 och 7.8 på SSM:s funktionssätt och integritet.
- l) Ändamålsenligheten av åtskillnaden mellan tillsynsfunktioner och penningpolitiska funktioner inom ECB samt av att separera de finansiella resurserna för tillsynsuppgifterna från ECB:s budget [...].
- m) De statsfinansiella effekter som tillsynsbeslut som fattas av SSM får på deltagande medlemsstater [...].
- n) Möjligheterna att vidareutveckla SSM, med beaktande av eventuella ändringar av tillämpliga rättsliga bestämmelser, inbegripet på primärrättslig nivå, och med beaktande av om huruvida motiven till de institutionella bestämmelserna i denna förordning längre föreligger [...].

Enkätundersökning av de nationella behöriga myndigheterna och de institutioner som står under tillsyn

Enkätundersökning av nationella behöriga myndigheter

1. Styrning: beslutsprocessen

FRÅGA 1: Har delsamordnaren i den gemensamma tillsynsgruppen i fråga alltid hållit kontakten med er organisation så att ni kan granska förslag till tillsynsbeslut som gäller kreditinstitut i er jurisdiktion och komma med synpunkter på dessa? FRÅGA 1 a: Om inte, förklara. (Se <i>ruta 1</i> .)	J	11	91,7 %
	N	1	8,3 %
	–	0	0,0 %
	TOTALT	12	100,0 %
FRÅGA 2: Anser ni att man i ECB:s beslutsprocess tar hänsyn till er organisations expertkunskaper och åsikter och att er organisations åsikt återspeglas i utkastet till beslut från tillsynsnämnden? FRÅGA 2 a: Om inte, förklara. (Se <i>ruta 1</i> .)	J	11	91,7 %
	N	1	8,3 %
	–	0	0,0 %
	TOTALT	12	100,0 %
FRÅGA 3: Har det hänt att åsiktsskillnader om tillsynsbeslut inte kunnat lösas med den gemensamma tillsynsgruppen?	J	6	50,0 %
	N	6	50,0 %
	–	0	0,0 %
	TOTALT	12	100,0 %
FRÅGA 3 a: Om så är fallet, fick ni möjlighet att lösa åsiktsskillnaderna genom bilaterala kontakter mellan ECB:s mellanliggande strukturer och ledningen för er organisation?	J	5	41,7 %
	N	0	0,0 %
	–	7	58,3 %
	TOTALT	12	100,0 %
FRÅGA 4: Har det hänt att åsiktsskillnaderna inte kunnat redas ut och att ingen enighet nåtts?	J	6	50,0 %
	N	5	41,7 %
	–	1	8,3 %
	TOTALT	12	100,0 %
FRÅGA 4 a: Om så är fallet, uppmanades ni att komma med synpunkter inom en överenskommen tidsfrist så att frågan kunde diskuteras i tillsynsnämnden?	J	5	41,7 %
	N	0	0,0 %
	–	7	58,3 %
	TOTALT	12	100,0 %

Ruta 1 – Styrning: beslutsprocessen

De allra flesta nationella behöriga myndigheter är nöjda med SSM:s beslutsprocess, även om några anser att personalen från de nationella behöriga myndigheterna bör involveras mer i beslutsfattandet. En nationell behörig myndighet nämnde exempelvis ett fall där man i beslutsprocessen inte hade tagit hänsyn till åsikter från den behöriga myndighetens experter i det slutliga förslaget som lämnades in till tillsynsnämnden, och en annan uppgav att ECB:s personal ändrade förslagen utan att först i tillräcklig utsträckning rådfråga och involvera den gemensamma tillsynsgruppens personal från den nationella behöriga myndigheten.

2. Internrevisionskommittén: frågor om kommitténs arbete i samband med banktillsynen

FRÅGA 1: Anser ni att den allmänna ramen för SSM-revisionen (dvs. den övergripande översynen av kluster, revisionsföremålen, revisionsområdena och huvuddragen i revisionen) är komplett, heltäckande och begriplig?

FRÅGA 1 a: Om inte, ange vilka ytterligare områden som bör ingå. (Se *ruta 2*.)

J	8	66,7 %
N	3	25,0 %
–	1	8,3 %
TOTALT	12	100,0 %

FRÅGA 2: Har ni klart för er exakt vad som kommer att ingå i revisionen av de revisionsobjekt som har valts ut för granskning under nästa revisionsperiod? Anser ni i så fall att revisionsföremålen kommer att granskas på ett heltäckande sätt inom en rimlig tidsram?

FRÅGA 2 a: Om inte, vad anser ni kan förbättras för att revisionsobjekten bättre ska framgå och för att de ska granskas på ett heltäckande sätt inom en viss tidsram? (Se *ruta 2*.)

J	11	91,7 %
N	0	0,0 %
–	1	8,3 %
TOTALT	12	100,0 %

FRÅGA 3: Är internrevisionskommitténs övergripande resursfördelning och urvalsprocess öppna?

FRÅGA 3 a: Om inte, vad kan förbättras? (Se *ruta 2*.)

J	9	75,0 %
N	1	8,3 %
–	2	16,7 %
TOTALT	12	100,0 %

FRÅGA 4: Anser ni att internrevisionskommitténs riskbedömning av revisionsföremålen sker på ett öppet och lämpligt sätt?

FRÅGA 4 a: Om inte, vad kan förbättras? (Se *ruta 2*.)

J	11	91,7 %
N	0	0,0 %
–	1	8,3 %
TOTALT	12	100,0 %

FRÅGA 5: I er organisation, är internrevisionsuppgifterna för penningpolitiska frågor organisatoriskt åtskilda från revisionsuppgifterna i samband med tillsyn?

J	4	33,3 %
N	3	25,0 %
–	5	41,7 %
TOTALT	12	100,0 %

FRÅGA 5 a: Om så är fallet, omfattar denna åtskillnad även ledningen?

J	4	33,3 %
N	0	0,0 %
–	8	66,7 %
TOTALT	12	100,0 %

FRÅGA 5 b: Om så är fallet, till och med vilken ledningsnivå omfattas av denna åtskillnad (granskningsledare, enhetschef, avdelningschef, direktör, styrelseledamot)?

GRANSKNINGSLEDARE	2	16,7 %
ENHETSCHEF	2	16,7 %
AVDELNINGSCHEF	0	0,0 %
DIREKTÖR	0	0,0 %
STYRELSELEDAMOT	0	0,0 %
–	8	66,7 %
TOTALT	12	100,0 %

FRÅGA 5 c: Om inte, har ni vidtagit åtgärder för att inrätta gemensamma tjänster för dessa uppgifter?

J	1	8,3 %
N	1	8,3 %
–	10	83,3 %
TOTALT	12	100,0 %

FRÅGA 6: Hur många anställda per 100 heltidsekvivalenter för banktillsynsfunktionen har ni inom internrevisionsfunktionen i er organisation? Genomsnittet är 1,59 per 100 heltidsekvivalenter. Siffrorna varierade avsevärt och därför kan inga exakta slutsatser dras utifrån de uppgifter som erhållits.

Ruta 2 – Internrevisionskommittén

Nästan alla nationella behöriga myndigheter är nöjda med Internrevisionskommitténs arbete i samband med banktillsynen, även om några pekade på risker inom internrevisionsförfarandet. Exempelvis angav en nationell behörig myndighet att det "på grund av begränsade personalresurser hos mindre nationella behöriga myndigheter finns risk för att man inte klarar av revisionsarbetets angivna omfattning och uppgifter inom den tidsram och/eller i den omfattning som planerats". En annan myndighet ansåg att "pågående SSM revisioner hade breda mål som inte tog full hänsyn till de enskilda nationella behöriga myndigheternas särdrag och att mer revisionsresurser därför behövdes än vad man tidigare hade räknat med".

När det gäller eventuella förbättringar tog de nationella behöriga myndigheterna upp följande:

- Omfattningen av och tidsramen och tidpunkten för varje revision bör diskuteras och meddelas tidigare och på ett mer ändamålsenligt sätt, så att man bättre kan planera och förbereda revisionen på lokal nivå.
- Revisionen bör ges en tydlig och exakt omfattning innan fältarbetet påbörjas – särskilt när ett antal revisionsgrupper från olika nationella behöriga myndigheter genomför ett gemensamt revisionsuppdrag samtidigt och har gemensamma mål. Annars kvarstår risken för att olika revisionsgruppers resultat kommer att variera alltför stort när det gäller revisionsuppdrag som utförs på SSM nivå.
- Revisionsarbetsgrupperna bör ge Internrevisionskommittén mer information om resurstilldelningen för att förbättra urvalet av revisioner.

3. Gemensamma tillsynsgrupper

FRÅGA 1: Uppfyller den nuvarande personalen i er organisation de krav som ställs på anställda från de nationella behöriga myndigheterna i den gemensamma tillsynsgruppen?

J	8	66,7 %
N	2	16,7 %
–	2	16,7 %
TOTALT	12	100,0 %

FRÅGA 2: Anser ni att de gemensamma tillsynsgrupperna (med anställda från både ECB och de nationella behöriga myndigheterna) för varje bank i ert land har tillräckligt med personal för att tillsynen av betydande institut ska kunna ske på ett ändamålsenligt sätt?

J	6	50,0 %
N	4	33,3 %
–	2	16,7 %
TOTALT	12	100,0 %

FRÅGA 2 a: Om inte, beror detta på brist på personal från de nationella behöriga myndigheterna? På brist på personal från ECB? Eller på brist på personal från både de nationella behöriga myndigheterna och ECB?

FRÅGA 3: Hur många anställda som arbetar med tillsyn har ni totalt? (**Svar redovisas inte.**)

FRÅGA 4: Hur många anställda i er organisation arbetar för närvarande i gemensamma tillsynsgrupper (totalt antal heltidsekvivalenter)? I genomsnitt arbetar 59,47 anställda inom gemensamma tillsynsgrupper.

FRÅGA 5: Har det varit svårt för er att anställa kvalificerad och erfaren personal för skrivbordstillsyn av bankerna?

J	5	41,7 %
N	6	50,0 %
–	1	8,3 %
TOTALT	12	100,0 %

FRÅGA 6: Hur många personer som arbetar med tillsyn har ni planerat att anställa under de kommande tre åren för att täcka de förväntade personalbehoven i den gemensamma tillsynsgruppen? (**Svar redovisas inte.**)

FRÅGA 7: Har ECB någonsin avvisat en kandidat som er organisation utsett till en gemensam tillsynsgrupp?

J	0	0,0 %
N	12	100,0 %
–	0	0,0 %
TOTALT	12	100,0 %

FRÅGA 8: Arbetar tillsynspersonal inom er organisation för närvarande med tillsyn i en gemensam tillsynsgrupp för någon bank eller några banker som inte har sitt huvudkontor i er medlemsstat?

J	9	75,0 %
N	3	25,0 %
–	0	0,0 %
TOTALT	12	100,0 %

FRÅGA 8 a: Hur många anställda i så fall?

FRÅGA 8 b: I hur många olika gemensamma tillsynsgrupper i så fall?

Informationen redovisas inte. I allmänhet motsvarade detta ganska få eller inga heltidsekvivalenter, men antalet gemensamma tillsynsgrupper varierade från 2 till 14.

FRÅGA 9: Ber er organisation om någon form av återkoppling från den gemensamma tillsynsgruppens samordnare eller annan ECB-personal om resultaten av det arbete som er personal utför i de gemensamma tillsynsgrupperna, eller mottar er organisation någon sådan återkoppling?

J	8	66,7 %
N	2	16,7 %
–	2	16,7 %
TOTALT	12	100,0 %

FRÅGA 9 a: Om så är fallet, tar ledningen för er organisation hänsyn till denna återkoppling när den genomför sin prestationsgranskning av personalen från er organisation i de gemensamma tillsynsgrupperna?

J	2	16,7 %
N	4	33,3 %
–	6	50,0 %
TOTALT	12	100,0 %

FRÅGA 10: Offentliggör ni EBA:s frågor och svar och använder er av dessa delvis, helt eller inte alls i kommunikationen med bankerna?

HELT	7	58,3 %
DELVIS	4	33,3 %
INTE ALLS	1	8,3 %
–	0	0,0 %
TOTALT	12	100,0 %

FRÅGA 10 a: Om ni endast delvis offentliggör dessa frågor, har ni inrättat en tydlig beslutsprocess inom er myndighet för vilka frågor och svar som ska tillämpas i praktiken och vilka, om några, som inte ska tillämpas?

J	1	8,3 %
N	2	16,7 %
–	9	75,0 %
TOTALT	12	100,0 %

FRÅGA 11: Fungerar informationsflödet från ECB om principfrågor (dvs. hur man tillämpar eller inte tillämpar ett svar från EBA:s frågor och svar i praktiken) smidigt när det gäller att få ett tydligt svar i god tid?

J	2	16,7 %
N	5	41,7 %
–	5	41,7 %
TOTALT	12	100,0 %

FRÅGA 11 a: Hur många dagar tar det i genomsnitt att få ett svar på sådana frågor (det går även att ange ett tidsintervall)? Svaren varierade från några få bankdagar till "flera månader".

FRÅGA 11 b: Vad skulle kunna göras för att förbättra situationen om ni anser att den är otillfredsställande? (Se ruta 3.)

Ruta 3 – Gemensamma tillsynsgrupper

När det gäller förbättringar rekommenderade de nationella behöriga myndigheterna följande:

- Öka mängden övergripande personal som arbetar med analys av bankinterna modeller (metoden för intern riskklassificering, internmätningssmetoden) och relaterade uppgifter (t.ex. godkännande av betydande modelluppdateringar).
- Anställa mer extrapersonal, minska antalet överlappande uppgifter och minska antalet ytterligare uppgifter för de nationella behöriga myndigheterna.
- Tillhandahålla en lista med viktiga kontakter för frågor som rör särskilda ämnen för att det ska bli lättare att avgöra vem man ska vända sig till med frågor.
- Ta fram ett mer strukturerat förfarande för tillämpning av alla relevanta standarder från ECB/EBA, där man använder ett it-verktyg för att samla alla standarder som är relevanta för de gemensamma tillsynsgrupperna (politiska ställningstaganden osv.), *eftersom arbetet i olika gemensamma tillsynsgrupper fortfarande skiljer sig åt.*
- Skapa en större expertpool i det övergripande GD mikrotillsyn IV, som fokuserar enbart på frågor som rör regeltolkning, med bättre förbindelser med, och informationsöverföring till och från, rättsliga experter hos GD Rättsliga frågor och de gemensamma tillsynsgrupperna i GD mikrotillsyn I och II, *eftersom förfarandet för utbyte och tillhandahållande av tydliga ställningstaganden från ECB om regleringsprinciper har visat sig vara tidsödande och ineffektivt.*
- Se över prestationsbedömningen av de anställda från de nationella behöriga myndigheterna i de gemensamma tillsynsgrupperna

4. Inspektioner på plats

FRÅGA 1: Utförde er organisation inspektioner på plats innan den gemensamma tillsynsmekanismen inrättades?

J	12	100,0 %
N	0	0,0 %
–	0	0,0 %
TOTALT	12	100,0 %

FRÅGA 1 a: Om så är fallet, var de jämförbara (när det gäller revisionsmetod, förfaranden, djup) med de inspektioner på plats som utförs inom ramen för SSM?

FRÅGA 1 b: Om inte, ange de viktigaste skillnaderna. De som svarade angav att undersökningarna skilde sig åt i längd och djup (längre och mer djupgående).

J	9	75,0 %
N	2	16,7 %
–	1	8,3 %
TOTALT	12	100,0 %

FRÅGA 2: Är enheten för inspektioner på plats åtskild från enheten för skrivbordsinspektioner i er organisation (dvs. är det olika personal som arbetar med skrivbordsinspektioner och med inspektioner på plats)?

J	9	75,0 %
N	3	25,0 %
–	0	0,0 %
TOTALT	12	100,0 %

FRÅGA 3: Hur många av er organisations inspektörer (heltidsekvivalenter) som arbetar med inspektioner på plats arbetar med inspektioner av betydande kreditinstitut? (**Svar redovisas inte.**)

FRÅGA 4: Hur många av er organisations inspektörer (heltidsekvivalenter) som arbetar med inspektioner på plats arbetar med inspektioner av mindre betydande kreditinstitut? (**Svar redovisas inte.**)

FRÅGA 5: Använder ni er av externa tjänsteleverantörer, till exempel privata revisionsbyråer, i samband med inspektioner på plats av mindre betydande banker?

J	1	8,3 %
N	10	83,3 %
–	1	8,3 %
TOTALT	12	100,0 %

FRÅGA 6: Kan en extern tjänsteleverantör vara uppdragschef vid sådana revisioner?

J	2	16,7 %
N	5	41,7 %
–	5	41,7 %
TOTALT	12	100,0 %

Bilaga VIII

FRÅGA 7: Har ni tillräckliga resurser för inspektioner på plats efter införandet av SSM?

FRÅGA 7 a: Om inte, vilka ytterligare resurser skulle ni behöva? (Svara genom att ange antal heltidsekvivalenter och kompetens.) (Svar redovisas inte.)

J	8	66,7 %
N	3	25,0 %
–	1	8,3 %
TOTALT	12	100,0 %

FRÅGA 8: Har er organisation fastställt minimikrav för att en person ska få arbeta som inspektör på plats eller som uppdragschef?

FRÅGA 8 a: Om så är fallet, ange vilka.

J	9	75,0 %
N	1	8,3 %
–	2	16,7 %
TOTALT	12	100,0 %

FRÅGA 9: Enligt tillsynsmanualen (kapitel 6.4.15) måste resultaten av inspektionerna på plats kategoriseras. Ger ECB er organisation tillräcklig vägledning för att ni ska kunna göra en sådan kategorisering?

J	9	75,0 %
N	2	16,7 %
–	1	8,3 %
TOTALT	12	100,0 %

FRÅGA 10: Har er organisation utfört några ad hoc-inspektioner av mindre betydande banker sedan SSM inrättades?

J	8	66,7 %
N	4	33,3 %
–	0	0,0 %
TOTALT	12	100,0 %

FRÅGA 11: Som det ser ut i dag betalas ingen ersättning ut för lönekostnader som uppkommer för de nationella behöriga myndigheterna i samband med inspektioner av betydande kreditinstitut. Anser ni att detta bör ändras?

FRÅGA 11 a: Om ni anser detta, hur bör detta ändras?

I de flesta svaren angavs det att ersättning bör betalas ut för kostnader (även lönekostnader) som uppkommer vid gränsöverskridande uppdrag.

J	5	41,7 %
N	2	16,7 %
–	5	41,7 %
TOTALT	12	100,0 %

FRÅGA 12: Använde sig er organisation av externa revisorer för inspektioner på plats innan SSM inrättades?

J	3	25,0 %
N	9	75,0 %
–	0	0,0 %
TOTALT	12	100,0 %

FRÅGA 12 a: Om så är fallet, leddes några av dessa inspektioner av extern personal?

J	2	16,7 %
N	2	16,7 %
–	8	66,7 %
TOTALT	12	100,0 %

FRÅGA 13: Sett ur ett helhetsperspektiv, vad skulle kunna förbättras när det gäller inspektioner på plats?
(Se ruta 4.)

FRÅGA 14: Använder ni er av informationshanteringssystemet IMAS för tillsyn på plats på ett ändamålsenligt sätt?

FRÅGA 14 a: Om så är fallet, hur mycket av ert it-relaterade arbete sker egentligen i IMAS (ange som % av det totala it-relaterade arbetet)?

Svaret varierade avsevärt, från att IMAS inte används alls till att det används mycket ofta. Med tanke på att svaren angavs som fritext gick det inte att dra någon tydlig slutsats.

J	5	41,7 %
N	4	33,3 %
–	3	25,0 %
TOTALT	12	100,0 %

Ruta 4 – Inspektioner på plats

När det gäller förbättringar tog de nationella behöriga myndigheterna upp följande:

- Man bör förbättra de tekniska aspekterna av organisationen av uppdrag som utförs på plats hos betydande institut.
- Samma metoder bör användas för inspektioner på plats hos betydande och mindre betydande institut för att undvika ytterligare bördor för inspektörer som utför inspektioner på plats och för att se till att inspektionerna utförs på ett enhetligt sätt vid alla banker.
- Metoderna för inspektioner på plats bör vidareutvecklas så att arbetssättet blir mer enhetligt i alla jurisdiktioner, eftersom uppdragen fortfarande utförs på grundval av respektive lands tidigare erfarenheter och rutinerna för inspektioner på plats varierar avsevärt mellan olika länder.
- ECB bör ge mer återkoppling om själva uppdraget och inspektionsrapporten.
- ECB:s centrala avdelning för inspektioner på plats bör tillhandahålla mer utbildning och teknisk support.
- Planeringsprocessen bör förbättras eftersom uppmaningar om att delta tillkännages med alltför kort varsel, vilket gör att inspektioner på plats inte kan samordnas med andra åtaganden. Det är svårt att delta i gränsöverskridande uppdrag eftersom dessa varierar i fråga om omfattning, de krav som ställs på inspektörernas kunskaper och de resurser som anslås till projektet i fråga.

Enkätundersökning av institut som står under tillsyn

I samband med revisionen av SSM kontaktade vi alla betydande europeiska banker som står under direkt tillsyn av SSM för att få reda på hur väl de anser att SSM har lyckats fullgöra viktiga delar av sitt mandat som enda tillsynsmyndighet. Den information som lämnats har inte granskats av revisionsrätten. Den återges här för att rapporten ska bli balanserad och ta hänsyn till intressenternas synpunkter om de områden som valts ut för revision.

1. Förfaranden för ansvarsutkrävande (ja eller nej)

FRÅGA 1: Anser ni att de nuvarande förfarandena för återkoppling som ECB har inrättat (t.ex. offentligt samråd om ECB:s förordningar, SSM-ramen, rapportering av finansiell tillsynsinformation, tillsynsavgifter, de alternativ och det handlingsutrymme som ges) för att få reda på vad bankerna anser om SSM-tillsynen motsvarar era behov?

J	42	60,9 %
N	27	39,1 %
–	0	0,0 %
TOTALT	69	100,0 %

FRÅGA 2: Om inte, vad skulle kunna förbättras? (Se *ruta 1*.)

FRÅGA 3: Anser ni att det finns områden där man vidtar allmänna tillsynsåtgärder utan att hålla samråd trots att man bör göra detta (t.ex. regelbundna undersökningar bland finansinstitut om deras intryck av tillsynsverksamhetens effektivitet och ändamålsenlighet, såsom i Kanada eller Australien)?

J	33	47,8 %
N	35	50,7 %
–	1	1,4 %
TOTALT	69	100,0 %

FRÅGA 4: Om så är fallet, ange dessa områden. (Se *ruta 1*.)

Ruta 1 – Förfaranden för ansvarsutkrävande

När det gäller förbättringar rekommenderade de enskilda bankerna att ECB skulle göra följande:

- Se över samrådsförfarandena (t.ex. längden på samrådsperioderna).
- Samordna samråden på ett bättre sätt för att minska resursåtgången och öka samrådets omfattning så att de även inbegriper tekniska frågor (ÖUP-metoden, definitionen av kapital, detaljnivå).
- Skapa mer välstrukturerade och omfattande förfaranden för återkoppling från finansinstitut, exempelvis genom undersökningar om vad de anser om tillsynsverksamhetens effektivitet och ändamålsenlighet.

2. Öppenhet (betygsätt på en skala mellan 1 och 5 eller ange som ej tillämpligt)

FRÅGA 5: Är den information som ni får om översyns- och utvärderingsprocessen och dess resultat tillräcklig? (Ange på en skala från 1 till 5 där 1 = mycket omfattande, 3 = välavvägd och 5 = dålig information.)

1	4	5,8 %
2	7	10,1 %
3	22	31,9 %
4	30	43,5 %
5	5	7,2 %
–	1	1,4 %
TOTALT	69	100,0 %

FRÅGA 6: På en skala från 1 till 5 (där 1 = utmärkt och 5 = dålig), hur skulle ni betygsätta kvaliteten på den information som ni har om de förfaranden i tillsynsmanualen som är relevanta för er i ert dagliga arbete med tillsynsmyndigheten?

1	2	2,9 %
2	13	18,8 %
3	32	46,4 %
4	15	21,7 %
5	5	7,2 %
–	2	2,9 %
TOTALT	69	100,0 %

FRÅGA 7: När det gäller beslut som har fattats av ECB rörande ert kreditinstitut, hur nöjda är ni med den tillgång till relevant information som ni har fått för att förstå resonemanget bakom/resultatet av beslutet (1 = mycket nöjda, 5 = inte alls nöjda, ej tillämpligt)?

1	4	5,8 %
2	16	23,2 %
3	26	37,7 %
4	22	31,9 %
5	1	1,4 %
–	0	0,0 %
TOTALT	69	100,0 %

FRÅGA 8: I det meddelande som skickades till ert kreditinstitut om ECB:s avsikt att fatta ett tillsynsbeslut, var informationen tydlig när det gäller de rättsliga och sakliga skälen till beslutet (1 = mycket tydlig, 5 = inte alls tydlig, ej tillämpligt)?

1	13	18,8 %
2	15	21,7 %
3	28	40,6 %
4	10	14,5 %
5	2	2,9 %
–	1	1,4 %
TOTALT	69	100,0 %

FRÅGA 9: Vilka är de viktigaste frågorna som ECB måste ta itu med för att öka öppenheten om ni anser att ECB behöver göra detta? (Se *ruta 2*.)

Ruta 2 – Öppenhet

När det gäller förbättringar rekommenderade de enskilda bankerna att ECB skulle göra följande:

- Tillhandahålla mer information om SSM:s tillsynsmanual, bland annat om översyns- och utvärderingsprocessen (ÖUP), ÖUP-metoden och en förklaring av det slutliga resultatet.
- Ge tydligare motiveringar av sina tillsynsbeslut.

3. Styrning (ja eller nej, ej tillämpligt)

FRÅGA 10: När det gäller beslut som rör ert kreditinstitut, meddelades ni om ECB:s avsikt att anta ett tillsynsbeslut i tillräckligt god tid i förväg (så att ni kunde anordna en utfrågning)?

J	54	78,3 %
N	6	8,7 %
–	9	13 %
TOTALT	69	100,0 %

FRÅGA 11: Anser ni att ECB tog vederbörlig hänsyn till resultatet av utfrågningen (dvs. bedömningen av de viktigaste synpunkter som togs upp under mötet) i sitt slutliga tillsynsbeslut eller i ett dokument som åtföljde det slutliga beslutet?

J	23	33,3 %
N	25	36,2 %
–	21	30,4 %
TOTALT	69	100,0 %

FRÅGA 12: Har tillsynsbeslut fattats som rör ert kreditinstitut där ni anser att ni inte fick rätt att höras av ECB trots att ni borde ha blivit hörda?¹

J	3	4,3 %
N	51	73,9 %
–	15	21,7 %
TOTALT	69	100,0 %

FRÅGA 13: Vad kan man göra för att ytterligare förbättra de aspekter av styrningen som tas upp i föregående frågor? (Se *ruta 3*.)

Ruta 3 – Styrning

När det gäller förbättringar rekommenderade de enskilda bankerna att ECB skulle göra följande:

- Utvidga sin tillsynsdialog med bankerna.
- Förbättra sin lyhörddhet för de frågor som tas upp av bankerna.

1 Två av de banker som svarade ja på denna fråga hänvisade till 2014 års stresstester som avslutades före den 4 november 2014. En bank gav ingen närmare information.

4. Proportionalitetsprincipen

FRÅGA 14: Anser ni att förfarandena, processerna och mekanismerna när det gäller de interna kraven på styrning och återhämtningsplanerna (om sådana finns) står i proportion till de inneboende riskerna i er affärsmodell, komplexiteten hos dessa risker, riskernas storlek, systemvikt, omfattning samt komplexiteten hos ert instituts verksamhet?

J	35	50,7 %
N	32	46,4 %
–	2	2,9 %
TOTALT	69	100,0 %

FRÅGA 15: Om inte, ange var ni anser att oproportionerliga åtgärder har vidtagits. (Se *ruta 4*.)

FRÅGA 16: Anser ni att de olika uppsättningarna uppgifter (dvs. fullständig finansiell rapportering, förenklad finansiell tillsynsrapportering, mycket förenklad finansiell tillsynsrapportering och dataposter för finansiell tillsynsrapportering) återspeglar proportionalitetsprincipen på ett lämpligt sätt?

J	26	37,7 %
N	39	56,5 %
–	4	5,8 %
TOTALT	69	100,0 %

FRÅGA 17: Anser ni att rapporteringen av kapitalbaskrav och finansiell information enligt artikel 99 i kapitalkravsförordningen står i proportion till ert instituts karaktär, sett till hur omfattande denna rapportering är och hur ofta den ska ske?

J	56	81,2 %
N	8	11,6 %
–	5	7,2 %
TOTALT	69	100,0 %

FRÅGA 18: Anser ni att den rapportering som rör likviditet och kravet på stabil finansiering står i proportion till ert instituts karaktär sett till hur omfattande denna rapportering är och hur ofta den ska ske?

J	43	62,3 %
N	22	31,9 %
–	4	5,8 %
TOTALT	69	100,0 %

FRÅGA 19: Anser ni att den rapportering som rör enhetlig rapportering står i proportion till ert instituts karaktär sett till hur omfattande denna rapportering är och hur ofta den ska ske?

J	54	78,3 %
N	10	14,5 %
–	5	7,2 %
TOTALT	69	100,0 %

FRÅGA 20: Anser ni att andra krav på tillsynsrapportering än de som tagits upp i ovanstående frågor innebär en oproportionerlig administrativ börda för bankerna?

J	52	75,4 %
N	17	24,6 %
–	0	0,0 %
TOTALT	69	100,0 %

FRÅGA 21: Om så är fallet, vilka särskilda krav anser ni vara betungande? Ange mer specifikt vilka områden som är särskilt betungande och vad som kan förbättras. (Se *ruta 4*.)

FRÅGA 22: Anser ni att tidsfristerna för att uppfylla kraven på tillsynsrapportering är rimliga?

J	29	42,0 %
N	40	58,0 %
–	0	0,0 %
TOTALT	69	100,0 %

FRÅGA 23: Anser ni att den tillsynsavgift som ert institut ska betala till ECB står i proportion till ert instituts betydelse och riskprofil?

J	30	43,5 %
N	32	46,4 %
–	7	10,1 %
TOTALT	69	100,0 %

FRÅGA 24: Om inte, vilka förbättringar kan göras avseende tillsynsavgifterna och metoden för att beräkna dessa (t.ex. när det gäller faktorerna totala tillgångar och riskprofiler)? (Se *ruta 4*.)

Ruta 4 – Proportionalitet

När det gäller förbättringar rekommenderade de enskilda bankerna att ECB skulle göra följande:

- Se till att uppgifter inte begärs flera gånger och förbättra samordningen med andra institut (t.ex. EBA). Bristen på samordning kan medföra att samma information krävs i olika format och i olika förlagor.
- Göra en ny undersökning av om begäran om uppgiftsrapportering överensstämmer med proportionalitetsprincipen (t.ex. STE (short-term exercise) och rapporteringens detaljnivå).
- Göra en ny undersökning av kraven på uppgiftsrapportering med avseende på rapporteringens relevans och hur ofta och inom vilken tidsram rapporteringen ska ske.
- På nytt bedöma beräkningen av tillsynsavgiften inom SSM, exempelvis om tillsynsavgiften fortfarande betalas till de nationella behöriga myndigheterna.

5. Inspektioner på plats

FRÅGA 25: På en skala från 1 (= mycket god) till 5 (= mycket dålig), hur skulle ni betygssätta kvaliteten på de inspektioner på plats som utförs inom ramen för SSM avseende hur heltäckande föremålet för revisionen granskas?

1	7	10,1 %
2	29	42,0 %
3	14	20,3 %
4	4	5,8 %
5	0	0,0 %
–	15	21,7 %
TOTALT	69	100,0 %

FRÅGA 26: På en skala från 1 (= mycket god) till 5 (= mycket dålig), hur skulle ni betygssätta kvaliteten på de inspektioner på plats som utförs inom ramen för SSM när det gäller att behandla viktiga risker i förhållande till formaliteter?

1	5	7,2 %
2	15	21,7 %
3	24	34,8 %
4	6	8,7 %
5	0	0,0 %
–	19	27,5 %
TOTALT	69	100,0 %

FRÅGA 27: Vem har rapporterna om inspektioner på plats riktats till efter det att SSM inrättats? Till tillsynsnämnden, revisionskommittén, kreditinstitutets styrelse eller till någon annan mottagare?

FRÅGA 28: Vilka förbättringar/större ändringar har gjorts jämfört med de inspektioner på plats som genomfördes innan SSM inrättades, och var anser ni att det fortfarande finns utrymme för förbättringar? (Se ruta 5.)

FRÅGA 29: Ingen indelning görs av resultaten i inspektionsrapporten och rekommendationerna utifrån hur allvarliga de är. Kan ni utifrån de förklaringar som ges avgöra vilka resultat som måste prioriteras och hur allvarliga de är? (Se ruta 5.)

TILLSYNSNÄMNDEN	5
REVISIONSKOMMITTÉN	1
STYRELSEN	33
ANNAN MOTTAGARE	1
STYRELSEN OCH TILLSYNSNÄMNDEN	2
ALLA UPPRÄKNADE	2
–	25
TOTALT	69

FRÅGA 30: Innehöll rapporten om inspektioner på plats tydliga förklaringar av resultaten och hade ni klart för er hur ni skulle vidta åtgärder utifrån dessa resultat?

J	41	59,4 %
N	7	10,1 %
–	21	30,4 %
TOTALT	69	100,0 %

FRÅGA 31: Fick ni möjlighet att komma med synpunkter på förslaget till rapport om inspektioner på plats inom en rimlig tidsram och diskutera förslaget med er inspektionsgrupp för inspektioner på plats?

J	46	66,7 %
N	4	5,8 %
–	19	22,7 %
TOTALT	69	100,0 %

Ruta 5 – Inspektioner på plats

När det gäller förbättringar rekommenderade de enskilda bankerna att ECB skulle göra följande:

- Dela in resultaten från inspektionerna på plats utifrån hur allvarliga de är så att det blir möjligt att prioritera bland dessa.
- Förbättra förfarandena för inspektioner på plats, exempelvis genom att snabbare skicka de slutliga rapporterna och rekommendationerna, och *ge bankerna mer tid för att förbereda sig på de möten som hålls innan tillsynen avslutas.*

6. Gemensamma tillsynsgrupper

FRÅGA 32: Finns det en tydlig kommunikationskanal mellan ert institut och den gemensamma tillsynsgrupp inom SSM som ansvarar för tillsynen av ert institut?

J	65	94,2 %
N	4	5,8 %
–	0	0,0 %
TOTALT	69	100,0 %

FRÅGA 33: Om så är fallet, vilken medlem av den gemensamma tillsynsgruppen är er första kontaktpunkt? (Ange befattning i stället för personens namn, t.ex. den gemensamma tillsynsgruppens samordnare, anställd från nationell behörig myndighet osv.)

DEN GEMENSAMMA TILLSYNSGRUPPENS SAMORDNARE	38
NATIONELL BEHÖRIG MYNDIGHET	5
DEN GEMENSAMMA TILLSYNSGRUPPENS SAMORDNARE OCH NATIONELL BEHÖRIG MYNDIGHET	11
DEN GEMENSAMMA TILLSYNSGRUPPENS SAMORDNARE ELLER NATIONELL BEHÖRIG MYNDIGHET	3
BEROR PÅ ÄMNET I FRÅGA	6
–	6
TOTALT	69

FRÅGA 34: Kan ert institut alltid kommunicera med den gemensamma tillsynsgruppens medlemmar på det språk som ert institut föredrar?

FRÅGA 35: Om inte, vilka problem finns och vad skulle kunna förbättras? (Se *ruta 6.*)

J	57	82,6 %
N	11	15,9 %
–	1	1,4 %
TOTALT	69	100,0 %

FRÅGA 36: Håller den gemensamma tillsynsgruppen möten på plats med ledningen för er organisation?

J	67	97,1 %
N	2	2,9 %
–	0	0,0 %
TOTALT	69	100,0 %

FRÅGA 37: Om ja, hur ofta hålls sådana möten och under hur lång tid pågår de normalt? (Ange antalet möten per år.)

>12	9
10–12	11
8–9	3
6–7	6
4–5	20
2–3	7
1	2
DET BEROR PÅ	3
–	8
TOTALT	69

FRÅGA 38: Är mötesfrekvensen 1 = överdriven, 2 = lagom eller 3 = otillräcklig?

1	13	18,8 %
2	56	81,2 %
3	0	0,0 %
–	0	0,0 %
TOTALT	69	100,0 %

FRÅGA 39: Är längden på mötena 1 = överdriven, 2 = lagom eller 3 = otillräcklig?

1	6	8,7 %
2	62	89,9 %
3	1	1,4 %
–	0	0,0 %
TOTALT	69	100,0 %

FRÅGA 40: Är den gemensamma tillsynsgruppens samordnare alltid närvarande vid dessa möten?

J	52	75,4 %
N	17	24,6 %
–	0	0,0 %
TOTALT	69	100,0 %

FRÅGA 41: På en skala från 1 (= mycket god) till 5 (= mycket dålig), hur skulle ni bedöma kvaliteten på den gemensamma tillsynsgruppens skrivbordstillsyn inom ramen för SSM? Välj alternativet "Ej tillämpligt" om ni inte har haft tillräcklig kontakt med detta område för att bedöma frågan.

1	4	5,8 %
2	30	43,5 %
3	23	33,3 %
4	8	11,6 %
5	0	0,0 %
–	4	5,8 %
TOTALT	69	100,0 %

FRÅGA 42: Har kvaliteten på skrivbordstillsynen 1 = förbättrats, 2 = förblivit densamma eller 3 = försämrats jämfört med den tillsynsordning som föregick SSM?

FRÅGA 43: Om ni svarade att den har försämrats eller förbättrats, förklara på vilket sätt. (Se ruta 6.)

1	23	33,3 %
2	34	49,3 %
3	8	11,6 %
–	4	5,8 %
TOTALT	69	100,0 %

FRÅGA 44: Har skrivbordstillsynens effektivitet 1 = ökat, 2 = förblivit densamma eller 3 = försämrats jämfört med den tillsynsordning som föregick SSM?

FRÅGA 45: Om ni svarade att effektiviteten har försämrats eller förbättrats, förklara på vilket sätt. (Se ruta 6.)

1	10	14,5 %
2	36	52,2 %
3	17	24,6 %
–	6	8,7 %
TOTALT	69	100,0 %

FRÅGA 46: Har medlemmarna av den gemensamma tillsynsgruppen (de medlemmar som ni har träffat) tillräckliga kunskaper om ert instituts särskilda risker och särdrag?

J	57	82,6 %
N	12	17,4 %
–	0	0,0 %
TOTALT	69	100,0 %

FRÅGA 47: Förstod ni vilka kvalitativa och kvantitativa faktorer som påverkade ert betyg från översyns- och utvärderingsprocessen (ÖUP) utifrån den förklaring som ni fick av ÖUP-gruppen (t.ex. klargöranden i samband med bilaterala samtal)?

J	36	52,2 %
N	32	46,4 %
–	1	1,4 %
TOTALT	69	100,0 %

FRÅGA 48: Om ni ställer frågor till den gemensamma tillsynsgruppen, får ni då svar inom rimlig tid?

J	55	79,7 %
N	14	20,3 %
–	0	0,0 %
TOTALT	69	100,0 %

FRÅGA 49: Har det hänt att ni ställt frågor till den gemensamma tillsynsgruppen och inte fått något svar alls eller att ni inte förstod det svar ni fick?

J	18	26,1 %
N	50	72,5 %
–	1	1,4 %
TOTALT	69	100,0 %

FRÅGA 50: Är de svar som den gemensamma tillsynsgruppen ger tydliga och rimligt motiverade?

J	59	85,5 %
N	8	11,6 %
–	2	2,9 %
TOTALT	69	100,0 %

Ruta 6 – Gemensamma tillsynsgrupper

När det gäller förbättringar rekommenderade de enskilda bankerna att ECB skulle göra följande:

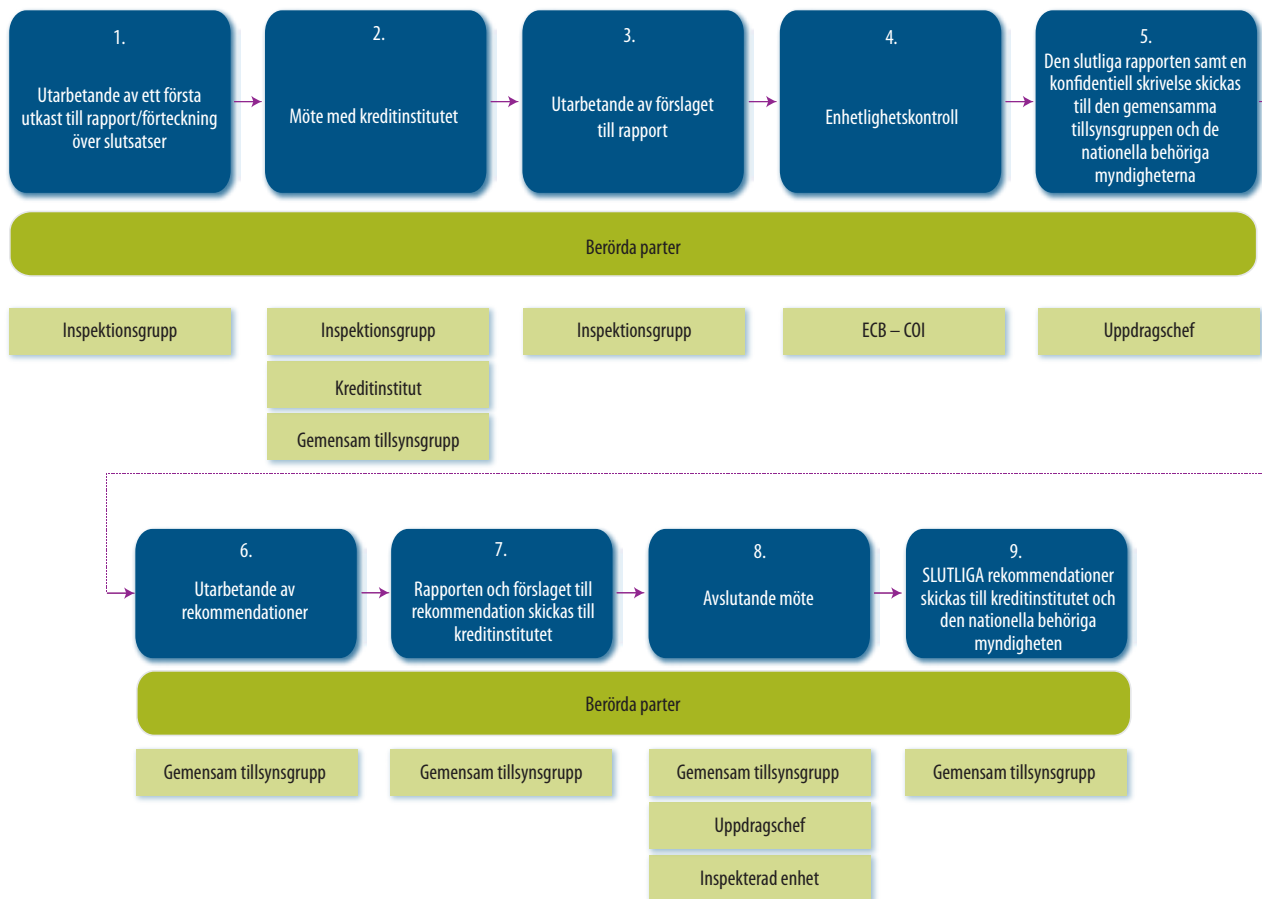
- Underlätta kommunikationen med de gemensamma tillsynsgrupperna på det språk som bankerna föredrar (deras eget språk), till exempel om tekniska frågor. Exempelvis har det hänt att man begärt vissa dokument på engelska när de fanns på bankens nationella språk, trots att det finns medlemmar av den gemensamma tillsynsgruppen från samma land som banken. Den gemensamma tillsynsgruppens samordnare och dess medlemmar måste kunna förstå det språk som institutet föredrar tillräckligt väl för att kunna läsa och förstå informationen.
- Förbättra samordningen mellan den gemensamma tillsynsgruppens medlemmar från ECB och från de nationella behöriga myndigheterna. Exempelvis har endast ECB:s medlemmar åtkomst till den gemensamma tillsynsgruppens brevlåda, och inte medlemmar från de nationella behöriga myndigheterna.

Huvuddelarna i systemet för ECB:s ansvarsskyldighet gentemot Europaparlamentet

Förordning (EU) nr 1024/2013 om tilldelning av särskilda uppgifter till ECB i fråga om politiken för tillsyn över kreditinstitut	Enligt artikel 20.1 ska ECB hållas ansvarigt inför parlamentet och rådet för genomförandet av förordningen.
	Enligt artikel 20.3 ska ordföranden i ECB:s tillsynsnämnd offentligt lägga fram rapporten om genomförandet av de uppgifter som den tilldelats genom förordningen för parlamentet.
	Enligt artikel 20.5 ska ordföranden i tillsynsnämnden på parlamentets begäran delta i en utfrågning om genomförandet av tillsynsuppgifterna.
	Enligt artikel 20.6 ska ECB muntligen eller skriftligen besvara frågor från parlamentet [. .].
	Enligt artikel 20.8 ska tillsynsnämndens ordförande på begäran hålla konfidentiella muntliga diskussioner bakom stängda dörrar med ordföranden och vice ordförandena i parlamentets ansvariga utskott om tillsynsuppgifterna om sådana diskussioner är nödvändiga för att parlamentet ska kunna utöva sina befogenheter enligt EUF-fördraget.
Interinstitutionellt avtal mellan Europaparlamentet och ECB	Enligt artikel 20.9 ska ECB lojalt samarbeta med alla utredningar som görs av parlamentet och som omfattas av bestämmelserna i EUF-fördraget.
	01 ECB ska varje år översända en rapport till parlamentet om hur de uppgifter den tilldelats genom förordning (EU) nr 1024/2013 har genomförts. Tillsynsnämndens ordförande ska presentera den årliga rapporten för parlamentet vid en offentlig utfrågning.
	02 Tillsynsnämndens ordförande ska delta i ordinarie offentliga utfrågningar om genomförandet av tillsynsuppgifterna på begäran av parlamentets behöriga utskott. Parlamentets behöriga utskott och ECB ska komma överens om en tidsplan för två sådana utfrågningar som ska hållas under det nästföljande året.
	03 Tillsynsnämndens ordförande kan dessutom komma att bjudas in till kompletterande ad hoc-diskussioner om tillsynsfrågor med parlamentets behöriga utskott.
	04 Om detta krävs för att parlamentet ska kunna utöva sina befogenheter enligt EUF-fördraget och EU-rätten får ordföranden för det behöriga parlamentsutskottet begära särskilda konfidentiella möten med tillsynsnämndens ordförande. Begäran ska vara skriftlig och motiverad.
	05 På motiverad begäran av tillsynsnämndens ordförande eller ordföranden för parlamentets behöriga utskott, och förutsatt att båda parter är överens om detta, får ECB:s representanter i tillsynsnämnden eller personer i ledande befattning bland tillsynspersonalen delta i den ordinarie utfrågningen, ad hoc-diskussionerna och de konfidentiella mötena.
	06 De ordinarie utfrågningarna, ad hoc-diskussionerna och de konfidentiella mötena kan omfatta samtliga de aspekter av SSM:s uppgifter och verksamhet som regleras av SSM-förordningen.
	07 Endast tillsynsnämndens ordförande samt ordföranden och de vice ordförandena för parlamentets behöriga utskott får delta i de konfidentiella mötena.
08 ECB ska se till att parlamentets behöriga utskott får tillgång till åtminstone ett fullständigt och meningsfullt protokoll över tillsynsnämndens möten som gör det möjligt att förstå diskussionerna, inbegripet en kommenterad beslutsförteckning.	

Källa: Europeiska revisionsrätten.

Rapporteringsstrukturen för inspektioner på plats



Källa: Hämtat från ECB och anpassat av revisionsrätten.

Sammanfattning

ECB uppskattar Europeiska revisionsrättens (ECA) arbete, som ytterligare kommer att förbättra SSM:s funktionssätt. ECB skulle emellertid ha uppskattat om ECA:s rapport mer explicit hade uttryckt de stora framgångarna under inrättandet av SSM.

Den gemensamma tillsynsmekanismen är en grundpelare i bankunionen och dess inrättande hade stor betydelse för att avsluta den oroligaste fasen i euroområdeskrisen. ECB, tillsammans med de nationella behöriga myndigheterna, inrättade SSM inom en exceptionellt kort och utmanande tidsram på mindre än 13 månader. Detta enorma arbete gjorde det möjligt att den 4 november 2014 ta över den direkta tillsynen av 129 betydande grupper med ungefär 1 200 enheter under tillsyn, och dessutom skapa de nödvändiga arrangemangen för övervakning av tillsynen av mindre betydande institut. Sedan dess har ECB gjort stora framsteg i harmoniseringen av tillsynsmetoder på europeisk nivå, och ECB antar numera över 1 500 tillsynsbeslut varje år.

Detta arbetes relevans och omfattning, liksom dess resultat, är allmänt erkända och ECB anser att rapporten mer explicit kunde ha uttryckt detta.

VII

ECB vill klargöra att det inte är dess eget diskretionära beslut att tillsynsnämnden inte ska ha kontroll över tillsynsbudgeten eller personalresurserna. Det är värt att observera att tillsynsnämnden inte är ett av ECB:s beslutsfattande organ, utan ett ytterligare organ som har lagts till i ECB:s institutionella struktur i och med SSM-förordningen, som är sekundärrätt. ECB-rådets och direktionens befogenheter avseende personella och finansiella resurser, vilka fastställs i primärrätten, måste bevaras. ECB vill också påpeka att det finns en koppling mellan personella och finansiella resurser och tillsynsnämnden i artikel 15.1 i ECB:s arbetsordning, som fastslår att *"utgifterna för tillsynsuppgifter ska vara möjliga att identifiera separat i budgeten [ECB:s] och samråd om dessa utgifter ska ske med tillsynsnämndens ordförande och vice ordförande"*.

Det faktum att tillsynsnämnden inte har kontroll över tillsynsbudgeten eller personalresurserna är enligt ECB:s uppfattning förenligt med principen om åtskillnad och påverkar inte oberoendet mellan ECB:s penningpolitik och tillsynsfunktion. Enligt principen om åtskillnad måste de två funktionerna vara funktionellt separata, men tillsynsnämnden måste inte ha full kontroll över tillsynsbudgeten och ECB:s eller de nationella behöriga myndigheternas personalresurser. Som påpekas i fotnot 14 i ECA:s rapport påverkar SSM-förordningen inte direktionens ansvar för ledningen av ECB:s interna organisation, inklusive budget- och personalfrågor.

Inrättandet av så kallade gemensamma tjänster, dvs. affärsområden som tillhandahåller stöd till båda funktionerna, leder inte heller till intressekonflikter och de är därmed kompatibla med principen om åtskillnad. De gemensamma tjänsterna gör att det går att undvika dubbelarbete och säkerställa effektiva leveranser av tjänster. Tillvägagångssättet speglas i skäl 14 i ECB:s beslut om åtskillnad (ECB/2014/39), enligt vilket *"(e)n ändamålsenlig åtskillnad mellan den penningpolitiska funktionen och tillsynsfunktionen bör samtidigt inte förhindra att man, i de fall då detta är möjligt och önskvärt, tar tillvara samtliga de fördelar som förväntas uppstå av att dessa båda funktioner samlas inom en och samma institution"*.

Revisionsmetod

19

ECB anser att alla revisionsuppgifter som omfattas av revisionsrättens mandat att granska *”effektiviteten i ECB:s förvaltning”*, som fastställs i artikel 27.2 i ECBS-stadgan och artikel 20.7 i SSM-förordningen, har tillhandahållits. I detta avseende håller ECB inte med om revisionsrättens påstående att ECB tillhandahöll mycket lite av den begärda informationen. ECB samarbetade, i enlighet med skyldigheterna i ECBS-stadgan och SSM-förordningen, fullt ut med revisionsrätten för att underlätta revisionen och avdelade betydande resurser och tid för att ge revisionsteamet tillgång till ett avsevärt antal dokument och förklaringar. Vissa dokument (till exempel tillsynsnämndens protokoll, enskilda tillsynsbeslut) kunde inte tillhandahållas eftersom de inte rörde effektiviteten i ECB:s förvaltning enligt kraven i ECBS-stadgan och SSM-förordningen.

Styrning

30

I ett fall försenades uppföljningen av den administrativa omprövningsnämndens förfaranden på grund av fallets komplexitet och den berörda enheten under tillsyns rätt att bli hörd.

39

Styrkommittén vägde för- och nackdelar och beslutade att behålla det nuvarande arbetssättet som det bästa möjliga alternativet.

40

ECB vill påpeka att en fullständig åtskillnad krävs enbart vad avser genomförandet av tillsynsuppgifter och penningpolitiska uppgifter, i syfte att undvika intressekonflikter. Den omfattar inte de affärsområden, till exempel de gemensamma tjänsterna, som inte ingår i definitionen av de båda områdena.

42

ECB vill också påpeka att identifiering av ECB:s *”gemensamma tjänster”* enbart är möjlig i de fall då deras stöd inte leder till intressekonflikter mellan målen för ECB:s tillsyn respektive penningpolitik, vilket anges i skäl 11 i beslut ECB/2014/39. Gemensamma tjänster är affärsområden som stöder ECB:s funktioner med teknisk expertis som inte påverkar utarbetandet av ECB:s politik.

45

Konceptet med "kinesiska murar" har inte uppfyllts enligt SSM-förordningens bokstav och anda. Istället har en annan metod använts, som medger kommunikation och informationsutbyte i den utsträckning detta inte utlöser intressekonflikter, i syfte att dra fördel av de positiva synergier som skapas genom att den penningpolitiska funktionen och tillsynsfunktionen finns "under samma tak". I detta syfte krävs enligt artikel 25.3 i SSM-förordningen att ECB ska "anta och offentliggöra de interna regler som krävs, inbegripet regler om tystnadsplikt och utbyte av information mellan de två verksamhetsområdena". I denna bestämmelse uttrycks explicit att utbyte av information kan ske mellan de två funktionerna.

51

Se ECB:s svar på den första delen av punkt VII.

60

ECB vill tillägga att kommittén för internrevision i juli 2016 beslutade att, av skäl relaterade till arbetsbördan och enligt en principiell överenskommelse i december 2015, dela upp SSM/Statistics i ATF SSM och ATF Statistics. Ändringen genomförs i slutet av 2016.

63

Medlemmar i arbetsgrupperna som har nominerats av nationella centralbanker/nationella behöriga myndigheter har lång erfarenhet av banktillsyn, däribland många år på chefsnivå.

Gemensamt svar från ECB på punkterna 73 till 74

ECB anser att höga och medelhöga risker samt viktiga delar är täckta.

ECB anser att planeringsmetoden följer professionell praxis. Det finns visserligen inte någon obligatorisk riskcykel, men riskbedömningsmodellen tar hänsyn till det revisionsarbete som tidigare har genomförts på relaterade processer. Urvalet av revisioner baseras på en riskbedömning som justeras varje kvartal och beslutet om revisionsområden tar också hänsyn till tidpunkten för den senaste revisionen och i vilken mån riskområden omfattas av de respektive processerna.

75

Direktoratet för intern revisions (D-IA) resurser omfattar hela ECB:s verksamhet. ECB anser att den angivna procentandelen måste ses i sitt sammanhang. Ett särskilt team inrättades för SSM-specifika revisionsobjekt och byggdes stegvis upp i D-IA men var inte helt tillgängligt under hela 2015. Därför är procentandelen för 2015 inte helt representativ för den nuvarande situationen.

76

ECB vill tillägga att kalibreringen korrigerar till exempel inkonsekvenser i tillämpningen av riskvärderingsmodellen, som fungerar som prioriteringsverktyg. Enligt professionella standarder krävs det att internrevisionens prioriteringar är konsekventa med organisationens mål och de slår fast att revisionsplaner ska vara baserade på, bland andra faktorer, en bedömning av risk och exponering¹. ECB anser att metoden följer professionella standarder.

77

Prioriteringsarbetet tog hänsyn till att vissa processer fortfarande befann sig i "utvecklingsfasen". ECB anser att de utvalda revisionerna skapade större värde i det nuvarande stadiet än granskningar av ÖUP eller bankkrishanteringen, vilka har planerats in på medellång sikt.

Förfaranden för ansvarsutkrävande

Gemensamt svar på punkt 78 och efterföljande punkter

ECB anser att ECB är underställd ett starkt ramverk för ansvarsutkrävande (som beskrivs i bilaga IX i rapporten) och att den till fullo efterlever bestämmelserna i ECBS-stadgan, SSM-förordningen och de interinstitutionella avtalen med Europaparlamentet och rådet. Det befintliga ramverket föreskriver detaljerade regler för ansvarsutkrävande som utformades specifikt för ECB och därför är mer relevanta än revisionsrättens "översiktliga analys av ansvarsutkrävande och offentlig revision i EU".

89

ECB håller visserligen med om att en formell resultatram kan vara ett praktiskt verktyg för att mäta effektiviteten i banktillsynen, men framtagandet av en sådan ram kommer att kräva mer tid. Detta beror på det praktiska behovet av att basera en sådan ram på relevanta indikatorer, som måste identifieras utifrån erfarenheter. Dessutom bör sådana indikatorer mätas under flera år.

91

ECB noterar att den tekniska noten från IMF som citeras utarbetades av IMF:s personal och att den inte utgör ett officiellt ställningstagande av IMF. ECB invänder därför mot att sådana arbetsdokument betraktas som relevanta referenspunkter.

ECB vill också klargöra att tillsynsnämndens mötesprotokoll är konfidentiella, i enlighet med artikel 23.1 i ECB:s arbetsordning. Detta speglar den strikta tystnadsplikt som ECB omfattas av enligt artikel 37 i ECBS-stadgan och artikel 27 i SSM-förordningen. För att säkerställa fullständigt ansvarsutkrävande förser ECB, i enlighet med det interinstitutionella avtalet med Europaparlamentet, parlamentets behöriga kommitté med en omfattande och meningsfull sammanfattning av tillsynsnämndens möten som gör det möjligt att förstå diskussionerna, inbegripet en kommenterad lista med beslut.

¹ se International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing; Performance Standard 2010 Planning, gällande från den 1 januari 2013, och den tillhörande Practice Advisory 2010-1.

92

ECB vill betona att den till fullo stöder Europeiska kommissionens pågående revidering av SSM-förordningen och har, efter undertecknande av ett sekretessavtal, försett Europeiska kommissionen med den begärda dokumentationen.

Dessutom vill ECB förtydliga att revisionen av SSM-förordningen inte är en del av ramverket för ansvarsutkrävande som det definieras i SSM-förordningen.

94

ECB vill tillägga att den, som det formuleras i punkt 93, har offentliggjort "omfattande information" på sin webbplats om banktillsyn om hur den utför sina tillsynsuppgifter. Utöver en generell vägledning om banktillsyn har ECB publicerat ett stort antal dokument som beskriver ECB:s hållning och förfaranden när det gäller banktillsynen (t.ex. en handbok om de alternativ och det handlingsutrymme som ges genom unionsrätten). ECB strävar ständigt efter att öka insynen i tillsynsstrategierna och kommer under kommande månader att publicera ytterligare dokument om sin hållning när det gäller banktillsynen, så snart som de erforderliga offentliga samråden är klara. Vad gäller ÖUP publicerade ECB i februari 2016 en metodhandbok för SSM:s ÖUP, där dess rättsliga grunder och metoder beskrivs. Dessa dokument, som beskriver ECB:s hållning och förfaranden när det gäller banktillsynen, är mer relevanta för kreditinstituten än den interna tillsynsmanualen.

Dessutom använder ECB andra kommunikationsverktyg (seminarier med banker, tal, tillsynsdialog med de gemensamma tillsynsgrupperna, pressmeddelanden, konferenser, samtal med verkställande direktörer) för att informera enheterna under tillsyn om ECB:s tillsynsstrategier.

Sammanfattningsvis anser ECB att den information som lämnas till enheterna under tillsyn är tillräcklig för en god förståelse av hur tillsynen enligt SSM fungerar.

Gemensamt svar till punkt 95 och 96

ECB anser att den information som lämnats är tillräcklig. Vad gäller bankernas uppfattning om öppenhet i samband med ÖUP anser ECB det positivt att hälften av de 69 banker som svarade på formuläret ansåg att informationen från ECB om ÖUP och dess resultat var mycket omfattande eller åtminstone välbalanserad.

Vad beträffar kvaliteten på informationen om tillsynsförfarandena noterar ECB att 68 procent av de svarande ansåg att kvaliteten på informationen var tillräcklig.

103

Vad gäller behovet av undersökningar vill ECB påpeka att ECB, sedan inrättandet av den gemensamma tillsynsmekanismen, har haft nära kontakter med bankernas organisationer, inklusive Europeiska bankfederationen, vilken som i en del av sitt arbete med "bankernas upplevelse av den gemensamma tillsynsmekanismen 2015" (en undersökning som federationen avser genomföra årligen) genomförde (samordnat med de nationella bankföreningarna) en undersökning som omfattade 94 av de (vid den tidpunkten) 122 betydande instituten. Rekommendationerna i Europeiska bankfederationens rapport följdes av svar från ordföranden samt av möten på teknisk nivå med bankernas representanter.

Efter att hittills ha fokuserat på att göra den gemensamma tillsynsmekanismen fullt operationell kommer ECB att börja beakta möjligheten att göra egna undersökningar, under förutsättning att det finns ett tydligt mervärde (i synnerhet att de inte överlappar med undersökningar som genomförs av andra intressenter).

Gemensamma tillsynsgrupper – Organisation och resursfördelning

110

ECB vill klargöra att förhållandet 25 procent personal från ECB och 75 procent personal från nationella behöriga myndigheter var ett vida spritt riktmärke när SSM inrättades, och inte ett formellt mål.

115

ECB vill framhålla att även om det går att dra vissa paralleller mellan bedömningen av enheters betydelse för globalt systemviktiga banker (G-SIB) och ECB:s klustermetod så finns det ingen koppling till EBA:s metod. ECB:s metod kategoriserar till exempel inte banker enligt EBA:s metod, och inte heller kan ECB:s metod användas för en G-SIB-bedömning eller en bedömning av enheters betydelse. Målet med ECB:s klustermetod är att införa delkategorier för betydande institut i proportionalitetssyfte och därigenom skapa en utgångspunkt för fördelning av personal inom kategorin betydande institut.

119

Se ECB:s svar på punkt 115.

Motstridiga rapporteringsvägar

Se ECB:s svar på punkt 147.

141 c)

ECB observerar att denna tekniska begränsning löstes den 6 september 2016.

147

ECB anser att formuleringen "motstridiga rapporteringsvägar" är felaktig. ECB menar att parallella men inte motstridiga rapporteringsvägar har inrättats. På grund av SSM:s organisation är ledningarna för de nationella behöriga myndigheterna ensamt ansvariga för alla uppgifter utanför SSM och alla hierarki- och personalfrågor.

149

ECB anser att det är för tidigt att diskutera ett auktoriseringsprogram för skrivbordstillsyn. SGST (styrgruppen för tillsynsutbildning) arbetar för närvarande med att utforma och inrätta en gemensam, systemomfattande utbildningsplan för all relevant SSM-personal ett auktoriseringsprogram vore förhastat. Att begränsa utbildningsprogrammet till skrivbordstillsyn skulle inte ta hänsyn till det faktum att personalen roterar över tid och därför bör ha en mer generellt gångbar utbildningsplan.

Inspektion på plats

159

Kategoriseringen kommer att ändras när tillsynsmanualen har reviderats i samband med införandet av "mål för engagemangsnivåer" (targeted engagement levels) som förklaras i punkt 163.

178

ECB vill klargöra att formell vägledning om konsekvent kategorisering av slutsatser formellt kommer att införlivas i 2016 års uppdatering av kapitel 6 i tillsynsmanualen.

182

ECB vill klargöra att information om vilka som förväntas delta på det avslutande mötet från kreditinstitutets sida kommer att anges i vägledningen för inspektioner på plats som kommer att lanseras under 2016.

Slutsatser och rekommendationer

184

ECB avvisar påståendet att revisionen har bekräftat luckor i revisionen som har uppstått sedan SSM inrättades. ECB anser att revisionsrätten erhöll all den information och dokumentation som behövdes för att bedöma effektiviteten i ECB:s förvaltning enligt artikel 27.2 i ECBS-stadgan och artikel 20.7 i SSM-förordningen.

Se även vår kommentar om punkt 80 där vi beskriver de olika lager av kontroll och förfaranden för ansvarsutkrävande som nu finns på plats.

186

Se ECB:s svar på punkterna 40 och 45.

187

Se ECB:s svar på punkterna 73 och 74.

Rekommendation 1

ECB godkänner den första delen av rekommendationen och slutdatum för genomförande, under förutsättning att ECB-rådet ger sitt godkännande.

ECB vill påpeka att den kommer att sträva efter att ytterligare effektivisera beslutsprocessen. Faktum är att ECB redan har genomfört ett antal åtgärder i denna riktning, i synnerhet antagande av de flesta tillsynsbeslut genom en skriftlig process och standardisering av dokument som skickas till de beslutsfattande organen. ECB arbetar dessutom på ett delegeringsramverk för tillsynsbeslut, vilket skulle möjliggöra att rutinmässiga tillsynsbeslut delegeras till lägre nivå.

ECB godkänner den andra delen av rekommendationen. Tillsynsnämndens sekretariat har redan tagit fram check-listor, mallar och flödesscheman och kommer att göra dem tillgängliga för personalen inom de verksamhetsområden som arbetar med banktillsyn i september 2016. Sekretariatet kommer att utveckla denna uppsättning verktyg ytterligare och erbjuda utbildning i hur de används.

Rekommendation 2

ECB godkänner del (i) av rekommendationen.

ECB godkänner inte del (ii) av rekommendationen.

I skäl 66 nämns enbart en separat rapporteringsväg för personal som utför de tillsynsuppgifter som ECB tilldelats genom denna förordning, vilket inte innefattar personal i gemensamma tjänster. Ett strikt genomförande av denna princip för gemensamma tjänster skulle avsevärt öka kostnaderna och minska effektiviteten i ECB:s förvaltning.

ECB godkänner inte del (iii) av rekommendationen.

ECB anser att ordföranden och vice ordföranden, inom det rättsliga ramverket, redan har ett starkt deltagande i budgetprocessen. Ordföranden och vice ordföranden konsulteras, enligt vad som fastslås i arbetsordningen. I SSM-förordningen fastslås att vice ordföranden är ledamot i ECB:s direktion och ECB-rådet, som är ECB:s högsta beslutsfattande organ. Detta garanterar att tillsynsfunktionens synpunkter framförs och skapar en hög grad av inflytande och insyn.

Rekommendation 3

ECB godkänner rekommendationen under förutsättning att ett beslut fattas om att avdela ytterligare resurser till funktionen för internrevision.

188

ECB vill klargöra att den inte har "begränsat" tillgången till dokument. Revisionsrättens tillgång till dokument ska vara i linje med dess mandat, som fastställs i artikel 27.2 i ECBS-stadgan och artikel 20.7 i SSM-förordningen. Det rör sig alltså inte om bristande samarbetsvilja utan olika tolkningar av revisionens ansvarsområde.

Rekommendation 4

ECB observerar rekommendationen och kommer att fortsätta samarbeta fullt ut med revisionsrätten så att den kan genomföra sitt uppdrag som det definieras i ECBS-stadgan och SSM-förordningen.

Rekommendation 5

ECB godkänner rekommendationen med följande kommentarer:

ECB håller med om behovet av transparens i dess tillsynsverksamhet. I detta avseende offentliggörs SSM:s prioriteringar som fokuspunkt och målet med tillsynsverksamheten. I "ECB:s årsrapport om tillsynsverksamheten", som publiceras på ECB:s webbplats, rapporterar ECB om vilka åtgärder som vidtas för att uppnå detta mål. Dessutom publiceras omfattande statistik i årsrapporten. Denna inbegriper, men är inte begränsad till, antalet tillståndsförfaranden, rapporterade överträdelser mot EU-rätten, påföljds- och sanktionsåtgärder och antalet genomförda inspektioner på plats efter riskkategori och kluster.

ECB står i nära kontakt med bankernas organisationer, och genomförde som en del av arbetet med "bankernas upplevelse av den gemensamma tillsynsmekanismen 2015" en undersökning som omfattade 94 av de (vid den tidpunkten) 122 betydande instituten. Detta genomfördes i samarbete med de nationella bankföreningarna. Avsikten är att göra detta varje år. Rekommendationerna i Europeiska bankfederationens rapport följdes av svar från ordföranden och möten på teknisk nivå med bankernas representanter.

Efter att ha fokuserat på att göra den gemensamma tillsynsmekanismen fullt operationell kommer ECB att beakta möjligheten att göra egna undersökningar, under förutsättning att det finns ett tydligt mervärde. I synnerhet ska de inte överlappa med undersökningar som genomförs av andra intressenter, inklusive den undersökning som nämns ovan.

ECB kommer att fortsätta att utveckla en meningsfull och omfattande uppsättning indikatorer och på så sätt förbättra den information som offentliggörs i årsrapporten och på andra sätt.

Gemensamt svar på punkt 191–195

Se ECB:s kommentarer på punkterna 104 till 149.

ECB vill påpeka att den gemensamma tillsynsmekanismen, som uttrycks i punkt 9 i rapporten, består av ECB och de nationella behöriga myndigheterna. Alla beräkningar av bemanningsnivåer för de gemensamma tillsynsgrupperna, och även för inspektioner på plats, måste genomföras inom de institutionella ramar som fastställs i EU:s primärrätt. Det innebär att man respekterar ECB:s och de nationella behöriga myndigheternas olika institutionella arrangemang i en anda av samarbete och dialog.

Sedan fältarbetet för revisionen avslutades har det gjorts stora framsteg med att inrätta en gemensam utbildningsplan för SSM i och med skapandet av SGST, som stöds av en grupp experter från både ECB och nationella behöriga myndigheter. Detta kommer att börja ge konkreta resultat under hösten 2016.

Rekommendation 6

ECB godkänner rekommendationen med följande kommentarer:

ECB anser att en ändring av ramförordningen om SSM kanske inte behövs. Artikel 6.3 i SSM-förordningen fastställer tydligt att de nationella behöriga myndigheterna är skyldiga att bistå ECB i utförandet av dess uppgifter. Dessutom är de nationella behöriga myndigheterna skyldiga att samarbeta lojalt enligt artikel 6.2 i SSM-förordningen. I artiklarna 3 och följande i ramförordningen om SSM fastställs tydligt att de nationella behöriga myndigheterna är skyldiga att ställa personal från de nationella behöriga myndigheterna till förfogande för de gemensamma tillsynsgrupperna. I artikel 4.5 i ramförordningen om SSM fastställs att ECB och de nationella behöriga myndigheterna ska samråda med varandra om hur de nationella behöriga myndigheternas resurser ska användas vad gäller de gemensamma tillsynsgrupperna.

ECB har noga följt bemanningen av de gemensamma tillsynsgrupperna (i kvalitativa och kvantitativa termer) och kommer att fortsätta att göra det. ECB kommer också att undersöka, i konsultation med de nationella behöriga myndigheterna, hur det kan säkerställas att de gemensamma tillsynsgrupperna har tillräcklig bemanning vid alla tidpunkter. Om det anses nödvändigt kommer ett förslag om ändring av ramförordningen att lämnas till tillsynsnämnden/ECB-rådet.

Rekommendation 7

ECB godkänner rekommendationen och kommer att diskutera den i samband med rekommendation 10, med målet att genomföra den i slutet av 2018, med följande kommentarer:

ECB vill klargöra att det rättsliga ramverket för bildandet av gemensamma tillsynsgrupper är på plats. Artikel 4 i ramförordningen har redan fastställt ett system för att utnämna ledamöter i de gemensamma tillsynsgrupperna utifrån en dialog mellan ECB och de nationella behöriga myndigheterna, liksom möjligheten för ECB att kräva att de nationella behöriga myndigheterna ändrar utnämmandet. I detta sammanhang ska åtgärder vidtas så att artikel 4 kan användas till fullo, snarare än försvagas. ECB håller därför med om innehållet i rekommendationen, men anser att samarbetsdelen ska betonas. De gemensamma tillsynsgruppernas inrättande och funktion har sedan starten av SSM varit ett gemensamt arbete mellan ECB/SSM och de nationella behöriga myndigheterna/de nationella centralbankerna. ECB förlitar sig på de nationella behöriga myndigheternas/de nationella centralbankernas förmåga att tillhandahålla personal med rätt nivå av expertkunskaper och erfarenhet, och kompletterande kunskaper för den gemensamma tillsynsgruppens profil.

Dessutom måste det betonas att varken de nationella behöriga myndigheterna eller ECB för närvarande är i en position där de har överskott på personal och kan välja ut personer med perfekt passande kunskaper för en viss gemensam tillsynsgrupp. ECB anser det därför också effektivt att tillämpa en aktiv förvaltning av enskilda fall där ett behov av ytterligare utveckling eller personaljusteringar identifieras. Införandet på prov av återkopplingsprocessen för SSM tillsammans med ytterligare utveckling av SSM:s utbildningsplan stöder detta tillvägagångssätt. Stärkandet av dessa verktyg är också i linje med innehållet i denna rapport och revisionsrättens övriga rekommendationer.

Det finns slutligen rekommendationer från avdelningen för kvalitetssäkring av tillsyn om att förfina metoden för att fastställa den gemensamma tillsynsgruppens storlek och sammansättning, och därmed koppla den till bankernas riskprofil och till programmet för tillsynsgranskning (SEP) i syfte att hantera riskprofilen. Rekommendationerna avser även att säkerställa att ett årligt förfarande genomförs gällande bemanning av de gemensamma tillsynsgrupperna i dialog med de nationella behöriga myndigheterna.

Rekommendation 8

ECB godkänner denna rekommendation, under förutsättning att juridiska (sekretess) och tekniska hinder kan överkommas. ECB kommer därför först att genomföra en genomförbarhetsstudie.

ECB anser att det är helt nödvändigt att ha en fullständig bild av tillsynsresurserna sett till kvantitet och kvalitet för att kunna använda resurserna effektivt. Hittills har dock arbetet med att framställa en sådan databas stött på väsentliga hinder ur ett juridiskt perspektiv, beroende på behovet av att respektera medlemsstaternas lagstiftning rörande skydd av personuppgifter. Med utgångspunkt i denna rekommendation kommer ECB att fortsätta utforska möjligheten att inrätta en sådan databas, dvs. ECB kommer att genomföra juridiska och tekniska genomförbarhetsstudier.

Rekommendation 9

ECB godkänner rekommendationen.

Rekommendation 10

ECB godkänner rekommendationen.

ECB påpekar att systemet inte ska vara överdrivet detaljerat och byråkratiskt med att diktera hur mycket personal som behövs i varje gemensam tillsynsgrupp. Personalresurserna ska istället förvaltas effektivt, med ett visst mått av självbestämmande för ledningen.

Rekommendation 11

ECB godkänner rekommendationen.

Vad gäller den regelbundna översynen av klustermetoden observerar ECB att den regelbundna översynen vartannat år nu är på gång.

Rekommendation 12

ECB godkänner rekommendationen.

Personalen på ECB:s centrala avdelning för inspektioner på plats har stadigt ökat för att tillhandahålla fler uppdragschefer för inspektionsteam från ECB. Aktivt, ovillkorligt stöd från kollegor från de nationella behöriga myndigheterna är avgörande för detta. Samordnarna för de gemensamma tillsynsgrupperna ibland efter förslag från den centrala avdelningen för inspektioner på plats beslutar vilka inspektioner som ska ledas av ECB och vilka som inte ska det.

Med detta sagt, och baserat på historiska förfrågningar samt ökade lokala påfrestningar i vissa länder, medger inte den nuvarande personalsituationen att ECB deltar i alla de inspektioner som ska ledas av ECB: regelbundna inspektioner på plats, tematiska granskningar, nödsituationer osv. Även om visst optimeringsarbete fortfarande pågår till exempel främjandet av blandade team och verktyg osv. skulle ytterligare personal för inspektioner på plats behövas för att möta efterfrågan.

Rekommendation 13

ECB godkänner rekommendationen.

ECB vill påpeka att vad gäller den del av rekommendationen som avser it-systemet kommer den nya version 2.0 av IMAS delvis att lösa problemet. Vad gäller kvalifikationer och kompetens hos inspektörer från de nationella behöriga myndigheterna bör införandet av SSM:s utbildningsplan delvis lösa problemet.

HUR HITTAR MAN EU:s PUBLIKATIONER?

Gratispublikationer

- Ett enskilt exemplar genom EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Flera exemplar/affischer/kartor hos Europeiska unionens representationer (http://ec.europa.eu/represent_sv.htm), hos delegationer i länder utanför EU (http://eeas.europa.eu/delegations/index_sv.htm), genom att kontakta nätverket Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_sv.htm) eller ringa 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratis inom hela EU) (*).

(* Varken informationen eller samtalen kostar i regel något (men vissa operatörer, telefonkiosker och hotell kan ta betalt för samtalen).

Avgiftsbelagda publikationer

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

Händelse	Datum
Revisionsplanen antas/Revisionen inleds	29.6.2015
Den preliminära rapporten skickas till kommissionen (eller till ett annat revisionsobjekt)	28.6.2016
Den slutliga rapporten antas efter det kontradiktoriska förfarandet	18.10.2016
Revisionsrätten tog emot Europeiska centralbankens officiella svar på alla språk	19.10.2016

År 2012 beslutade EU:s ledare att bankerna i euroområdet skulle underställas tillsyn inom den gemensamma tillsynsmekanismen. ECB skulle spela en central roll, men de nationella behöriga myndigheterna skulle också fullgöra många funktioner. I den här rapporten undersöker vi hur ECB har byggt upp den gemensamma tillsynsmekanismen, hur arbetet är organiserat och vilka svårigheterna är.

Vi konstaterade att en komplex tillsynsstruktur har inrättats på relativt kort tid, men att den komplexa strukturen i det nya systemet innebär en utmaning, särskilt på grund av att den är alltför beroende av resurser från nationella tillsynsmyndigheter. Det innebär att ECB, trots sitt övergripande ansvar, inte har tillräcklig kontroll över några viktiga aspekter av banktillsynen.

ECB gav inte revisionsrätten tillgång till tillräckligt mycket information för att vi skulle kunna utvärdera fullt ut om ECB förvaltar den gemensamma tillsynsmekanismen effektivt när det gäller styrning, extern tillsyn och inspektioner på plats.



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN



Publikationsbyrån