

Särskild rapport

Effektiviteten i ECB:s krishantering av banker

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



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

Granskningsteam

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 intäkterna eller kostnaderna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna rapport producerades av revisionsrättens avdelning IV – där ledamoten Baudilio Tomé Muguruza är ordförande – som är inriktad på områdena marknadsreglering och en konkurrenskraftig ekonomi. Revisionsarbetet leddes av ledamoten Kevin Cardiff. Han fick stöd i arbetet med rapporten av Gediminas Mačys (kanslichef), Shane Enright (attaché), Tony Murphy (direktör) Zacharias Koliass (direktör) och Mirko Gottmann (uppgiftsansvarig). Granskningsteamet bestod av Paraskevi Demourtzidou, Jörg Genner, Violeta Radu och Giorgos Tsikkos.



Från vänster till höger: Paraskevi Demourtzidou, Shane Enright, Jörg Genner, Mirko Gottmann, Kevin Cardiff, Giorgos Tsikkos, Zacharias Koliass, Violeta Radu och Gediminas Mačys.

INNEHÅLL

	Punkt
Förkortningar	
Ordförklaringar	
Sammanfattning	I–XI
Inledning	1–10
Revisionsmetod	11–16
lakttagelser	17–119
Organisationsstruktur och rekrytering och fördelning av personal för krishanteringsverksamhet	17–25
Generellt sett är organisationsstrukturen adekvat	18–21
Brister i den ursprungliga planeringen	22–23
Generellt sett var rekryteringen till krishanteringsavdelningen effektiv	24
ECB har inga specifika förfaranden för att ompröva tilldelningen av personal till de gemensamma tillsynsgrupperna i en krissituation och för att omfördela personal för att kunna hantera den effektivt	25
Samarbete och samordning när det gäller krishantering	26–43
Inrättandet av samordning och samarbete med andra myndigheter är ännu inte klart	30–33
Samverkan med den gemensamma resolutionsnämnden och andra intressenter behöver bli bättre	34–43
Återhämtningsplanering	44–66
Efter en övergångsfas fastställde ECB en konsekvent tidsfrist för inlämnandet av återhämtningsplaner	47
Att nå gemensamma beslut om koncernåterhämtningsplaner fortsatte att vara en utmaning	48–49
Användningen av nationella experter medför potentiella styrningskonflikter	50

Krishanteringsavdelningen övervakar processen för återhämtningsplanering och ger allmän vägledning till gemensamma tillsynsgrupper och banker, men vissa förbättringar behövs	51–54
ECB har operationaliserat de rättsliga kraven för bedömning av återhämtningsplaner i ett verktyg som är effektivt och mycket omfattande	55–59
Resultaten av återhämtningsplaneringen används inte systematiskt till krisidentifiering och krishantering	60–61
Enheter som står under tillsyn är generellt sett positiva till processen för återhämtningsplanering	62–64
På grund av det begränsade urval som ECB tillhandahöll kunde vi inte dra några slutsatser om bedömningarna av återhämtningsplaner	65–66
Krisidentifiering	67–91
ECB har fördelat uppgifter och infört ett övergripande arbetsflöde för krisidentifiering och krishantering, men dess vägledning om hur bestämmelserna ska tillämpas är inte tillräckligt utvecklad	69–72
ECB har processer för krisidentifiering	73–74
Det finns ingen gemensam uppsättning indikatorer med tydliga gränsvärden för att fastställa försämring, och nyckelidentifieraren har flera nackdelar	75–79
Övervakningssystemen behöver bli bättre	80–87
Det är framför allt tillsynsgruppernas sak att besluta när bedömningar av tidigt ingripande ska göras och hur de ska presenteras	88–91
Krishantering	92–119
Den intensifierade tillsynsverksamhetens karaktär och omfattning fastställs av varje gemensam tillsynsgrupp	93
Verktyg för övervakning av likviditeten har införts	94–95
För att vara effektiv skulle processen behöva kvantifiera inträffade eller sannolika förluster	96–99
Det behövs mer vägledning om rättsliga befogenheter och praktiska åtgärder	100–104

Det behövs vägledning om övervakningen av genomförandet av tillsynsåtgärder	105–106
Det behövs också vägledning om hur tydlig vägledningen om bedömningar av om institut fallerar eller sannolikt kommer att falla ska vara	107–109
Tydlig vägledning behövs också om utbildningsverksamhet och simuleringsövningar för att öka effektiviteten i förvaltningen	110–111
Dokumentationen av krishantering i bedömningar av tidigt ingripande behöver bli bättre	112–119
Slutsatser och rekommendationer	120–130
Organisationsstruktur	121
Samarbete och samordning när det gäller krishantering	122–123
Återhämtningsplanering	124
Krisidentifiering	125–126
Krishantering	127–130

Bilaga I – Begränsning i revisionsarbetets inriktning och omfattning

Bilaga II – Procedursteg som måste följas vid bedömningen av återhämtningsplaner i tillsynskollegier

Bilaga III – Enkät bland enheter som står under tillsyn

ECB:s svar

FÖRKORTNINGAR

BCBS: Baselkommittén för banktillsyn

BRRD: direktivet om återhämtning och resolution av banker

CMG: krishanteringsgrupp

CMN: krishanteringsnätverk

CMT: krishanteringsgrupp på hög nivå

CRD: kapitaltäckningsdirektivet

CRM: krishanteringsavdelning

EAP: handlingsplan för krisinsatser

EBA: Europeiska bankmyndigheten

ECA: Europeiska revisionsrätten

ECB: Europeiska centralbanken

ECBS: Europeiska centralbankssystemet

Esma: Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten

ESRB: Europeiska systemrisknämnden

EU: Europeiska unionen

FEUF: fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

FICO: finansiella konglomerat

FOLTF: fallerar eller kommer sannolikt att fallera

FSB: rådet för finansiell stabilitet

GC: ECB-rådet

GD Statistik: generaldirektoratet för statistik

G-SIB: globalt systemviktiga banker

G-SIFI: globalt systemviktiga finansinstitut

ICAAP: intern process för bedömning av kapitalbehov

ILAAP: intern likviditetsutvärderingsprocess

IMAS: informationshanteringssystem

IS-CMT: institutspecifik krishanteringsgrupp

JST: gemensamma tillsynsgrupper

LSI: mindre betydande institut

MDA: högsta utdelningsbara belopp

MoU: samförståndsavtal

MS: medlemsstater

NCA: nationell behörig myndighet

NPL: nödlidande lån

PoC: kontaktpunkt

RAS: riskbedömningssystem

RIA: avdelning för riskanalys

RTS: tekniska standarder för tillsyn

SB: tillsynsnämnden

SI: betydande institut

SRB: den gemensamma resolutionsnämnden

SRM: den gemensamma resolutionsmekanismen

SSM: den gemensamma tillsynsmekanismen

SSM-förordningen förordningen om den gemensamma tillsynsmekanismen

WCCA: skriftliga ordningar för samordning och samarbete

ÖuP: översyns- och utvärderingsprocess

ORDFÖRKLARINGAR

Direktivet om återhämtning och resolution av banker (BRRD)	Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU av den 15 maj 2014 om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av rådets direktiv 82/891/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU och 2013/36/EU samt Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) nr 1093/2010 och (EU) nr 648/2012 (EUT L 173, 12.6.2014, s. 190)).
Bedömning av om en bank fallerar eller sannolikt kommer att falla	Tillsyns- eller resolutionsmyndighetens bedömning av om en bank bryter mot eller inom den närmaste framtiden sannolikt kommer att bryta mot kraven för fortsatt auktorisation, vilket kan utlösa insolvens eller resolutionsåtgärder. Skälen till att det konstateras är bland annat, men inte enbart, följande: banken har drabbats eller kommer sannolikt att drabbas av förluster som kommer att förbruka dess egna kapital, dess tillgångar underskrider eller kommer inom den närmaste framtiden sannolikt att underskrida dess skulder och/eller den kan inte eller kommer inom den närmaste framtiden inte att kunna betala sina skulder när de förfaller till betalning.
Den gemensamma resolutionsmekanismen	Den gemensamma resolutionsmekanismen (SRM) är tillsammans med den gemensamma tillsynsmekanismen en av bankunionens pelare. Den ska centralisera nyckelkompetenser och resurser när fallerande kreditinstitut i de deltagande medlemsstaterna hanteras.
Den gemensamma resolutionsnämnden	Inom den nya bankresolutionsmekanismen för euroområdet har betydande befogenheter förts över till den gemensamma resolutionsnämnden (SRB). Nämndens mål är att säkerställa resolution under ordnade former av fallerande banker med minimala återverkningar på realekonomin och de offentliga finanserna. Den fastställer enhetliga regler och förfaranden för fallerande betydande banker under ECB:s tillsyn och andra gränsöverskridande koncerner. Den avlägsnar hinder för resolution, till exempel bankers interna organisation och verksamhet och gränsöverskridande erkännande av resolutionsåtgärder.
Den gemensamma tillsynsmekanismen	Den gemensamma tillsynsmekanismen (SSM) avser systemet med banktillsyn i euroområdet. Den omfattar ECB och de nationella tillsynsmyndigheterna i de deltagande länderna. Dess viktigaste syften är att <ul style="list-style-type: none"> • säkerställa det europeiska banksystemets säkerhet och sundhet, • öka den finansiella integrationen och stabiliteten, • säkerställa en enhetlig tillsyn. Den gemensamma tillsynsmekanismen är den ena av de två pelarna i EU:s bankunion, där den andra är den gemensamma

	resolutionsmekanismen.
Europeiska systemrisknämnden (ESRB)	Europeiska systemrisknämnden har till uppgift att övervaka risker i det finansiella systemet inom EU som helhet (makrotillsyn).
Förordningen om den gemensamma tillsynsmekanismen	Förordningen om den gemensamma tillsynsmekanismen (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).
Gemensamma tillsynsgrupper	Den löpande tillsynen över betydande institut inom den gemensamma tillsynsmekanismen utförs av gemensamma tillsynsgrupper. I de gemensamma tillsynsgrupperna ingår personal från både ECB och de nationella behöriga myndigheterna i de länder där kreditinstituten, bankdotterbolagen eller en viss bankkoncerns betydande gränsöverskridande filaler är etablerade. En gemensam tillsynsgrupp inrättas för varje betydande institut.
Globalt systemviktiga finansinstitut	I november 2011 offentliggjorde rådet för finansiell stabilitet (FSB) en integrerad uppsättning politiska åtgärder för att försöka komma till rätta med de systemrisker och moraliska risker som är förknippade med systemviktiga banker. FSB identifierade en första grupp av stora banker som globalt systemviktiga finansinstitut med hjälp av en metod som tagits fram av Baselkommittén för banktillsyn (BCBS).
Högsta utdelningsbara belopp	Det högsta utbetalningsbara belopp som en bank får betala ut när det till exempel gäller bonusar eller utdelningar.
Kapitaltäckningsdirektivet	Kapitaltäckningsdirektivet (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).
Krishanteringsgrupp	Myndigheterna i hemländerna och de viktigaste värdländerna för alla globalt systemviktiga finansinstitut ska ha krishanteringsgrupper i syfte att öka beredskapen för och underlätta hanteringen och resolutionen av en gränsöverskridande finansiell kris som drabbar företaget. Krishanteringsgrupperna ska omfatta tillsynsmyndigheterna, centralbankerna, resolutionsmyndigheterna, finansministerierna och de offentliga myndigheter som ansvarar för garantiordningar i jurisdiktioner som är hem- eller värdland för enheter i gruppen som är väsentliga för resolution av krisen samt samarbeta nära med myndigheter i andra jurisdiktioner där företag har en systematisk närvaro.
Krishanteringsnätverk	Ett nätverk av krishanteringsfunktioner vid de nationella behöriga myndigheterna.

Nationell behörig myndighet	En nationell behörig myndighet är en nationell myndighet med ansvar för banktillsyn. Det kan vara antingen en nationell centralbank eller en särskild enhet för banktillsyn eller en modell med två instanser. Termen används som samlingsbegrepp för de olika typer av institutioner som utövar banktillsyn runtom i Europa.
Översyns- och utvärderingsprocess	Översyns- och utvärderingsprocessen (ÖuP) för banker som står under direkt tillsyn av ECB genomförs inom gemensamma tillsynsgrupper för att säkerställa att institut under tillsyn har infört lämpliga system, strategier, processer och mekanismer, att de har tillräckligt med kapital och tillräcklig likviditet i enlighet med gällande regler och att de har en god hantering och täckning av risker som de är exponerade för eller kan exponeras för. Översyns- och utvärderingsprocessen resulterar i att varje bank får ett individuellt betyg.

SAMMANFATTNING

Om den gemensamma tillsynsmekanismen

I. Finanskrisen 2008 ledde till stora förändringar av den finansiella regleringen i EU. Den rättsliga ramen för banktillsyn förstärktes, och den gemensamma tillsynsmekanismen (SSM) infördes 2014. Tillsynen över stora banker i euroområdet blev Europeiska centralbankens (ECB) ansvar. Den gemensamma tillsynsmekanismen omfattar Europeiska centralbanken och de nationella tillsynsmyndigheterna i de deltagande länderna. Ett av dess viktigaste mål är att öka stabiliteten i euroområdets bankssystem.

Vår revision

II. Vi granskade effektiviteten i ECB:s förvaltning av en specifik tillsynsuppgift – krishantering. Det är den process som tillsynsmyndigheter tillämpar för att identifiera banker som har finansiella svårigheter och vid behov ingripa. Målet med krishanteringen är bevarad finansiell stabilitet och minskat beroende av offentliga medel. I krishanteringen ingår att banker återhämtningsplanerar i förväg så att de är förberedda för krissituationer. Krishantering handlar också om att tillsynsmyndigheterna ska identifiera en banks försämrade finansiella ställning och, vid behov, tillämpa befogenheter för tidigt ingripande.

Våra iakttagelser

III. Generellt sett har ECB i sin tillsynsroll inrättat en omfattande ram för krishanteringsförfaranden. ECB:s organisationsstruktur och tilldelning av resurser för bedömningen av återhämtningsplaner och tillsynen över banker i kris är tillfredsställande, trots brister i den ursprungliga planeringen och behovet av att förbättra fördelningen av personal till de mest akuta situationerna.

IV. ECB håller på att lägga sista handen vid arrangemangen för externt samarbete och samordning med andra tillsynsmyndigheter och den gemensamma resolutionsnämnden. Men de olösta frågorna kan försena och begränsa informationsutbytet och göra samordningen mindre effektiv.

V. ECB:s process för bedömning av bankers återhämtningsplaner är positiv. Inlämnings- och övervakningsförfaranden har införts, och bedömarna har tillgång till användbara verktyg och relevant vägledning, även om den skulle kunna förbättras när det gäller indikatorer för återhämtningsplanen. Vidare används inte resultaten av bedömningarna av återhämtningsplanerna systematiskt till krisidentifiering och krishantering. Dessutom kan vi inte dra några slutsatser om effektiviteten i förvaltningen av processen i praktiken på grund av att ECB inte har lämnat tillräckliga bevis för det.

VI. ECB:s operativa ram för krishantering har vissa brister, och tecken tyder på att genomförandet är ineffektivt. Vägledningen för bedömningar av tidigt ingripande är underutvecklad och innehåller inga objektiva kriterier eller indikatorer för att fastställa att en bank har hamnat i en krissituation. Det finns ingen vägledning om hur ECB:s befogenheter bäst ska användas eller vilka åtgärder som är lämpligast i vissa scenarier. Vi fick inga utförliga bevis för hur ECB faktiskt använder sina befogenheter och kan därför inte dra några slutsatser om hur effektiv förvaltningen är i praktiken. Vägledningen om bedömningar av banker som fallerar eller sannolikt kommer att falla är inte heller tillräckligt omfattande eller detaljerad.

Tillgång till bevis

VII. ECB vägrade att tillhandahålla viktiga bevis som vi begärde för att kunna utföra revisionen, vilket påverkade revisionsarbetet negativt. Det innebär att våra iakttagelser och slutsatser är provisoriska. Vi kan dra övergripande slutsatser om utformningen av ECB:s processer, men vi kan inte bekräfta effektiviteten i krishanteringen vid ECB i praktiken.

Våra rekommendationer

VIII. Vi lämnar ett antal rekommendationer till förbättringar av ECB:s krishantering.

IX. När det gäller samarbete bör ECB förbättra samordningen med externa aktörer och fastställa en intern ram för den extra tillsynen över finansiella konglomerat. När det gäller återhämtningsplanering bör ECB ge ytterligare vägledning om kalibreringen av indikatorer för återhämtningsplanen.

X. När det gäller krisidentifiering bör ECB vidareutveckla sin vägledning om bedömningar av tidigt ingripande och fastställa indikatorer för att avgöra om en banks finansiella ställning har försämrats. Den bör i det avseendet också systematiskt använda information från bedömningar av återhämtningsplaner.

XI. När det gäller krishantering bör ECB se till att problem kvantifieras innan krishanteringsåtgärder övervägs och införa rapportering för systematisk övervakning av tillgångskvaliteten. Den bör också vidareutveckla sin operativa vägledning om bedömningar av tidigt ingripande och även systematiskt utnyttja kunskaper som den har fått genom bedömningarna av bankers återhämtningsplaner. När det slutligen gäller bedömningar av banker som fallerar eller sannolikt kommer att falla bör ECB vidareutveckla sin operativa vägledning.

INLEDNING

1. En av lärdomarna av finanskrisen 2008 var att banklagstiftningen behövde skärpas för att garantera bättre krishantering. I Europeiska unionen har detta behov tillgodosetts genom införlivandet i nationell lagstiftning av direktiv 2014/59/EU, vanligen kallat direktivet om återhämtning och resolution av banker. I det fastställs en gemensam europeisk ram för återhämtning och resolution.
2. I linje med nya globala regler består den av tre pelare: bankers återhämtningsplanering, tidigt ingripande av tillsynsmyndigheter och resolution som en sista utväg. Europeiska kommissionen har även antagit genomförandeförordningar. Tillsammans med riktlinjer som utfärdas av Europeiska bankmyndigheten (EBA) tolkar och förklarar de den rättsliga ramen och syftar de till att den ska tillämpas enhetligt.
3. Inom den gemensamma tillsynsmekanismen (SSM)¹ fick Europeiska centralbanken (ECB) i november 2014 ansvar för att säkerställa en effektiv förvaltning av uppgifter som rör bedömning av bankers återhämtningsplanering och också för tidigt ingripande när det gällde betydande banker i euroområdet. I juli 2017 utövade ECB direkt tillsyn över 120 betydande banker i euroområdet, med strax över 80 % av banktillgångarna eller cirka 22 000 miljarder euro. ECB uppskattar sina totala kostnader för tillsynen över banksystemet 2017 till 490 miljoner euro, vilket finansieras av bankerna själva via avgifter.
4. Återhämtningsplanering och tidigt ingripande ska säkerställa krislindring, antingen av bankerna själva eller genom tillsynsåtgärder. Krissituationer definieras i denna rapport som när förhållandena vid en bank försämrats så mycket att dess finansiella ställning hotas. Tillsynsansvaret kräver en ram för krishantering. Detta är processen för förberedelser inför krissituationer och identifiering och hantering av dem när de inträffar.
5. Återhämtningsplanering är ett nytt inslag i den rättsliga ramen. Inom ramen för ordningen enligt direktivet om återhämtning och resolution av banker är banker nu skyldiga

¹ SSM avser systemet med banktillsyn i EU. SSM omfattar ECB och de nationella myndigheterna i de deltagande länderna. Dess viktigaste mål är att öka stabiliteten i det europeiska banksystemet, öka den finansiella integrationen och stabiliteten och säkerställa en enhetlig tillsyn.

att ta fram och hålla uppdaterade återhämtningsplaner med åtgärder som de avser att vidta för att återställa sin finansiella ställning som ett första svar på en eventuell försämring.

Banktillsynsmyndigheter bedömer kvaliteten på planerna och fastslår huruvida de är trovärdiga och rimliga.

6. Enligt Baselkommittén för banktillsyns (BCBS) uppfattning kan tidigt ingripande förhindra att en identifierad brist utvecklas till ett hot mot säkerheten och sundheten². Det är en central del i tillsynen av krishantering. Genom direktivet om återhämtningsplaner och resolution av banker har en bred uppsättning verktyg för tidigt ingripande införts, och EU:s förordning om inrättande av SSM³ tilldelar också ECB befogenheter när det gäller tidiga ingripanden.

7. Att krishanteringen är ändamålsenlig hänger därför nu i första hand på att ECB använder sina omfattande befogenheter effektivt. Däri ingår att bygga upp tillsynskapaciteten att identifiera och reagera på negativ utveckling i ett tidigt skede. Det innebär också att man säkerställer ett adekvat informationsflöde, både internt och externt, och ett snabbt beslutsfattande. En sista förutsättning för en effektiv hantering av en krissituation är smidigt informationsutbyte och effektiv samordning med andra tillsynsmyndigheter och berörda myndigheter.

8. Bedömningen av återhämtningsplaner och konstaterandet av krissituationer är känsliga beslut som måste grunda sig på en solid process. Samma sak gäller användningen av tillsynsbefogenheter med bestämmanderätt, eftersom åtgärder måste anpassas för att man ska komma till rätta med problemet på ett riktat och proportionerligt sätt. En viktig utmaning är att fastställa kriterier som möjliggör en enhetlig behandling av banker med olika affärsmodeller på olika marknader som står under tillsyn av grupper med olika tillsynsbakgrunder.

² Baselkommitténs principer för banktillsyn (2012), s. 4.

³ Se 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.

9. Det måste således finnas en balans mellan kriterier som är generella och övergripande och kriterier som är institutspecifika, samtidigt som de måste kunna tillämpas tillräckligt flexibelt. På samma gång måste alla kriterier vara tillräckligt tydliga och robusta för att garantera enhetlig tillsyn och skyddsåtgärder mot benägenheten att inte vidta några åtgärder (de relativa fördelarna med att inte göra något) och en regelutformning som innebär att en banks intressen främjas i stället för allmänintresset.

10. Cirka två tredjedelar av de banker som omfattades av ECB:s krishanteringsförfaranden fick fyra i ÖuP-betyg⁴ (den sämsta klassificeringen innan en bank klassas som ”fallerar eller kommer sannolikt att falla”), medan en tredjedel fick betyget tre. Endast en bank hade tvåa i ÖuP-betyg. Merparten av bankerna var föremål för krishantering under minst ett år, en del av dem under hela perioden. Siffrorna för 2016 visar att 11 % av bankerna i Europa hade fyra i ÖuP-betyg. Under det andra kvartalet 2016 hade fem banker kapitalnivåer under tröskeln för högsta utdelningsbara belopp.

REVISIONSMETOD

11. Vi granskade huruvida ECB i sin tillsynsroll hade inrättat en effektiv ram för krishanteringsförfaranden⁵. Vi riktade framför allt in oss på

- a) huruvida ECB:s tillsynsmetoder och tillhörande förfaranden på ett effektivt sätt identifierar och reagerar på en väsentlig försämring av en banks finansiella ställning,
- b) huruvida de operativa förfarandena och ordningarna för samordning och samarbete både inom ECB och med andra berörda aktörer möjliggör effektiv krishantering.

⁴ ÖuP är en förkortning av ”översyns- och utvärderingsprocess”. Huvudsyftet med ÖuP är att se till att institut har vidtagit lämpliga åtgärder (t.ex. när det gäller strategier, processer och mekanismer) och har tillräckligt med kapital och tillräcklig likviditet för att kunna säkerställa sund hantering och täckning av sina risker.

⁵ Vårt mandat att granska effektiviteten i ECB:s förvaltning bekräftas uttryckligen i artikel 27.2 i protokollet (nr 4) om stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken och artikel 20.7 i förordningen om den gemensamma tillsynsmekanismen.

12. I detta sammanhang strävade vi efter att granska

- a) ECB:s organisationsstruktur och processer för rekrytering och fördelning av personal,
- b) dess processer för utbyte av information, samordning och samarbete, både internt och externt med andra intressenter,
- c) dess processer för bedömningen av återhämtningsplaner, inbegripet stödverktyg och tillvägagångssätt,
- d) dess processer för genomförandet av ramen för tidigt ingripande, bland annat kriterier och metoder för att säkerställa krisidentifiering i ett tidigt skede och ett lämpligt svar.

13. Revisionskriterierna hämtades från följande källor:

- a) Tillämplig lagstiftning – direktivet om återhämtning och resolution av banker, kapitalkravsdirektivet (CRD IV)⁶ och förordningen om den gemensamma tillsynsmekanismen (SSM-förordningen),
- b) tillämpliga delegerade kommissionsförordningar och EBA:s riktlinjer,
- c) tillämpliga globala regler (Baselkommittén för banktillsyn och rådet för finansiell stabilitet (FSB)),
- d) ECB:s interna regler och förfaranden.

14. Vi samlade in revisionsbevis genom möten och intervjuer med nyckeltillsynspersonal vid ECB och genom kontroll av vissa interna dokument och allmänt tillgängliga uppgifter. Utöver vårt revisionsarbete på ECB skickade vi ut en enkät till alla betydande banker för att få deras synpunkter på effektiviteten i processen för återhämtningsplanering.

15. Revisionen var enbart inriktad på effektiviteten i ECB:s krishantering av banker som står under dess direkta tillsyn (endast så kallade betydande institut). Inriktningen och

⁶ 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.

omfattningen inkluderade inte krishanteringsverksamhet för mindre betydande institut eller ECB:s kontakter med resolutionsmyndigheter, utom informationsutbyte i tid. Vi granskade inte om ECB:s enskilda tillsynsbeslut var lämpliga eller inte, utan hurvida de processer som hade införts möjliggjorde snabba beslut och hurvida de bedömningar som föregick beslut gav utrymme för välgrundade analyser.

16. Vi fortsatte att ställas inför begränsningar i revisionsarbetets inriktning och omfattning. ECB lämnade omfattande dokumentation för revisionen och lade ner stora resurser på att stödja oss, så att revisionen kunde genomföras i tid. Samarbetsarrangemang mellan revisionsrätten och ECB fastställdes för att säkerställa skyddet av konfidentiella uppgifter och ett smidigt flöde av dokumentation. Vi inhämtade därför tillräckliga bevis om utformningen av systemet för att kunna dra ändamålsenliga slutsatser. De bevis som vi fick vid granskningar av kontroller och substansgranskning var dock otillräckliga. Fullständig information finns i ***bilaga I***. När det gäller effektiviteten i det praktiska genomförandet av bedömningar av återhämtningsplaner och annan krishanteringsverksamhet betyder detta att de revisionsbevis som vi hade tillgång till var begränsade och att vi ibland inte fick tillgång till dem omedelbart. Det innebär att vi visserligen fick en betydande mängd dokumentation men att vi inte kunde besvara alla våra revisionsfrågor i vederbörlig ordning och att denna rapport måste anses provisorisk på dessa granskningsområden.

IAKTTAGELSER

Organisationsstruktur och rekrytering och fördelning av personal för krishanteringsverksamhet

17. För att ECB:s krishanteringsverksamhet ska vara effektiv krävs en organisationsstruktur som främjar resultat samt adekvat bemanning. Det sistnämnda innebär att personalbehov identifieras, utifrån klarsynt planering, och att ett tillräckligt antal anställda med lämplig kompetens rekryteras och anställs. Det bör också finnas processer som gör att man vid behov kan omfördela personal som svar på en krissituation.

Generellt sett är organisationsstrukturen adekvat

18. På ECB ansvarar gemensamma tillsynsgrupper för den fortlöpande tillsynen, inbegripet genomförandet av tillsynsverksamhet när det gäller bedömning av bankers återhämtningsplaner, och för krishantering. De gemensamma tillsynsgrupperna leds alltid av ECB-personal. De består av ECB-personal och anställda som utsetts av de deltagande medlemsstaternas tillsynsmyndigheter. I en tidigare revision konstaterade vi att ECB har otillräcklig kontroll över denna tillsynspersonals antal och kompetens⁷. Dessutom finns det en särskild krishanteringsavdelning på ECB som samlar specifik krishanteringsexpertis till stöd för de gemensamma tillsynsgrupperna. Samverkan med krishanteringsavdelningen kan också garantera att de gemensamma tillsynsgruppernas beslutsfattande blir enhetligt och att deras arbete är effektivt (se **ruta 1**).

Ruta 1 – Krishanteringsavdelningens uppgifter

Krishanteringsavdelningens viktigaste mål är följande: a) Säkerställa att krishanteringsfrågor behandlas enhetligt. b) Ge vägledning och expertstöd, relevant information och administrativt stöd till de gemensamma tillsynsgrupperna och den gemensamma tillsynsmekanismens krishanteringsgrupp på hög nivå. c) Tillhandahålla utbildning för de gemensamma tillsynsgrupperna. d) Fungera som ingångspunkt för samarbete med resolutionsmyndigheter.

För varje betydande institut har krishanteringsavdelningen en bestämd kontaktpunkt som fungerar som gränssnitt med de gemensamma tillsynsgrupperna. I genomsnitt stöder en kontaktpunkt nio gemensamma tillsynsgrupper när de genomför sina krishanteringssuppgifter.

19. Utöver det ovannämnda fastställer och övervakar krishanteringsavdelningen krisrelevanta indikatorer utifrån information om risker för och svagheter hos institut som övervakas inom den gemensamma tillsynsmekanismen. Den får denna information från avdelningen för riskanalys och krishanteringsavdelningarna vid de nationella behöriga myndigheterna samt tillsynsuppgifter från ECB:s generaldirektorat för statistik (GD Statistik).

⁷ Se punkterna 126–137 i särskild rapport nr 29/2016 *Den gemensamma tillsynsmekanismen – En bra början men ytterligare förbättringar behövs* (<http://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=39744>).

20. Denna organisationsstruktur bidrar till effektiviteten i förvaltningen av uppgifter. Det finns en tydlig ansvarsfördelning och funktionsåtskillnad mellan de gemensamma tillsynsgrupperna och krishanteringsavdelningen som både bidrar till och får näring från en effektiv samverkan mellan de två parterna. De gemensamma tillsynsgrupperna har ett tydligt ansvar för den fortlöpande tillsynen och medverkar också i flera krishanteringsfaser, som inleds med förberedande verksamhet och avslutas med tidigt ingripande eller processen för bedömning av om en bank fallerar eller sannolikt kommer att falla.

21. ECB har förbättrat denna samverkan med de gemensamma tillsynsgrupperna ytterligare genom att dela upp krishanteringsavdelningen i en del för krishanteringsinsatser och en annan del för krishanteringspolitik och krishanteringssamarbete. Den förstnämnda delen ansvarar för bankspecifik samverkan med de gemensamma tillsynsgrupperna, medan den sistnämnda delen tilldelats uppgifter avseende den politiska samordningen av krishanteringsramen och samarbete med berörda myndigheter, resolutionsmyndigheter och andra intressenter.

Brister i den ursprungliga planeringen

22. Krishanteringsavdelningens expertstöd till de gemensamma tillsynsgrupperna kan vara av avgörande betydelse för effektiviteten i hanteringen av en krissituation, eftersom det inte finns någon garanti för att medlemmarna av de gemensamma tillsynsgrupperna har den nödvändiga krishanteringskompetensen.

23. I den ursprungliga planeringsprocessen för bemanning av krishanteringsavdelningen hade man inte på förhand fastställt vilken blandning av kompetenser man ville ha. När den gemensamma tillsynsmekanismen inrättades krävdes för övrigt inte krishanteringserfarenhet uttryckligen i samband med rekryteringen av personal till de gemensamma tillsynsgrupperna. ECB har inte heller befogenhet att se till att de medlemmar i de gemensamma tillsynsgrupperna som de nationella myndigheterna skickar har erforderlig sakkunskap. Personaladministrationen diskuterar för närvarande möjligheten att upprätta en databas över kompetenser och kvalifikationer när det gäller den gemensamma tillsynsmekanismen.

Generellt sett var rekryteringen till krishanteringsavdelningen effektiv

24. På grundval av det urval som vi granskade drar vi slutsatsen att rekryteringen till krishanteringsavdelningen i allmänhet var effektiv, särskilt med tanke på svårigheterna att hitta människor med relevant erfarenhet. Rekryteringen tog mellan två och sex månader från början till slut, och alla som rekryterades hade den nödvändiga kompetensen.

ECB har inga specifika förfaranden för att ompröva tilldelningen av personal till de gemensamma tillsynsgrupperna i en krissituation och för att omfördela personal för att kunna hantera den effektivt

25. Såsom förklarades i punkt 119 i vår särskilda rapport⁸ bör risknivån för en enhet under tillsyn påverka tillsynsuppgifternas antal och omfattning. En snabb försämring av en banks ställning kan leda till resursproblem för den berörda gemensamma tillsynsgruppen. I en krissituation kan de gemensamma tillsynsgrupperna minska på eller skjuta upp de ordinare uppgifterna. Det finns dock ingen process för att ompröva personalbehov eller omfördela personal, vilket kan göra hanteringen av en krissituation mindre effektiv.

Samarbete och samordning när det gäller krishantering

26. En effektiv krishantering kräver ändamålsenligt samarbete och ändamålsenlig samordning mellan berörda intressenter. Detta gäller framför allt gränsöverskridande bankkoncerner med hänsyn till deras komplexa karaktär.

27. EU-lagstiftningen⁹ kräver att ECB när den hanterar en krissituation i en bank utbyter information och samordnar sin verksamhet med andra myndigheter. Det kan till exempel vara andra behöriga myndigheter för banktillsyn inom tillsynskollegier, försäkringstillsynsmyndigheter, resolutionsmyndigheter och makrotillsynsmyndigheter.

28. Tillsynskollegier är forumet för samarbete om och samordning av tillsyn under såväl normala förhållanden som under en kris. En effektiv förvaltning av kollegiernas uppgifter

⁸ Särskild rapport nr 29/2016.

⁹ T.ex. fjärde kapitalkravsdirektivet.

omfattar utbyte av relevant information, samordning av krisbedömningar och samordning av krishantering.

29. Kollegierna ska vara baserade på skriftliga ordningar som innefattar bestämmelser om sekretess, användning och utbyte av information och samordning mellan medlemmarna¹⁰. En mall för skriftliga ordningar och interna ECB-förfaranden ger de gemensamma tillsynsgrupperna vägledning om hur de skriftliga ordningarna med andra myndigheter ska fastställas. Vad beträffar krissituationer innehåller dock inte ECB-förfarandena specifika anvisningar om omfattningen på den bankkoncernspecifika information som ska utbytas. I de skriftliga ordningar som fastställts hittills har sådan information inte alltid krävts. Avsaknad av sådana ordningar kan göra att ett kollegium fungerar mindre effektivt i en krissituation.

Inrättandet av samordning och samarbete med andra myndigheter är ännu inte klart

30. I sin egenskap av samordnande tillsynsmyndighet är ECB ordförande i 34 tillsynskollegier, däribland fyra internationella kollegier som inte har några andra deltagare från EU än ECB. ECB håller på att fastställa skriftliga ordningar för samordning och samarbete för att underlätta krishantering inom kollegierna. I juni 2017 hade ECB gjort det för endast fem kollegier (se **tabell 1**). ECB prioriterade inte att fastställa skriftliga ordningar för samordning och samarbete på riskbasis. Förhandlingarna är ibland svåra eftersom de bland annat är beroende av motparternas respons. Avsaknaden av en skriftlig ordning för samordning och samarbete kan försämra ECB:s förmåga att reagera snabbt och effektivt på en kris.

Tabell 1 – Läget när det gäller skriftliga ordningar för samordning och samarbete

Läge	Antal institut
Fastställda	5
Väntar på godkännande av ECB	4
Intern ECB-genomgång pågår	18
Har påbörjats (inbegripet två globalt systemviktiga banker)	3

¹⁰ Artikel 115 i fjärde kapitalkravsdirektivet och artikel 5 i kommissionens delegerade förordning (EU) nr 2016/98 av den 16 oktober 2015.

Har ännu inte påbörjats (internationella kollegier)	4
---	---

Källa: ECB.

31. De dokument som vi har fått från ECB innehåller begränsad operativ vägledning till de gemensamma tillsynsgrupperna som kan säkerställa att deras kollegierelaterade uppgifter förvaltas enhetligt och effektivt i en krissituation.

32. Det finns inte heller några interna regler som säkerställer att de ytterligare utmaningar som blir resultatet av ECB:s extra tillsyn över 29 finansiella konglomerat¹¹ hanteras¹². Avsaknaden av sådana regler skulle kunna göra det svårare att snabbt genomföra ändamålsenliga insatser i händelse av att ett finansiellt konglomerat går in i en kris.

33. Av dessa två skäl är ECB:s mall för skriftliga ordningar för samordning och samarbete särskilt viktiga för en effektiv gränsöverskridande krishantering. Mallen innehåller dock inte det minimum av information som ska utbytas mellan kollegiemedlemmar i ett krisscenario¹³. De bevis som vi fick tillgång till innehöll inga exempel på när ECB hade fastställt detta minimum av information. Det avsnitt i mallen som handlar om samverkan mellan tillsynskollegier och resolutionskollegier är också ofullständigt, beroende på att resolutionskollegierna nyligen inrättades och det faktum att 19 gränsöverskridande koncerner för närvarande ligger under den gemensamma resolutionsnämndens ansvar. ECB har uppgett att den planerar att se över detta avsnitt när de skriftliga ordningarna för resolutionskollegierna och krishanteringsgrupperna har färdigställts.

¹¹ Se Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/87/EG om extra tillsyn över kreditinstitut, försäkringsföretag och värdepappersföretag i ett finansiellt konglomerat (EUT L 35, 11.2.2003, s. 1). Syftet med direktivet är att fastställa gemensamma regler för tillsyn över finansiella konglomerat.

¹² Artikel 4.1 h i SSM-förordningen anger att ECB ska delta i extra tillsyn över finansiella konglomerat i samband med de kreditinstitut som ingår i det och åta sig uppgiften som samordnare när så anges i EU:s lagstiftning.

¹³ Enligt artikel 18.2 i kommissionens delegerade förordning 2016/98 ska den samordnande tillsynsmyndigheten förklara åtgärder och insatser (som genomförts eller planeras) för medlemmarna i kollegiet. I mallen för skriftliga ordningar för samordning och samarbete nämns endast myndigheternas strävan att skyndsamt utbyta det minimum av information som anges i artikel 114 i fjärde kapitalkravsdirektivet, vilket är mindre utförligt än kravet i kommissionens delegerade förordning.

Samverkan med den gemensamma resolutionsnämnden och andra intressenter behöver bli bättre

34. Effektiv samverkan med resolutionsmyndigheter i allmänhet och med den gemensamma resolutionsnämnden i synnerhet, eftersom den är EU:s nya organ med uppgift att genomdriva resolution av banker i kris, har blivit en ny och central del av krishanteringen.

35. I ECB:s samarbete med den gemensamma resolutionsnämnden ingår utbyte av information med bäring på den ena eller båda organisationernas uppgifter. Dessa inbegriper resolutionsplanering, åtgärder för tidigt ingripande och bedömningar av banker som fallerar eller sannolikt kommer att falla.

36. Som ett första steg mot att säkerställa ett effektivt informationsflöde undertecknade ECB och den gemensamma resolutionsnämnden ett samförståndsavtal i december 2015. Samförståndsavtalet uppdateras för närvarande med avsikten att öka omfattningen på den information som lämnas till den gemensamma resolutionsnämnden för resolutionsplanering och i krissituationer med hänsyn till de senaste två årens erfarenheter.

37. Sedan april 2015 har den gemensamma resolutionsnämnden haft fjärråtkomst till ECB:s dokument- och registerhanteringssystem Darwin, och sedan december 2016 har den haft tillgång till IMAS, det informationshanteringssystem som används inom den gemensamma tillsynsmekanismen. Den mängd information som delas med den gemensamma resolutionsnämnden om andra situationer än krissituationer är begränsad. Vad beträffar krissituationer finns det för närvarande inte något på förhand fastställt paket med information som ska lämnas till den gemensamma resolutionsnämnden. Därför gör ECB information tillgänglig som den anser är relevant, och om den gemensamma resolutionsnämnden behöver mer information måste den begära det.

38. Att besluta i förväg vilken information som ska delas borde göra det lättare att ställa uppgifter till den gemensamma resolutionsnämndens förfogande i en krissituation och därmed komma till rätta med ett problem som för närvarande ger upphov till operativ ineffektivitet. Men enbart detta säkerställer inte att den gemensamma resolutionsnämnden får informationen i inledningskedet av en kris. Den mängd information som görs tillgänglig ökar inte automatiskt i takt med att en banks finansiella ställning försämras tills den hamnar

i en kris. Det sker först om ECB överväger tidigt ingripande, och signalerar det i IMAS, eller på annat sätt anser det lämpligt.

39. Sammantaget inverkar dessa brister negativt på effektiviteten i förvaltningen av systemet. I stället för att den gemensamma resolutionsnämnden, för vilken uppgifter ska förberedas, godkännas och överföras, får ett mer omfattande dataset från början leder det till att den måste göra många särskilda uppgiftsfrågningar. Vidare skulle processen för att dela mer omfattande information i takt med att ett instituts ställning försämras kunna förbättras ytterligare för att öka effektiviteten i förvaltningen. Vi offentliggjorde nyligen en särskild rapport om den gemensamma resolutionsnämnden som innehåller ytterligare information om samarbetet mellan de två organen.

Europeiska systemrisknämnden (ESRB)

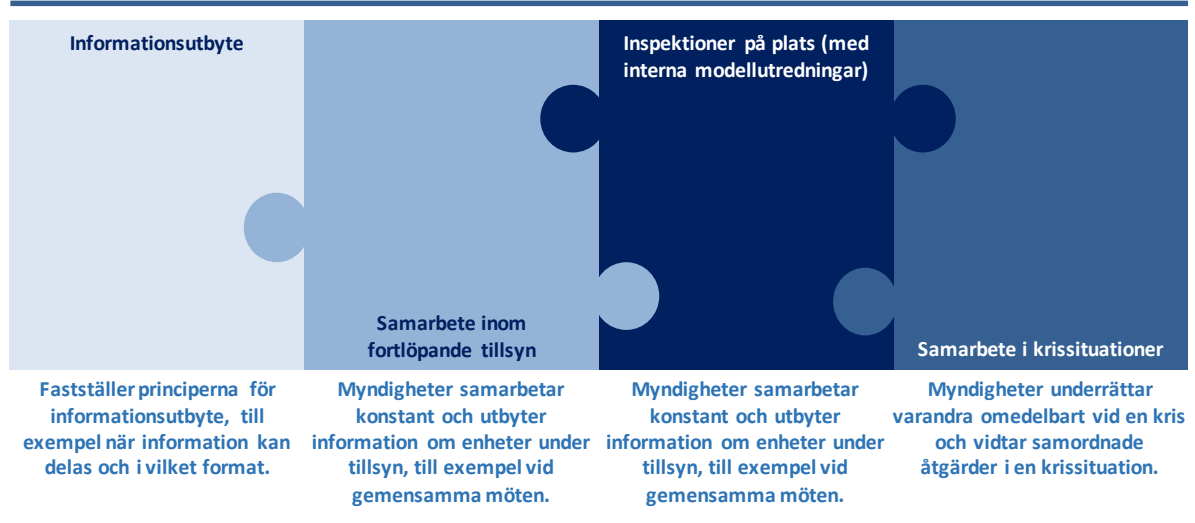
40. ESRB ansvarar för makrotillsynen av det finansiella systemet i EU. Den identifierar och prioriterar systemrisker och utfärdar varningar och rekommendationer till avhjälpande åtgärder. Vi kunde inte hitta några genomarbetade förfaranden som säkerställer att systemrisker för den finansiella stabiliteten som identifierats av ESRB beaktas i ECB:s krishantering.

Samarbete med berörda myndigheter

41. ECB har infört interna processer för upprättande, framförhandling och godkännande av samarbetsavtal eller samförståndsavtal med andra berörda myndigheter för att underlätta samordning i en krissituation (se **figur 1**). Den har undertecknat samförståndsavtal med Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (Esma) och fortsätter att verka för samarbetsavtal med nationella marknadsmyndigheter, tillsynsmyndigheter i medlemsstater utanför euroområdet och nationella myndigheter utanför EU.

Figur 1 – Fyra tillsynsområden som täcks i samförståndsavtal med andra behöriga myndigheter

Fyra tillsynsområden som täcks i de samförståndsavtal som ECB håller på att förhandla fram



Källa: ECB.

42. Hur avtal med tredjeländer prioriteras beror på en rad faktorer, såsom analyser av exponeringar och koncernstrukturer. Men dessa prioriteringar återspeglas inte i en övergripande handlingsplan inom ECB. Det görs inte heller någon prioritering när avtal ingås med nationella marknadsmyndigheter eller medlemsstater som inte deltar i den gemensamma tillsynsmekanismen. I praktiken hänger undertecknandet av samförståndsavtal med myndigheter utanför EU på motpartens samarbetsvilja. De avtal som ingåtts hittills, om fortlöpande tillsyn, innehåller inga särskilda ordningar för krishanteringsverksamhet.

43. Utöver det ovannämnda ska ECB enligt lag informera andra intressenter om en potentiell krissituation, beroende på hur allvarlig den är. Dessa intressenter är EBA, nationella centralbanker och ECB:s egen monetära funktion.

Återhämtningsplanering

44. En central skyldighet för banker enligt direktivet om återhämtning och resolution av banker är att de ska upprätta och hålla uppdaterade planer för återställande av sin finansiella ställning i händelse av en plötslig försämring. De kallas återhämtningsplaner. I sin

egenskap av banktillsynsmyndighet måste ECB bedöma kvaliteten på återhämtningsplanerna varje år.

45. En effektiv process för bedömningen av återhämtningsplaner kräver enhetliga verktyg och tydligt definierade roller och ansvarsområden inom ECB. De gemensamma tillsynsgrupperna ska göra sina bedömningar och ge feedback till banker inom vissa tidsgränser, vilket ger den gemensamma resolutionsnämnden tillfälle att lämna synpunkter¹⁴.

46. En effektiv process ska också ge möjlighet till snabb varning om potentiella brister och garantera en enhetlig bedömning av återhämtningsplaner inom hela den gemensamma tillsynsmekanismen. Slutligen ska resultaten av de övergripande bedömningarna användas systematiskt som underlag för krisförberedelser och krishantering.

Efter en övergångsfas fastställde ECB en konsekvent tidsfrist för inlämnandet av återhämtningsplaner

47. ECB tvingades att sprida ut inlämningsprocessen för alla banker på grund av att införlivandet av direktivet om återhämtningsplaner och resolution av banker försenades i många medlemsstater 2015. Processen anpassades och ett nytt tillvägagångssätt för inlämning av planerna antogs och genomfördes för den andra omgången 2016, vilket gjorde processen effektivare.

Att nå gemensamma beslut om koncernåterhämtningsplaner fortsatte att vara en utmaning

48. Exakt vilket förfarande som ska följas vid bedömningen varierar beroende på bankens eller bankkoncernens struktur. För till exempel gränsöverskridande bankkoncerner måste tillsynskollegiet fatta ett gemensamt beslut med alla sina medlemmar. **Bilaga II** beskriver processflödet för tillsynskollegiernas bedömning av återhämtningsplaner.

¹⁴ Artikel 6.4 i direktivet om återhämtningsplaner och resolution av banker.

49. Enligt ECB förekom det förseningar i den första inlämningsomgången av en rad skäl. 71 av 106 banker (67 %) lämnade sina återhämtningsplaner i tid. Den gemensamma resolutionsnämnden lämnade inte kommentarer om några planer i cykeln för 2015. I de fall då förfarandet krävde medverkan av ett tillsynskollegium avslutades den formella gemensamma beslutsprocessen i endast 11 av 32 fall (34 %), det vill säga att man nådde ett gemensamt beslut bland alla medlemmar. Sammantaget tyder dessa resultat på viss ineffektivitet i tillsynskollegiernas arbete.

Användningen av nationella experter medför potentiella styrningskonflikter

50. Den behöriga myndigheten ansvarar för bedömningen av återhämtningsplaner¹⁵. I fallet med betydande institut är detta ECB. Enligt ECB:s egen tillsynsmanual¹⁶ kan personal vid nationella behöriga myndigheter delta i bedömningen av återhämtningsplaner utan att ingå i en gemensam tillsynsgrupp eller rapportera till de nationella behöriga myndigheternas delsamordnare. I stället rapporterar de till chefen för motsvarande nationella avdelning. Vi konstaterade i särskild rapport nr 29/2016 (punkterna 140, 141 och 147) att motstridiga rapporteringsvägar och avsaknad av feedback skulle kunna få en negativ effekt på prestationerna och effektiviteten i förvaltningen av bedömningsförfarandet. I detta fall är situationen ännu mer problematisk eftersom det inte finns någon koppling till den gemensamma tillsynsgruppen genom de nationella behöriga myndigheternas delsamordnare och ingen formellt fastställd process för överlämnande. Manualen innehåller inte heller några riktlinjer för förfaranderelaterad samverkan mellan den gemensamma tillsynsgruppens samordnare och de berörda nationella experterna.

¹⁵ Artikel 6.2 i direktivet om återhämtningsplaner och resolution av banker.

¹⁶ I manualen anges att de gemensamma tillsynsgrupperna ska låta nationella experter från horisontella funktioner delta i överläggningar om bedömningen av återhämtningsplaner.

Krishanteringsavdelningen övervakar processen för återhämtningsplanering och ger allmän vägledning till gemensamma tillsynsgrupper och banker, men vissa förbättringar behövs

51. Vid två interna granskningar identifierade krishanteringsavdelningen vissa problem med effektiviteten i förvaltningen av bedömningsprocessen. Det uppstod ett behov av ytterligare vägledning om återhämtningsalternativ, scenarier och indikatorer, och tillsynsmyndigheterna fick så småningom sådan vägledning på många av återhämtningsplaneringens områden. Detta resulterade i ett mer harmoniserat och effektivare tillvägagångssätt för bedömningar.

52. För att öka återhämtningsplanernas kvalitet och trovärdighet och garantera en effektiv process är det av grundläggande betydelse att institut tydligt och konsekvent rapporterar nyckeldata som krävs enligt direktivet om återhämtning och resolution av banker. För det ändamålet har ECB försett instituten med en koncis, standardiserad rapporteringsmall med vars hjälp de kan presentera finansiella nyckeldata på samma sätt. Mallverktyget innehåller fördefinierade bedömningar och har fördelen att det knyter samman information från indikatorer, scenarier och alternativ och kvantifierar deras effekter. Mallen användes ursprungligen för cykeln 2016. På den positiva sidan kan noteras att den redan har reviderats och uppdaterats något till nästa omgång genom att man har tagit med ytterligare vägledning till såväl bankerna som tillsynsmyndigheterna.

53. Trots den vägledning som krishanteringsavdelningen redan har tagit fram i samarbete med krishanteringsnätverket på ett antal områden bekräftade de gemensamma tillsynsgrupperna i intervjuer och många banker i vår enkät (se **punkt 14**) behovet av ytterligare hjälp för att höja kvaliteten på den information som lämnas i återhämtningsplanerna (se **bilaga III** för detaljerade svar). Ett område av särskild betydelse var kalibreringen av gränsvärden för indikatorer, till exempel genom fastställande av triggernivåer för kvoter/indikatorer och bedömning av den valda marginalen över pelarens krav, där det dock bör noteras att EBA redan har tillhandahållit vägledning.

54. Här har ECB inte gett de gemensamma tillsynsgrupperna någon detaljerad vägledning, utöver vad som redan har tagits fram av EBA¹⁷, om hur indikatorernas kvalitet ska bedömas (närmare bestämt hur lämpligt gränsvärdena kalibreras för varje indikator), vilket skulle öka effektiviteten i förvaltningen av processen. I juni 2017 konstaterade vi att ECB inte hade gjort några sakkunniganalyser (*peer analysis*) av banker med liknande affärsmodeller och kännetecken (som enligt EBA kan göra det möjligt att identifiera gemensamma trender och bästa praxis).

ECB har operationaliserat de rättsliga kraven för bedömning av återhämtningsplaner i ett verktyg som är effektivt och mycket omfattande

55. ECB och de nationella behöriga myndigheterna har med förenade krafter skapat en mall som täcker alla rättsliga krav när det gäller bedömningen av återhämtningsplaner. Mallen har förenklats tillsynsmyndigheternas arbete, förbättrat kvaliteten på bedömningarna och gjort förvaltningen av processen effektivare. Muntlig feedback från de gemensamma tillsynsgruppernas samordnare bekräftade att de såg positivt på den förenklade mallen.

56. ECB har utformat ett Excel-verktyg till stöd för bedömningen av om enskilda återhämtningsalternativ är trovärdiga och rimliga. Verktyget kombinerar kvalitativa data från bedömningar av återhämtningsplaner med bankspecifika data och marknadsdata och beräknar effekten av en mängd olika potentiella åtgärder enligt olika scenarier. Eftersom det ger tillgång till en uppsjö tillgängliga data, både historiska och aktuella, bör det bidra till en mer realistisk syn på om enskilda åtgärder är rimliga och på så vis öka effektiviteten i förvaltningen av dessa bedömningar.

57. Ett förfarande har införts för årlig uppdatering av verktyget för bedömning av återhämtningsplaner under överinseende av en särskild grupp av experter från krishanteringsnätverket. ECB presenterade bevis för oss som visar hur bedömningsverktyget dubbelkontrolleras mot kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/98 och hur vissa delar ska uppdateras och införlivas i verktyget. Verktyget innehåller också hänvisningar till gällande rättsliga krav för att öka effektiviteten.

¹⁷ EBA:s riktlinjer om indikatorer för återhämtningsplaner – EBA-GL-2015-02.

58. Vi observerade dock att det inte fanns något formellt förfarande för att analysera EBA:s jämförande rapporter¹⁸ och ingen dokumentation som visade huruvida iakttagelserna och slutsatserna i dem återspeglas i själva verktyget och som skulle kunna ge användaren ytterligare vägledning eller praktiska exempel. Dessa delar skulle öka effektiviteten i bedömningarna, eftersom bedömarna inte skulle behöva leta efter vägledning i en mängd olika, separata dokument.

59. Även om bedömarna i regel har tillgång till IMAS har ECB inte infört ett formellt förfarande för vägledning om hur informationen i återhämtningsplaner bör verifieras genom hänvisning till andra källor (t.ex. rapporter från revisionsuppdrag, diaries, data från översyns- och utvärderingsprocessen och rapporter från inspektioner på plats) och med länkar till de källorna. Effektiviteten kan påverkas av denna avsaknad av vägledning, särskilt om återhämtningsplaner bedöms av nationella behöriga myndigheters nationella experter som inte ingår i den berörda gemensamma tillsynsgruppen eller av personal på lägre nivå.

Resultaten av återhämtningsplaneringen används inte systematiskt till krisidentifiering och krishantering

60. Bedömningen av återhämtningsplaner slutar med att en bedömningsmall fylls i och att ett feedbackbrev med en beskrivning av planens brister skickas till banken. Tillsynsmanualen innehåller allmänna regler för användningen av denna information. För att främja effektivitet bör resultaten av bedömningar av återhämtningsplaner också vara en central och systematisk del i ECB:s fortlöpande tillsynsprocess. Men ett specifikt förfarande av det slaget har inte införts, och det finns ingen dokumenterad output, till exempel en sammanfattande rapport, som kräver att de gemensamma tillsynsgrupperna tar med aspekter av en återhämtningsplan i sin fortlöpande tillsynsverksamhet. I **ruta 2** ges några exempel.

¹⁸ Rapporterna syftar till att hjälpa tillsynsmyndigheterna att göra bedömningar för att identifiera de viktigaste delar som institut ska överväga när de upprättar sina återhämtningsplaner. Se EBA:s jämförande rapport om återhämtningsplanering när det gäller styrformer och indikatorer, s. 4.

Ruta 2 – Hur de gemensamma tillsynsgrupperna kan använda resultaten från bedömningar av återhämtningsplaner för fortlöpande tillsyn

Övervakning av indikatorer

Övervakning av huruvida banker har vidtagit åtgärder i enlighet med återhämtningsplanen, men utan att de betecknas som sådana

Inspektion på plats (t.ex. för att verifiera rimligheten om den information som lämnats är osannolik eller korrektheten i underliggande data och antaganden)

Övervakning av nästan begångna överträdelser av indikatorer i återhämtningsplaner¹⁹

Upprättande av en kort rapport om möjliga ingripandeåtgärder i samband med krishantering vid banken

61. Resultaten av bedömningar av återhämtningsplaner bildar ännu inte underlag för diskussionerna i den institutspecifika krishanteringsgruppen²⁰ eller för potentiell användning av åtgärder för tidigt ingripande. Det framgår inte av informationen ovan att lättillgänglig information från bedömningsprocessen används systematiskt. Till exempel förekommer det ingen garanterad, systematisk övervakning av överträdelser av indikatorer eller av genomförandet av återhämtningsinsatser. Dessa brister skulle kunna inverka negativt på effektiviteten i förvaltningen av krisidentifiering, tidigt ingripande och krishantering.

¹⁹ I detta sammanhang säger tillsynsmanualen att resultaten av en bedömning ska införlivas i översyns- och utvärderingsprocessen; iakttagelser och identifierade brister i bedömningen av återhämtningsplaner ska beaktas när den interna styrningen och kontroller som omfattar hela institutet bedöms. Denna vägledning är dock fortfarande ganska allmän, vilket bekräftades i våra intervjuer med gemensamma tillsynsgrupper.

²⁰ Den institutspecifika krishanteringsgruppen fungerar som den gemensamma tillsynsmekanismens centrala interna samordningsorgan när det gäller tillsynsåtgärder som är nödvändiga för att mildra en krissituation. Den är också den centrala enheten för informationsutbyte och samordning av ECB:s tillsynsåtgärder.

Enheter som står under tillsyn är generellt sett positiva till processen för återhämtningsplanering

62. Som ett led i revisionen genomförde vi en onlineenkät bland alla banker som hade lämnat in återhämtningsplaner till ECB. Vi bad om deras synpunkter på de bestämmelser som fastställts för återhämtningsplanering och på deras samverkan med ECB som en del av processen. Enkäten skickades till alla 125 betydande institut och genomfördes i mars och april 2017. Vi fick svar från 64 enheter i 17 medlemsstater (se **bilaga III** för detaljerade svar).

63. I allmänhet var bankerna positivt inställda till processen för återhämtningsplanering, även om de också signalerade ett behov av förtydliganden och mer vägledning för att undanröja kvarstående oklarheter på vissa områden. Det gällde bland annat fastställande av tidiga varningssignaler och indikatorer för återhämtningsplanen, kalibrering av indikatorer och lämpliga gränsvärden, anpassning av indikatorer till bankernas affärsmodeller och metod för omvända stresstester för alla scenarier. Tio banker framhöll dubbleringar av informationsförfrågningar och efterlyste en tydligare åtskillnad mellan den information som begärs för återhämtningsplaner respektive resolutionsplaner²¹.

64. Merparten av bankerna rapporterade att samverkan med ECB hade varit positiv, men sju av dem uppgav att feedbackbrev hade försenats eller inte skickats alls²². Tolv banker ansåg att de gemensamma tillsynsgrupperna borde vara mer specifika i tillhandahållandet av tekniskt stöd till banker, och liknande problem gällde vägledning om hur dotterbolag ska integreras i koncernåterhämtningsplaner. Slutligen ifrågasatte nio banker tillämpningen av proportionalitetsprincipen. En detaljerad analys av svaren på varje fråga finns i **bilaga III**.

²¹ Man tyckte att denna åtskillnad framför allt saknades när det gällde identifiering och detaljerad kartläggning av juridiska enheter, kritiska funktioner och affärsområden, vilka alla ansågs ha liten betydelse för återhämtningsplaneringen.

²² En bank hade inte fått ett feedbackbrev efter den första inlämningsomgången i tid. De sex andra kommentarerna gällde den andra omgången.

På grund av det begränsade urval som ECB tillhandahöll kunde vi inte dra några slutsatser om bedömningarna av återhämtningsplaner

65. Med anledning av de begränsningar som beskrivs i punkt 16 ovan var vi tvungna att anpassa våra granskningsåtgärder och kunde endast jämföra (den delvis redigerade) informationen om utvalda aspekter av tre återhämtningsplaner mot de tillgängliga kriterierna/den tillgängliga vägledningen och de bedömningar som gjordes utifrån dem. Vårt mål var att utvärdera, i möjligaste mån, bedömningsverktygets enhetlighet inom ramen för de operativa processer som används av ledningen. För det ändamålet granskade vi, i möjligaste mån, hur bedömningarna gjordes i praktiken och huruvida de gav bankerna effektiv feedback i form av en fullständig lista över identifierade brister.

66. Vi identifierade smärre inkonsekvenser i bedömningskriterierna för indikatoravsnittet och i de bedömningar och den feedback till banker som det resulterade i. Verifieringskedjan försvagades dessutom av det faktum att bedömare inte gör korshänvisningar till de relevanta avsnitten i återhämtningsplanen eller tillsynsärendet²³. De bevis som gjordes tillgängliga var dock inte tillräckliga för att vi skulle kunna dra en slutsats om hur effektivt återhämtningsplaneringsprocessen genomförs i praktiken. Se ***bilaga I*** för en detaljerad analys av begränsningarna i revisionsarbetets inriktning och omfattning.

Krisidentifiering

67. EU:s rättsliga ram omfattar en mängd olika befogenheter för tidigt ingripande och andra tillsynsbefogenheter för att hantera banker i kris. Såsom tillsynsmyndighet har ECB inrättat en krishanteringsram som ska utlösa snabba och ändamålsenliga reaktioner och säkerställa lägliga beslut i en kris.

68. För att vara effektiv måste ramen säkerställa att ECB använder sina befogenheter i enlighet med EBA:s tillämpliga riktlinjer och den gemensamma tillsynsmekanismens mål. Effektiv krishantering är beroende av att det finns en tillsynskapacitet att identifiera en kris i ett tidigt skede. Den kräver en tydlig förståelse av den rättsliga grunden för användning av

²³ Verifieringskedjan är ett system som i detalj spårar transaktioner eller information om en post. Det är registreringen av de ändringar som gjorts i en specifik databas eller fil.

tidigt ingripande och andra tillsynsbefogenheter, med objektiva kriterier för att göra det och vederbörlig hänsyn till proportionalitetsprincipen. Här är adekvata processer och omfattande och detaljerad vägledning till personalen av särskild betydelse med tanke på de rättsliga utmaningar som ECB har identifierat när det gäller enhetlig tillämpning av dess befogenheter.

ECB har fördelat uppgifter och infört ett övergripande arbetsflöde för krisidentifiering och krishantering, men dess vägledning om hur bestämmelserna ska tillämpas är inte tillräckligt utvecklad

69. Två av de viktigaste operativa dokumenten för krishantering inom ECB är två kapitel i SSM:s manual samt SSM:s handlingsplan för krisinsatser (EAP). De behandlar användningen av befogenheter för tidigt ingripande och andra operativa aspekter, såsom inrättande av ett krishanteringsteam och dess funktionssätt.

70. SSM-manualen och EAP innehåller endast hänvisningar till tillämpliga rättsliga bestämmelser och EBA:s riktlinjer om befogenheter för tidigt ingripande och inte specifik vägledning om hur de ska genomföras. Ett dokument om ÖuP-vägledning om bedömning av tidigt ingripande, som uppdaterades i juli 2016, innehåller vissa kontrollfrågor och listar ämnen som ska dokumenteras och hänvisar också till relevant lagstiftning och EBA:s riktlinjer. ECB:s rättsliga befogenheter och villkoren för att tillämpa dem enligt nationell lagstiftning och SSM-förordningen beskrivs dock inte. Dokumentet ger inte heller någon tydlig vägledning om de objektiva faktorer som ska beaktas vid genomförandet av tillsynsbedömningen och utövandet av bestämmelserna.

71. I ÖuP-vägledningen om bedömning av tidigt ingripande från 2016 anges inte det tillämpliga lagstadgade minimikapitalkravet (dvs. huruvida det inkluderar pelare 1, pelare 2 och kapitalbuffertarna), och inte heller identifieras tillämpliga likviditetskrav. Vidare identifieras inte heller andra tillsynskrav, särskilt inte de som rör styrformer och operativ kapacitet, som är tänkta att behandlas i detta sammanhang. Vägledningen förklarar inte heller vad som utgör en överträdelse av de tillämpliga lagstadgade kraven eller vad som skulle göra att de sannolikt överträds i en nära framtid, trots att det utgör grunden för förståelse av när den ska använda sina befogenheter.

72. Fram till juni 2017 var därför stödet i form av vägledning till ECB:s personal om deras befogenheter vid genomförandet av tillsynsbedömningen och utövandet av bestämmanderätten sammantaget litet. Detta kan inverka negativt på effektiviteten i ECB:s förvaltning av krisidentifiering och krishantering.

ECB har processer för krisidentifiering

73. I både SSM-manualen och EAP anges att ECB:s krishanteringsverksamhet ska aktiveras när det har skett en väsentlig försämring av ett instituts finansiella ställning. Manualen anger att en väsentlig försämring ska identifieras utifrån följande uppgifter:

- a) Institutet självt meddelar att en potentiell krissituation råder.
- b) De gemensamma tillsynsgrupperna identifierar en försämring, grundat framför allt på observationer från ECB:s riskbedömningsystem (RAS²⁴).
- c) Övergripande övervakning som krishanteringsavdelningen genomför.

74. Hittills har meddelanden om en potentiell krissituation från den enhet som står under tillsyn varit ett undantag snarare än en regel. I praktiken identifierar ECB krissituationer i samband med sin fortlöpande tillsyn.

Ruta 3 – Krisidentifiering

De gemensamma tillsynsgrupperna övervakar en stor mängd finansiella data och tillsynsdata från såväl ett institutspecifikt som ett övergripande perspektiv. Harmoniserade ÖuP-metoder finns på plats för att bedöma ett instituts inneboende risknivå, dess ställning i förhållande till en grupp av likartade institut och dess sårbarhet för exogena faktorer. Minst en gång om året fattas ett ÖuP-beslut, och betyg ges till varje enhet som står under tillsyn. ÖuP-betyg genereras automatiskt utifrån särskild lagstadgad och finansiell rapportering samt kvantitativa och kvalitativa bedömningar som de gemensamma tillsynsgrupperna gör av i förväg fastställda kriterier, men "begränsad prövning" kan användas för att göra vissa justeringar av det övergripande resultatet.

²⁴ RAS utvärderar kreditinstituts risknivåer och riskkontroller.

Från ett operativt perspektiv stöder ett riskbedömningssystem de gemensamma tillsynsgruppernas löpande tillsynsarbete. Det används för att fortlöpande utvärdera instituts risknivåer och riskkontroller när det gäller deras affärsmodell, interna styrning, kapitaltäckning och likviditetsbehov. I riskbedömningssystemet matas regelbunden rapportering och kvalitativ information in, även ad hoc-information som mottas från de gemensamma tillsynsgrupperna från en rad olika källor (inklusive åtgärder på kort sikt, externa granskningsrapporter och möten). Resultatet av utvärderingen i riskbedömningssystemet är en betygsbaserad riskanalys. De gemensamma tillsynsgruppernas bedömningar görs och dokumenteras i IMAS fortlöpande.

Det finns ingen gemensam uppsättning indikatorer med tydliga gränsvärden för att fastställa försämring, och nyckelidentifieraren har flera nackdelar

75. Enligt direktivet om återhämtning och resolution av banker ska tidigt ingripande och andra tillsynsbefogenheter tillämpas om en bank överträder eller, till följd av en snabbt försämrade finansiell ställning som bedömts utifrån en uppsättning indikatorer, sannolikt kommer att överträda lagstadgade krav, såsom kapitalnivåer. EBA:s riktlinjer för användning av åtgärder för tidigt ingripande²⁵ ger ECB ytterligare en verktygslåda för att fastställa huruvida villkoren för tidigt ingripande är uppfyllda.

76. EBA:s riktlinjer rekommenderar att bankspecifika utlösande faktorer för bedömning av huruvida tidigt ingripande ska tillämpas bland annat ska vara ÖuP-betyget, väsentliga förändringar eller avvikelser som upptäcks under övervakningen av finansiella och icke-finansiella nyckelindikatorer i samband med ÖuP (t.ex. kapital- och likviditetsmått) och betydande händelser med potentiell inverkan ur ett tillsynsperspektiv. Om de behöriga myndigheterna väljer att övervaka nyckelindikatorer i samband med ÖuP måste de enligt EBA identifiera indikatorer och fastställa gränsvärden som är relevanta för enskilda instituts särskilda karaktär eller grupper av institut med liknande egenskaper. Bland möjliga kriterier för att fastställa en väsentlig försämring finns kvantifierbara kriterier för en sannolik överträdelse av lagstadgade krav som kan kopplas till faktorer som ska utlösa ett instituts

²⁵ EBA:s riktlinjer om faktorer som ska utlösa åtgärder för tidigt ingripande enligt artikel 27.4 i direktiv 2014/59/EU, EBA/GL/2015/03, 29 juli 2015.

återhämtningsplan. Det skulle bidra till att säkerställa effektiviteten i förvaltningen av krisidentifieringen och krishanteringen.

77. ECB:s operativa vägledning om tidigt ingripande behandlar ämnet inom ramen för ÖuP. Den betonar ÖuP-betygets betydelse som signal om en potentiell krissituation som bör aktivera tillsynsbedömningen av huruvida ECB behöver tillämpa sina befogenheter för tidigt ingripande. Vägledningen hänvisar dessutom till gällande lagstiftning och EBA:s tillämpliga riktlinjer. ECB påpekar att den använder alla typer av utlösande faktorer som nämnts, det vill säga ÖuP-betyget, väsentliga förändringar eller avvikelser när det gäller nyckelindikatorer och betydande händelser, särskilt faktiska överträdelser av lagstadgade minimikrav. ECB har emellertid inte fastställt institutionsspecifika gränsvärden över minimikraven som skulle kunna signalera en potentiell framtida ("sannolik") överträdelse. I detta system är med andra ord en faktisk överträdelse av ett tillsynskrav en indikator för tidigt ingripande. ECB använder inte heller systematiskt de återhämtningsindikatorer och utlösande faktorer som den har godkänt som lämpliga för krisidentifiering när det gäller enskilda banker inom ramen för återhämtningsplanering eller de objektiva faktorer som kan indikera en situation där en bank fallerar eller sannolikt kommer att falla enligt EBA:s riktlinjer (se även punkt 84). Vad beträffar betydande händelser har ECB:s vägledning inte preciserats ytterligare utöver vad som redan anges i EBA:s riktlinjer.

78. Den enda systematiska utlösande faktor som ECB har för förvaltningen av sin krishanteringsverksamhet är därför ett övergripande ÖuP-betyg som anger att en bank är utsatt för hög risk²⁶. ÖuP-betyg fastställs endast en gång om året vid den årliga ÖuP-processen i september. ECB har framhållit att uppdateringar av betygen kan göras oftare på grundval av ECB:s egen kontinuerliga övervakning av riskindikatorer. Vi fick inga konkreta exempel på att ÖuP-betyg hade bidragit till att identifiera en situation som förändrades snabbt eller att de faktiskt hade uppdaterats i en krissituation. Vägledningen rekommenderar att bedömningar av tidigt ingripande görs inom ramen för den årliga ÖuP-beslutsprocessen.

²⁶ Endast det övergripande ÖuP-betyget nämns, och inte de delar av riskbedömningssystemet som ingår i ECB:s krisidentifierare enligt dess interna processer.

79. Avsaknaden av formella utlösande faktorer innebär inte att ECB vid krisidentifieringen överhuvudtaget inte använder sig av mer samlade bedömningar som bygger på mindre formaliserade kriterier. De gemensamma tillsynsgrupperna övervakar regelbundet en mängd olika indikatorer som ett led i översyns- och utvärderingsprocessen, men det är inte säkerställt att alla tillsynsgrupper gör detta på ett enhetligt sätt, och alla bedömningar som görs godkänns inte av ledningen. ECB har inte gjort någon ingående analys av vilka indikatorer eller andra händelser som framför allt har bidragit till att banker i kris identifierats.

Övervakningssystemen behöver bli bättre

80. Faktorer som utlöser återhämtningsplanen på grundval av institutspecifik rapportering ingår inte i det it-system som ECB använder. De måste övervakas manuellt av varje gemensam tillsynsgrupp, om de alls övervakas, och det förekommer ingen automatisk varning för (nästan begångna) överträdelser. Detta inverkar negativt på effektiviteten i förvaltningen av krisidentifieringen.

81. Olika enheter vid ECB bidrar till förvaltningen av krisidentifiering. De producerar en mängd olika material med information av betydelse för krisidentifiering, bland annat rapporter om överträdelser av lagstadgade krav och övervakningen av kritiska nivåer för specifika risker. Vi kunde dock inte avgöra huruvida det finns en tydligt definierad process för att samla in, bedöma, rapportera uppåt och agera på denna information. Vi kunde inte heller fastställa huruvida och i vilken utsträckning de gemensamma tillsynsgrupperna eller den högsta ledningen systematiskt använder dessa rapporter för krisidentifiering.

82. Dessutom såg vi ingenting som tydde på att det finns informationssystem för styrning som skulle signalera en väsentlig försämring om de gemensamma tillsynsgrupperna inte identifierar och/eller rapporterar sådana fall. Det finns inte heller någon särskild process som garanterar att överträdelser av lagstadgade krav tvingar den ansvariga gemensamma tillsynsgruppen att ta reda på huruvida en väsentlig försämring av den finansiella ställningen har inträffat eller huruvida en bedömning av om ett institut fallerar eller sannolikt kommer att falla behövs.

83. Framför allt konstaterade vi brister i processen för att övervaka överträdelser av indikatorer för återhämtningsplaner. Effektiv övervakning skulle dock öka den operativa kapaciteten att identifiera en potentiell kris i ett tidigt skede. Överträdelser rapporterades av banker med en fördröjning på minst fyra veckor²⁷ i över 40 % av fallen. Överträdelserna gällde kapitalindikatorer (omkring 30 %), lönsamhetsindikatorer (26 %), indikatorer för tillgångskvalitet (17 %) och, i mindre utsträckning, likviditets- och marknadsbaserade indikatorer.

84. Det fanns vidare bevis som tyder på att de gemensamma tillsynsgrupperna inte följer ECB:s krishanteringsprocesser i alla fall. Till exempel rapporterades inte vissa överträdelser av indikatorer i återhämtningsplanen till krishanteringsavdelningen på det sätt som borde ha skett. Vi kunde inte få bekräftat att krishanteringsverksamhet, såsom formella bedömningar av tidigt ingripande, hade övervägts ens i fall då viktiga lagstadgade krav inte hade följts, även om man påpekade för oss att man i ett antal fall hade gjort det men att tillsynsåtgärder eller åtgärder för tidigt ingripande då redan hade vidtagits för att avhjälpa det problem som uppstått.

85. Det fanns inte heller några bevis för ett systematiskt tillvägagångssätt för att säkerställa att den makroekonomiska utvecklingens potentiella mikrotillsynseffekter och uppbyggnad av systemrisk beaktas för att öka krisidentifieringens effektivitet. ECB:s tillsynsfunktion och monetära funktion utbyter information om utvecklingen av makro- och mikrotillsynen. Vi såg dock inga bevis för att sådan utveckling beaktas specifikt av ECB i dess tillsyn, till exempel genom gradering av vissa riskfaktorer i riskbedömningssystemet, eller att den systematiskt bedöms i översyns- och utvärderingsprocessen. Vi fick inte heller se någon process för systematisk uppföljning av systemrisk som identifierats av Europeiska systemrisknämnden/ESRB eller andra makrotillsynsorgan.

86. Det faktum att centraliserad övervakning av indikatorer inte förekommer kan också påverka effektiviteten i förvaltningen negativt. Vi kunde inte finna bevis för att ECB:s informationssystem för styrning ger den högsta ledningen en fullständig och aktuell översikt över alla institut som är föremål för krishantering. Ett sådant dataset skulle hjälpa ledningen

²⁷ I vissa fall var fördröjningen mer än sex månader.

att utföra sina uppgifter och därmed bidra till effektiviteten. Det finns inget system för "rapportering av undantag" för att säkerställa att information automatiskt leds till rätt hierarkisk nivå om det uppfyller på förhand fastställda kriterier. Det verkar inte finnas en tydligt definierad uppföljningsprocess på plats.

87. Enligt en internrevisionsrapport använder de gemensamma tillsynsgrupperna inte ECB:s uppföljningssystem för fortlöpande tillsyn på ett effektivt sätt, och den uppföljning som gjordes av det stora flertalet av kraven i tillsynsnämndens beslut dokumenterades inte ens (i ett stickprov för internrevisionen hade 81 % av fallen inte registrerats i systemet, och i 17 % saknades dokumentation av åtföljande åtgärder).

Det är framför allt tillsynsgruppernas sak att besluta när bedömningar av tidigt ingripande ska göras och hur de ska presenteras

88. De bevis som vi inhämtade när det gäller effektiviteten i ECB:s förvaltning av krisidentifiering var varken tillräckliga eller representativa. Inte desto mindre belyste de vissa brister i utformningen.

89. Vi kunde genom dokumentation och intervjuer konstatera att bedömningar av tidigt ingripande i princip görs inom ramen för den årliga översyns- och utvärderingsprocessen, det vill säga vid samma tidpunkt varje år. I princip bör formella bedömningar av tidigt ingripande också utlösas av betydande händelser under året. ECB har framhållit att sådana händelser inträffar men de framgick inte tydligt i vårt urval. På grundval av de begränsade bevis som vi hade tillgång till förefaller det i själva verket som om till synes betydande överträdelser i vissa fall inte ledde till en formell och från ÖuP-processen skild bedömning av tidigt ingripande, vilket dock inte utesluter möjligheten att ECB trots allt övervägde att vidta lämpliga tillsynsåtgärder eller åtgärder för tidigt ingripande.

90. Såsom krävs enligt EBA:s riktlinjer och ECB:s vägledning innehöll de bedömningar av tidigt ingripande som vi fick av ECB i regel uttalanden om huruvida lagstadgade krav hade överträtts eller sannolikt skulle överträdas. Alla fall gällde överträdelser (eller sannolika överträdelser) av kapitalkrav och inget gällde överträdelser (eller sannolika överträdelser) av likviditetskrav. Det fanns ingen hänvisning till överträdelser av andra lagstadgade krav, framför allt allvarliga brister som konstaterats i ett instituts ram för styrning och

riskhantering i samband med ECB:s fortlöpande tillsyn, och tidigare överträdelser nämndes inte systematiskt.

91. Vi kunde generellt sett inte slå fast att alla relevanta tillsynsresultat återspeglas i dokumenten om formella bedömningar av tidigt ingripande. De slutsatser som vi såg om överträdelser eller sannolika överträdelser grundades huvudsakligen på de uppgifter och prognoser som bankerna hade rapporterat, också i de fall då ECB hade bevis för att de rapporterade uppgifterna var tveksamma, även om vi förstår att bevisen i vissa fall eventuellt hade mildrats av känslighetsanalyser som pekade på en rad olika möjliga resultat för banken i fråga eller av andra åtgärder.

Krishantering

92. När det konstateras att en bank befinner sig i en kris förväntas de gemensamma tillsynsgrupperna öka sin tillsynsgranskning, och de har då till uppgift att fastställa lämpliga motåtgärder i nära samarbete med krishanteringsavdelningen. Bland annat ska de föreslå att tidigt ingripande och andra tillsynsbefogenheter tillämpas, vilket beroende på krisens allvar kan innebära en bedömning av om institut fallerar eller sannolikt kommer att falla.

Den intensifierade tillsynsverksamhetens karaktär och omfattning fastställs av varje gemensam tillsynsgrupp

93. ECB gav oss inga bevis för en formell vägledning om intensifierad tillsynsgranskning (hur, i vilken omfattning och med vilka alternativ). Vi upplystes om att det vanliga tillvägagångssättet är att öka samverkan med den berörda bankens högsta ledning och begära mer frekvent och detaljerad rapportering innan krishanteringsverksamheten formellt aktiveras.

Verktyg för övervakning av likviditeten har införts

94. Tillgång till fullständiga och aktuella likviditetsdata är av grundläggande betydelse för effektiviteten i förvaltningen av en bank i kris. ECB har därför skapat en mall för likviditetsrapportering som bankerna ska använda i krissituationer. Med hjälp av mallen lämnas nyckelinformation om finansiering och likviditet. Institutet ombeds också göra en egen bedömning och förklara vilka förväntningar de har.

95. Bankerna är dock inte skyldiga att lämna upplysningar om sina underliggande antaganden. En annan potentiell brist är det faktum att uppgifterna samlas in endast på koncernnivå, vilket kan innebära att en kris på dotterbolagsnivå skulle kunna minska mallens nytta när det gäller att tillhandahålla avgörande information som ECB behöver för att kunna hantera situationen effektivt.

För att vara effektiv skulle processen behöva kvantifiera inträffade eller sannolika förluster

96. Lika viktigt för en effektiv krishantering är det att identifiera och bedöma vilka effekter en negativ utveckling har på det egna kapitalet. Eftersom tidigt ingripande syftar till att återställa en banks bärkraft, är det nödvändigt att bilda sig en uppfattning om oredovisade och sannolika förluster och andra faktorer som ännu inte speglas i bankens uppgifter. Utifrån de bevis som vi fick tillgång till kan vi inte bekräfta att det finns en effektiv process med vägledning till de gemensamma tillsynsgrupperna för att säkerställa att ett visst problems omfattning uppskattas innan krishanteringsåtgärder övervägs. ECB:s processbeskrivning återspeglar dessutom inte behovet av att man överväger att kräva att banker tillämpar en viss försörjningspolicy när det gäller egna medel eller att öka kravet på grundval av en kvantifierad bedömning i fall av det slaget utanför den årliga ÖuP-beslutsprocessen.

97. Hantering av en krissituation kräver också mer ingående information. ECB har ett standardverktyg för övervakning av nödlidande lån som ger viss information. Om det lägsta ÖuP-betyget är kombinerat med farhågor om tillgångskvaliteten ska ECB enligt EBA:s riktlinjer *överväga* att samla in information för att värdera en banks tillgångar, bland annat genom inspektioner på plats inom ramen för bedömningen av tidigt ingripande. Vi fann dock inga bevis för att sådant förfarande vid ECB. Vid tillfällen då brådskande beslut krävs kan avsaknaden av sådan information inverka negativt på effektiviteten i förvaltningen.

98. ECB har endast i begränsad utsträckning tillgängliga grupper för inspektioner på plats som ingående kan analysera kvaliteten på krisande bankers tillgångar. Till och med när en gemensam tillsynsgrupp har identifierat problem i tillgångsportföljen kan den reguljära inspektionsprocessen på plats pågå i upp till ett år. Detta begränsar den operativa kapaciteten att reagera snabbt på en kris.

99. Vissa banker har ett högt ÖuP-betyg på grund av en stor andel nödlidande lån eller andra problem med kvaliteten på tillgångarna som identifierats genom särskilda ECB-förfaranden. ECB:s ledning har ingen sammanfattande information om i vilken utsträckning dessa problem har bedömts genom inspektioner på plats eller på andra sätt och heller ingen framåtblickande process för insamling av information på detta sätt.

Det behövs mer vägledning om rättsliga befogenheter och praktiska åtgärder

100. För att säkerställa effektiviteten i förvaltningen av sin krishantering behöver ECB

- a) en tydlig förståelse av sina rättsliga befogenheter och vägledning om hur de används,
- b) en tydlig förståelse av de olika praktiska åtgärder som finns tillgängliga i ett visst scenario,
- c) ett sätt att säkerställa att vederbörlig hänsyn tas till resultaten av bedömningen av återhämtningsplaner,
- d) vägledning, verktyg och utbildning.

101. En första förutsättning för effektiv krishantering är tydlig förståelse av vilka befogenheter ECB har och de rättsliga villkoren för tillämpningen av dem. ECB har allmänna förfaranden för tillämpningen av tillsynsbefogenheter som sträcker sig till åtgärder i en krissituation. Den har också en mall för utkast till beslut och en checklista med frågor som ska besvaras när en bedömning av tidigt ingripande görs. De ger dock inte enskilda tillsynsmyndigheter vägledning om användningen av tillsynsbedömning i en krissituation.

102. Vidare finns det ett antal specifika svårigheter med att tillämpa regelverket i en krissituation. Ordalydelsen i förordningen om den gemensamma tillsynsmekanismen och direktivet om återhämtnings och resolution av banker är inte enhetlig, det finns möjliga överlappningar och det finns ingen tydlig hierarki mellan enskilda åtgärder. Det finns dessutom en risk för att de befintliga inkonsekvenserna har förvärrats genom att direktivet om återhämtnings och resolution av banker har genomförts på olika sätt i de deltagande ländernas nationella lagstiftning. Efter det att ECB hade identifierat dessa utmaningar genomförde den en enkät bland nationella behöriga myndigheter i början av 2016 och

rapporterade till kommissionen slutsatsen att lagstiftningen borde vara tydligare när det gäller tidigt ingripande och dess samband med reguljära tillsynsåtgärder för att säkerställa att det används effektivt. Men enkäten resulterade varken i processer eller vägledning för att hjälpa ECB-personal som hanterar de identifierade utmaningarna.

103. ECB har inte sammanställt en detaljerad förteckning över specifika åtgärder som skulle kunna vidtas under specifika förhållanden och de rättsliga befogenheter som de skulle kunna baseras på. ECB har inte heller analyserat vilka åtgärder för tidigt ingripande eller andra åtgärder som är lämpligast att använda. Det ökar risken för att de lämpligaste åtgärderna eventuellt inte vidtas. Om dessa saker gjordes skulle ECB:s beslut om utövandet av befogenheterna bli enhetligare och effektiviteten i förvaltningen av processen öka. Detta inverkar negativt på effektiviteten i ECB:s förvaltning av krishanteringen.

104. Det finns inga bevis för att ett förfarande som säkerställer att resultaten från bedömningen av återhämtningsplaner när det gäller bankers trovärdighets- och rimlighetsstudier används.

Det behövs vägledning om övervakningen av genomförandet av tillsynsåtgärder

105. När tillsynsåtgärder vidtas förväntas de gemensamma tillsynsgrupperna övervaka genomförandet av dem och bedöma resultaten. ECB har ingen specifik operativ vägledning om detta. Till exempel finns det ingen tydlig beskrivning av hur ofta de nödvändiga uppdateringarna ska göras, vilka åtgärder som behöver förstärkt övervakning eller hur tidsfrister förlängs.

106. En internrevisionsrapport har belyst betydande brister i det allmänna systemet för övervakning av planerade tillsynsriskreducerande åtgärder eller krav som fastställts för den fortlöpande tillsynen (se **punkt 87**), vilket väcker tvivel om hur systematisk uppföljningen är.

Det behövs också vägledning om hur tydlig vägledningen om bedömningar av om institut fallerar eller sannolikt kommer att falla ska vara

107. Om situationen försämras ytterligare, till exempel för att åtgärder inte visar sig vara ändamålsenliga, måste ECB eventuellt göra en bedömning av om den berörda banken fallerar eller sannolikt kommer att falla. I artikel 32.4 i direktivet om återhämtning och

resolution av banker anges under vilka förhållanden en bank ska anses fallera eller sannolikt kunna fallera. I en av EBA:s riktlinjer om bedömningar av om ett institut fallerar eller sannolikt kommer att fallera anges ett antal objektiva faktorer som ska ligga till grund för detta tillsynsbeslut.

108. ECB har utarbetat en egen intern vägledning om hur denna riktlinje ska genomföras. Men resultatet är mycket snävare i omfattning och detaljeringsgrad än den ursprungliga riktlinjen. Framför allt förekommer det ingen diskussion om de objektiva faktorer som nämns i EBA:s riktlinjer för bedömningen och inga anvisningar till personalen om hur de ska användas²⁸. Vi anser att den inte heller identifierar potentiella överträdelser av företagsstyrningsarrangemang som, enligt EBA:s riktlinjer, bör beaktas i detta sammanhang.

109. Eftersom ECB:s interna vägledning är avsedd att förklara kraven i EBA:s riktlinjer från ett operativt perspektiv men inte gör det fullt ut, går det inte att säga att utformningen av processen för att förvalta bedömningar av om institut fallerar eller sannolikt kommer att fallera är helt effektiv.

Tydlig vägledning behövs också om utbildningsverksamhet och simuleringsövningar för att öka effektiviteten i förvaltningen

110. Krishanteringsavdelningen har anordnat utbildning i krishantering, och deltagarnas feedback har i regel varit positiv. Men större tonvikt borde ha lagts på utbildning om ramen för tidigt ingripande. Deltagandet av personal från nationella behöriga myndigheter i vissa gemensamma tillsynsgrupper har varit dåligt på områden som handlar om krishantering. ECB

²⁸ I den aktuella riktlinjen anges att det är den behöriga myndighetens befogenhet att avgöra om ett institut fallerar eller sannolikt kommer att fallera, men att det beslutet ska baseras på allmänna faktorer som fastställs i riktlinjerna. Vidare sägs att om en enda objektiv faktor som anges i riktlinjerna konstateras gälla för ett visst institut ska det varken leda till ett automatiskt beslut om att det fallerar eller sannolikt kommer att fallera eller automatiskt leda till resolutionsåtgärder. Tvärtom bör de behöriga myndigheterna i varje enskilt fall besluta huruvida institutet fallerar eller sannolikt kommer att fallera på grundval av en helhetsbedömning av både kvalitativa och kvantitativa objektiva faktorer och beakta alla andra omständigheter och all annan information som är relevanta för institutet. Det sägs också att den uppsättning objektiva faktorer som anges i riktlinjerna inte är uttömmande och inte hindrar de behöriga myndigheterna från att ta hänsyn till andra faktorer som kan signalera att ett institut fallerar eller sannolikt kommer att fallera.

har dessutom inte infört strukturerade feedbackmöten med de gemensamma tillsynsgrupperna för att kartlägga utbildningsbehov utöver dem som nämns ovan.

111. Som ett led i krisförberedelserna ansvarar krishanteringsavdelningen, i nära samarbete med de nationella behöriga myndigheterna, för att anordna simuleringsövningar i krishantering. Men hittills har inga sådana övningar täckt in de första skedena av en potentiell kris eller fasen för tidigt ingripande. Det fanns ingen dokumentation som visade att ECB har tagit fram specifika metoder eller specifik vägledning i detta sammanhang eller att den planerar att göra det i en nära framtid.

Dokumentationen av krishanteringen i bedömningar av tidigt ingripande behöver bli bättre

112. ECB gav oss dokumentation och information som gjorde att vi fick viss reell insyn i förvaltningen av processer för tidigt ingripande, men med begränsningar och redigeringar. Därför kan vi inte dra en övergripande slutsats och bekräfta att ECB har infört en effektiv förvaltningsprocess för att säkerställa att den använder sina befogenheter för tidigt ingripande i enlighet med lagstiftningen och EBA:s riktlinjer. Vi konstaterade dock fall där ECB:s operativa vägledning om bedömningar av tidigt ingripande inte följdes.

113. Bevisen innehöll inga exempel på en diskussion om den rättsliga grunden för en föreslagen åtgärd, enligt SSM-förordningen eller nationell lagstiftning, såsom krävs i ECB:s vägledning. Detta är enligt uppgift fallet i andra dokument som vi inte fick se.

114. De bedömningar av tidigt ingripande som vi fick se innehöll inte heller en diskussion om tillgängliga åtgärder som ett led i en effektiv process för att välja den lämpligaste av dem. I de flesta fall framgick det inte av själva bedömningen hur överträdelsen eller de sannolika överträdelserna skulle åtgärdas genom den föreslagna åtgärden.

115. ECB:s operativa vägledning om åtgärder för tidigt ingripande anger att man ska överväga huruvida en åtgärd var nödvändig, lämplig och adekvat. Dessa aspekter bedömdes inte i de bevis som vi fick tillgång till. En diskussion om tidigare åtgärder fanns inte heller med, inte ens när de liknade de nya förslagen. Det strider mot ett uttryckligt krav i ECB:s vägledning.

116. De dokument som vi fick tillgång till förklarade inte klart och tydligt varför den gemensamma tillsynsgruppen ansåg att de föreslagna åtgärderna skulle åtgärda de identifierade bristerna inom rimlig tid. Vi fick inte heller några bevis för att ECB uttryckligen hade övervägt återhämtningsåtgärder eller andra åtgärder som angavs i en återhämtningsplan i detta sammanhang, eller att den var beredd att uppmärksamma fall där den ansåg att inget av de föreslagna återhämtningsalternativen kunde lösa problemet.

117. I merparten av fallen förblev det oklart huruvida ECB faktiskt hade försökt kvantifiera omfattningen av ett konstaterat problem innan krishanteringen inleddes. Framför allt fanns det inget förfarande för att rikta in inspektioner på plats på kvantifiering av effekterna av oredovisade och sannolika förluster och andra faktorer som ännu inte återspeglades i en banks siffror. De bedömningar som vi tittade på var otydliga när det gällde huruvida överträdelsen eller den sannolika överträdelsen snabbt skulle kunna åtgärdas genom de föreslagna åtgärderna, trots att detta är ett uttryckligt krav i ECB:s vägledning.

118. På grundval av de bevis som presenterades för oss kunde vi inte bekräfta att ECB:s övervakning av genomförandet av åtgärder för tidigt ingripande är effektiv. Vi kunde framför allt inte fastställa huruvida snabb uppföljning förekommer, antingen i form av fler åtgärder eller genom en bedömning av om ett institut fallerar eller sannolikt kommer att falla, såsom fastställts i ECB:s krishanteringsprocesses.

119. De bevis som överlämnades till oss gjorde att vi endast kunde granska utvalda aspekter av effektiviteten i ECB:s krishantering. Vi begränsades i vårt arbete till dokument som ECB hade valt att lämna till oss, och de var inte tillräckliga för att vi skulle kunna dra en övergripande slutsats om genomförandet av de operativa processerna för krishantering.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

120. ECB har i sin tillsynsroll inrättat en omfattande ram för krishanteringsförfaranden, men betydande förbättringar krävs fortfarande.

a) Organisationsstrukturen är tillfredsställande och säkerställer generellt sett att informationsflödet inom ECB är adekvat. Processen för externt samarbete och extern samordning kan bli bättre.

b) Vi har identifierat vissa brister i utformningen av ramen för operativ krishantering och tecken på att genomförandet är ineffektivt, vilka beskrivs närmare i slutsatserna nedan.

Organisationsstruktur

121. Organisationsstrukturen är tillfredsställande, trots brister i den ursprungliga planeringsfasen (***punkterna 17–23***). Generellt sett var rekryteringen till krishanteringsavdelningen effektiv (***punkterna 24–25***). ECB saknar för närvarande förfaranden för att ompröva personalbehov och omfördela personal till gemensamma tillsynsgrupper som hanterar en krissituation (***punkt 25***).

Samarbete och samordning när det gäller krishantering

122. Inrättandet av samordning och samarbete med andra myndigheter är ännu inte klart. Det finns endast begränsad operativ vägledning som säkerställer att de gemensamma tillsynsgrupperna i en krissituation kan fullgöra sina tillsynskollegierelaterade uppgifter på ett enhetligt och effektivt sätt (punkterna 29–31). Det finns dessutom ännu inga interna regler för den extra tillsynen över finansiella konglomerat (***punkt 32***).

123. ECB:s samarbete med den gemensamma resolutionsnämnden bygger på utbyte av information med bäring på utförandet av deras uppgifter. Den gemensamma resolutionsnämnden får tillgång till mer omfattande information i fasen för tidigt ingripande, när ECB anser att det är lämpligt eller när nämnden så begär. Men den mängd information som görs tillgänglig ökar inte automatiskt när en banks finansiella ställning försämras (***punkterna 34–39***).

Rekommendation 1

ECB bör öka sitt samarbete med externa aktörer genom att

a) fortsätta sina ansträngningar för att fastställa skriftliga ordningar för samordning och samarbete med alla tillsynskollegier för vilka ECB är samordnande tillsynsmyndighet och förbättra informationsutbytet med den gemensamma resolutionsnämnden; det sistnämnda bör tas upp i den pågående processen för att se över samförståndsavtalet mellan de båda institutionerna,

b) anta interna regler för den extra tillsynen av finansiella konglomerat.

Måldatum för genomförande: Fjärde kvartalet 2018.

Återhämtningsplanering

124. ECB har utformat lämpliga förfaranden för den interna övervakningen av processen för bedömning av återhämtningsplaner (***punkt 51***) och fastställt en enhetlig tidsfrist för när de ska lämnas in (***punkt 47***). Vissa inneboende utmaningar kvarstår när det gäller tillsynskollegier (***punkterna 48–49***). I bedömningen av planer kan nationella experter delta, vilket kan medföra styrningsrisker (***punkt 50***). Tillräcklig vägledning har getts om de flesta aspekter, utom om indikatorer för återhämtningsplanering (***punkterna 51–54***). ECB har operationaliserat alla rättsliga krav i ett effektivt bedömningsverktyg, men vi fann ingen ytterligare sammanfattande rapport och inget systematiskt förfarande för att använda bedömningar i fortlöpande tillsynsuppgifter avseende krisidentifiering och krishantering (***punkterna 55–61***). Den feedback som vi fick från enheter under tillsyn var i allmänhet positiv (***punkterna 62–64***). På grund av den begränsade dokumentation som vi fick tillgång till kan vi dock inte dra några slutsatser om effektiviteten i processen för att bedöma återhämtningsplaner i praktiken (***punkterna 65–66***).

Rekommendation 2

Vad beträffar återhämtningsplanering bör ECB

- a) göra sitt tillvägagångssätt enhetligare när det gäller banker som har liknande affärsmodeller och/eller är verksamma i gemensamma jurisdiktioner genom ytterligare vägledning, bland annat om kalibreringen av indikatorer,
- b) rikta in sig på ytterligare output i form av sammanfattande rapporter och se till att de gemensamma tillsynsgrupperna systematiskt använder bedömningar av återhämtningsplaner när de identifierar och hanterar kriser.

Måldatum för genomförande: Fjärde kvartalet 2018.

Krisidentifiering

125. Den nuvarande vägledningen om krisidentifiering är inte tillräckligt utvecklad och anger inga objektiva kriterier som skulle bidra till effektiviteten i förvaltningen (*punkterna 67–72*). Förfaranden för krisidentifiering har införts, men det finns inte en uppsättning kriterier med tydliga gränsvärden för att fastställa försämringar vid en enhet under tillsyn. Detta inverkar också negativt på effektiviteten i krishanteringen (*punkterna 73–79*). Effektiviteten i ECB:s förvaltning av krisidentifiering påverkas även av det faktum att bedömningar av tidigt ingripande framför allt görs inom ramen för den årliga ÖuP-cykeln och inte som en reaktion på bevis för en väsentlig försämring av en banks finansiella ställning (*punkterna 89–91*), och den underliggande dokumentationen överensstämmer inte helt med den befintliga vägledningen.

Rekommendation 3

ECB bör

- a) vidareutveckla sin vägledning om bedömningar av tidigt ingripande och definiera en uppsättning indikatorer med tydliga gränsvärden för att kunna fastställa en möjlig försämring av en banks finansiella ställning och därvidlag använda en del av de indikatorer och utlösande faktorer som har bedömts som lämpliga inom ramen för bedömningen av

bankens återhämtningsplan och koppla dem till tydliga upptrappningsprocesser så att den tillgängliga informationen kan användas effektivt,

- b) främja snabb och systematisk användning av bedömningar av tidigt ingripande så snart som det finns bevis för att en banks finansiella ställning har försämrats väsentligt,
- c) betona kvalitetssäkringen av bedömningar av tidigt ingripande för att säkerställa att dess interna processer och vägledning följs.

Måldatum för genomförande: Andra kvartalet 2018.

126. ECB har inga tydligt definierade förfaranden och system för att samla in, bedöma, rapportera uppåt och agera på den stora mängd information som den har tillgång till på ett heltäckande sätt, och dess centraliserade övervakning och uppföljning av resultat dokumenteras inte systematiskt (**punkterna 80–86**).

Rekommendation 4

ECB bör effektivisera sina processer för att hantera all information (även information om systemrisk) så att den maximerar sin förmåga att identifiera banker i kris i ett tidigt skede. Bland annat bör man införa ett informationssystem för styrning för systematisk rapportering av överträdelser och nästan begångna överträdelser av lagstadgade krav och genomföra centraliserade kontroller.

Måldatum för genomförande: Första kvartalet 2019.

Krishantering

127. I ECB:s nuvarande tillvägagångsätt för den operativa förvaltningen av krishantering finns det inget förfarande för att säkerställa att omfattningen av ett visst problem kvantifieras innan man överväger tillsynsåtgärder. ECB saknar framför allt snabbt tillgängliga grupper för inspektioner på plats som ingående kan analysera kvaliteten på krisande bankers tillgångar (**punkt 96–99**).

Rekommendation 5

ECB bör

- a) vidareutveckla sin vägledning om tidigt ingripande för att se till att alla relevanta tillsynsresultat kvantifieras innan krishanteringsåtgärder övervägs,
- b) fastställa tydliga processer för att få garantier för kvaliteten på tillgångar hos institut med en markant försämrad finansiell ställning, om det råder fortsatt osäkerhet kring värderingen av tillgångar; framför allt bör man ha grupper för inspektioner på plats som ingående kan analysera kvaliteten på krisande bankers tillgångar,
- c) upprätta regelbundna lägesrapporter till den högsta ledningen med en systematisk, utförlig och framåtblickande sammanfattning av hur man med hjälp av inspektioner på plats eller på andra sätt hanterar banker som konstaterats ha problem med tillgångskvaliteten.

Måldatum för genomförande: Fjärde kvartalet 2018.

128. ECB har identifierat svårigheter i genomförandet av de åtgärder för tidigt ingripande (bland annat överlappningar med andra åtgärder) som finns tillgängliga för krishantering. Den har kontaktat lagstiftaren för att få till stånd lagändringar men inte gett ECB-personal vägledning om hur svårigheterna ska hanteras. Det finns inte heller någon beskrivning av specifika åtgärder som skulle kunna övervägas i en rad olika scenarier och de rättsliga grunder som de skulle kunna baseras på. På så vis utnyttjar inte ECB den värdefulla kunskap som den har fått från tidigare bedömningar av återhämtningsplaner och krissituationer när den ska bestämma vilka befogenheter och åtgärder som ska övervägas i ett visst scenario. Genomtänkt användning av den kunskapen skulle kunna öka effektiviteten betydligt genom att säkerställa att alla åtgärder som vidtas är lämpliga och proportionerliga (**punkterna 101–104**).

Rekommendation 6

ECB bör vidareutveckla sin operativa vägledning om bedömningar av tidigt ingripande för att

- a) komma till rätta med de svårigheter som identifierats i tillämpningen av dess befogenheter genom att uppmana kommissionen att överväga lagändringar för att avhjälpa potentiella brister i den befintliga ramen,
- b) införa en utförlig beskrivning av specifika åtgärder som ska övervägas i en rad olika scenarier och de rättsliga grunder som ska tillämpas; för detta ändamål bör ECB systematiskt använda den kunskap som den har fått genom bedömningarna av bankers återhämtningsplaner och tidigare risksituationer.

Måldatum för genomförande: Fjärde kvartalet 2018

129. ECB:s vägledning om genomförandet av EBA:s riktlinjer om institut som fallerar eller sannolikt kommer att falla är inte tillräckligt omfattande eller detaljerad och anger inte klart hur de objektiva faktorer som beskrivs i EBA:s riktlinjer ska användas vid en bedömning av om ett institut fallerar eller sannolikt kommer att falla (**punkterna 107–109**).

Rekommendation 7

ECB bör vidareutveckla sin operativa vägledning om bedömningar av om institut fallerar eller sannolikt kommer att falla, särskilt genom att gå ännu närmare in på användningen av de objektiva faktorer som beskrivs i EBA:s riktlinjer.

Måldatum för genomförande: Första kvartalet 2018.

130. ECB vägrade oss tillgång till dokument och information som var nödvändiga för att vi skulle kunna utföra vår uppgift. Med utgångspunkt från de dokument som vi fick tillgång till kunde vi bedöma hur väl utformningen av bedömningen av återhämtningsplaner och krishanteringsverksamhet bidrog till effektiviteten. Men de bevis som ECB lämnade om genomförandet av den verksamheten var ytterst begränsade, vilket gjorde att vi inte kunde dra slutsatser om krishanteringens effektivitet i praktiken (se **bilaga I**).

Rekommendation 8

ECB bör i redovisningskyldighetens intresse ge revisionsrätten tillgång till alla de dokument eller all den information som den begär för att kunna utföra sin uppgift.

Måldatum för genomförande: omedelbart.

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning IV, med ledamoten Baudilio Tomé Muguruza som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 12 december 2017.

För revisionsrätten

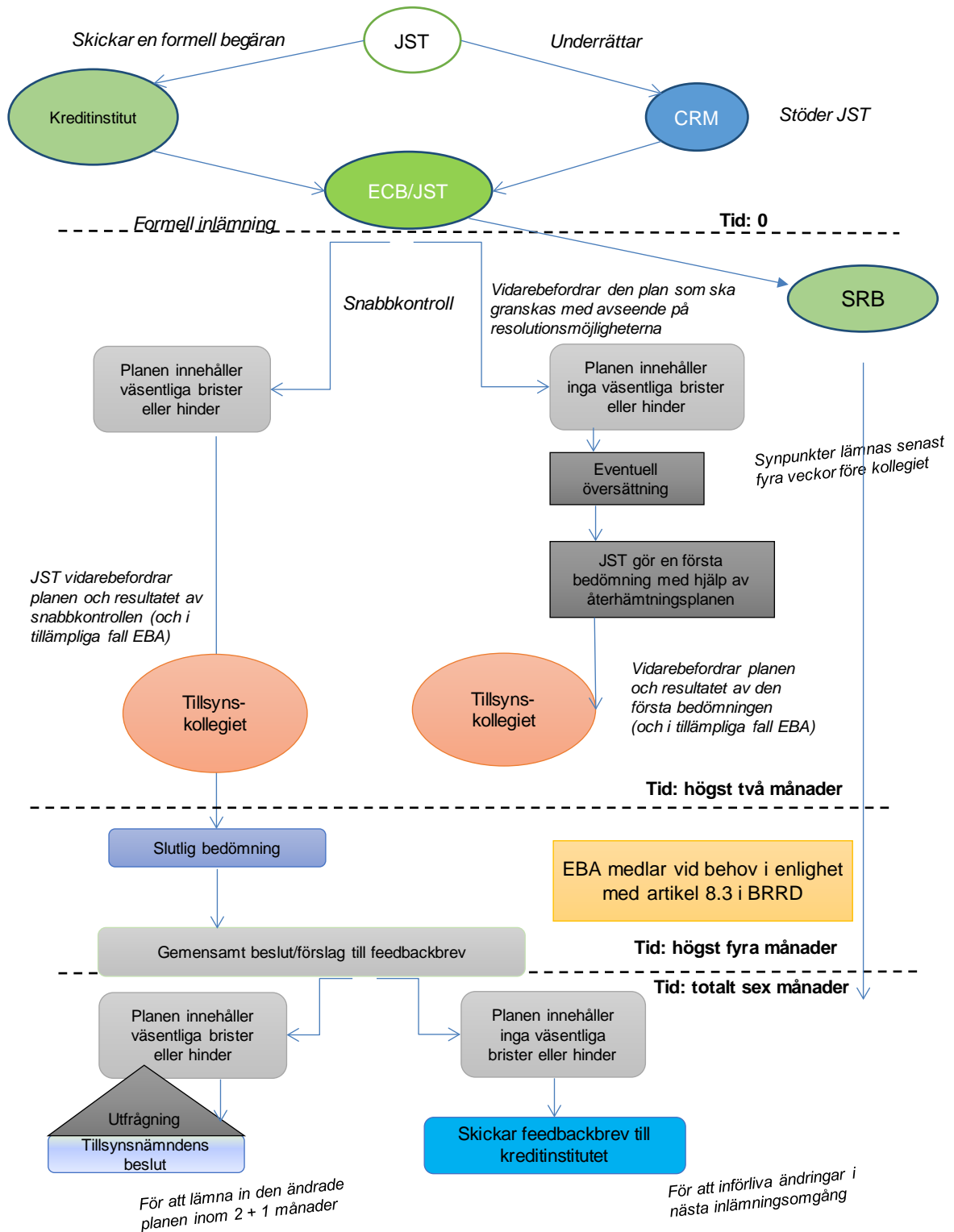
Klaus-Heiner Lehne
ordförande

BEGRÄNSNING I REVISIONSARBETETS INRIKTNING OCH OMFATTNING

Detta bad vi om	Detta visade ECB oss	Detta saknades	Konsekvenser för vår revision av effektiviteten i förvaltningen	Begränsning i revisionsarbetets inriktning och omfattning
Urval av återhämtningsplaner				
Fullständiga återhämtningsplaner och de gemensamma tillsynsgruppernas bedömningar (mall, feedbackbrev och gemensamma beslut) för åtta slumpmässigt utvalda banker	Redigerade avsnitt om indikatorer, alternativ respektive scenarier för tre återhämtningsplaner (men högst ett avsnitt per plan), även de gemensamma tillsynsgruppernas bedömningar av dessa avsnitt samt redigerade feedbackbrev och gemensamma beslut	Den slutliga urvalsstorleken var inte representativ, eftersom den var mindre än 1 % av populationen. Alla kvantitativa uppgifter hade redigerats. Informationen omfattade inte alla återhämtningsplaneringsområden, och ingen plan som vi fick tillgång till var fullständig. Det gav oss inte tillräckligt med information för att vi skulle kunna utföra "walk-through"-test, substansgranskning och granskningar av kontroller.	Vi kunde inte granska huruvida bedömningsverktyget i praktiken möjliggör utförliga, enhetliga och effektiva bedömningar inom den gemensamma tillsynsmekanismen. Vi kunde inte verifiera a) huruvida den ursprungliga vägledningen (allmänna kriterier för varje fråga) och senare tillägg var samstämmiga och lätta att förstå för enskilda gemensamma tillsynsgrupper så att frågorna i verktyget kunde besvaras enhetligt och effektivt vid alla tillfällen och b) huruvida ytterligare funktioner och avläsningar i verktyget på ett effektivt sätt registrerade alla de brister som identifieras under en bedömning för att ge banker feedback.	De dokument som tillhandahölls för urvalet gjorde det inte möjligt för oss att vidta relevanta och lämpliga granskningsåtgärder för att verifiera huruvida vägledningen/kriterierna i bedömningsverktyget i praktiken är enhetliga och tillämpas konsekvent och effektivt. Vi kunde inte dra några slutsatser om användningen av bedömningsverktyget och kan därför inte uttala oss om hur effektiv bedömningen av återhämtningsplaner är i praktiken.
Urval av krisande banker				
Full tillgång till tillsynsakterna (t.ex. skrivelser, bedömningar, operativa akter, utkast till och slutliga beslut, kommunikation/samråd med interna och externa inressenter, föredragningslistor och protokoll) för fem banker i olika grad av kris som valts ut slumpmässigt för att täcka in alla skeden i i ECB:s krishantering-process	Ett begränsat urval av dokument om tre banker, där varje del endast gällde ett skede av ECB:s krishantering och inte var kronologiskt ordnat. Dokumenten var kraftigt redigerade (datum, de viktigaste tillsynsdata, författare, adressater och delar av resonemanget hade strukits)	Urvalet var inte representativt med bara ett exempel för varje skede och utan dokumentation av hela processen från början till slut för en enda bank. Dokument valdes ut i förväg och redigerades kraftigt, vilket innebar att vi inte hade full tillgång till akter. Informationen var otillräcklig för "walk-through"-test, det vill säga från det att en kris identifierades till dess att den upphörde.	Detta urval var av avgörande betydelse för vår bedömning av vissa nyckelförfaranden (granskningar av kontroller och detaljer), särskilt med tanke på att systemdokumentationen och systemvägledningen ofta var ofullständig. "Walk-through"-test för att verifiera effektiviteten i förvaltningen av förberedelserna, identifieringen, övervakningen och hanteringen av kriser under hela processen gick inte att utföra. Även när det gällde de få i förväg utvalda dokument som vi fick tillgång till begränsades våra möjligheter att bedöma effektiviteten i förvaltningen kraftigt av redigeringen och avsaknaden av underliggande data.	Vi kunde inte utföra "walk-through"-test, utförliga granskningar av kontroller eller substansgranskningar för att verifiera effektiviteten i ECB:s krishanteringsverksamhet (t.ex. intern och extern kommunikation med kollegierna och den gemensamma resolutionsnämnden, krisidentifiering och krishantering). Vi var tvungna att förlita oss på den information som vi fick och saknade all den bakgrundsinformation som vi behövde för att kunna bedöma processer. Vi kan inte uttala oss om effektiviteten i krishanteringsverksamheten i praktiken.

PROCEDURSTEG SOM MÅSTE FÖLJAS VID BEDÖMNINGEN AV ÅTERHÄMTNINGSPLANER

INOM RAMEN FÖR TILLSYNSKOLLEGIER



ENKÄT BLAND ENHETER SOM STÅR UNDER TILLSYN

Frågorna 1–5 handlar om enheternas kontaktinformation: land som huvudkontoret ligger i, enhetens namn, kontaktpunktens namn, mejladress och telefonnummer.

1. Standarder som EBA tillhandahåller

Fråga 6: Hur användbara är EBA-GL-2015-02 (EBA:s riktlinjer om en minimiförteckning över kvalitativa och kvantitativa indikatorer för återhämtningsplaner)? **Fråga 7:** Ge en närmare beskrivning av områden där ni ansåg att riktlinjerna var ofullständiga (se [ruta 1.1](#)).

	4	6 %
Mycket användbara	27	42 %
Användbara	27	42 %
Ganska användbara	5	8 %
Inte alls användbara	0	0 %
Inget svar	1	2 %
Totalt	64	100 %

Fråga 8: Hur användbara är EBA/RTS/2014/11 (EBA:s slutliga utkast till tekniska standarder för tillsyn om innehållet i återhämtningsplaner)? **Fråga 9:** Ge en närmare beskrivning av områden där ni ansåg att riktlinjerna var ofullständiga (se [ruta 1.1](#)).

	4	6 %
Mycket användbara	26	41 %
Användbara	30	47 %
Ganska användbara	3	5 %
Inte alls användbara	0	0 %
Inget svar	1	2 %
Totalt	64	100 %

Fråga 10: Hur användbara är EBA/GL/2014/06 (EBA:s riktlinjer om de olika scenarier som ska användas i återhämtningsplaner)?

Fråga 11: Ge en närmare beskrivning av områden där ni ansåg att riktlinjerna var ofullständiga (se [ruta 1.1](#)).

	2	3 %
Mycket användbara	16	25 %
Användbara	35	55 %
Ganska användbara	9	14 %
Inte alls användbara	1	2 %
Inget svar	1	2 %
Totalt	64	100 %

Fråga 12: Hur användbara är EBA/RTS/2014/12 (EBA:s slutliga utkast till tekniska standarder för tillsyn om bedömningen av återhämtningsplaner)? **Fråga 13:** Ge en närmare beskrivning av områden där ni ansåg att riktlinjerna var ofullständiga (se [ruta 1.1](#)).

Synnerligen användbara	1	2 %
Mycket användbara	9	14 %
Användbara	28	44 %
Ganska användbara	17	27 %
Inte alls användbara	0	0 %
Ej tillämpligt	2	3 %
Inget svar	7	11 %
Totalt	64	100 %

Fråga 14 – Anser ni att EBA:s ursprungliga vägledning (EBA/REC/2013/02) om framtagandet av återhämtningsplaner var adekvat på områdena nedan?
a) Indikatorer för återhämtningsplanen och kalibreringsnivåer.

Utmärkt	1	2 %
---------	---	-----

Bra	13	21 %
Tillräcklig	13	21 %
Bristfällig	20	32 %
Mycket bristfällig	3	5 %
Inget svar	13	21 %
Totalt	63	100 %

b) Scenarier och alternativ i återhämtningsplanen.

Utmärkt	2	3 %
Bra	14	22 %
Tillräcklig	16	25 %
Bristfällig	16	25 %
Mycket bristfällig	2	3 %
Inget svar	13	21 %
Totalt	63	100 %

c) Identifiering av kritiska funktioner och kärnaffärsområden.

Utmärkt	1	2 %
Bra	8	13 %
Tillräcklig	19	30 %
Bristfällig	18	29 %
Mycket bristfällig	4	6 %
Inget svar	13	21 %
Totalt	63	100 %

Fråga 15: Vad skulle kunna göras för att ytterligare förbättra de aspekter som tas upp i frågorna ovan (se [ruta 1.1](#))?

2. Övergripande vägledning från EBA eller från EBA i samverkan med ECB (t.ex. en gemensam tillsynsgrupp)

Fråga 16: Om ni har skickat frågor till ECB, har ni då fått svar inom rimlig tid?

Mycket snabbt svar	5	8 %
Snabbt svar	7	11 %
Svar inom rimlig tid	24	39 %
Långsamt svar	9	15 %
Inget svar	1	2 %
Ej tillämpligt	12	19 %
Frågan besvarades inte	4	6 %
Totalt	62	100 %

Fråga 17: Är ECB:s svar tydliga med utförliga förklaringar?

Alltid	4	6 %
Ofta	22	35 %
Ibland	17	27 %
Sällan	3	5 %
Aldrig	0	0 %
Ej tillämpligt	13	21 %
Inget svar	3	5 %
Totalt	62	100 %

Fråga 18: Förbättrar ECB:s svar kvaliteten på återhämtningsplanen?

Alltid	11	18 %
Ofta	17	28 %
Ibland	17	28 %
Sällan	2	3 %
Aldrig	0	0 %
Ej tillämpligt	12	20 %
Inget svar	2	3 %
Totalt	61	100 %

Fråga 19: Stämmer ECB:s svar eller vägledning före inlämnandet av återhämtningsplanen överens med det feedbackbrev som skickas i slutet av inlämningsperioden? **Fråga 20:** Om svaret är nej, beskriv eventuella problem och föreslå förbättringar (se [ruta 1.2](#)).

	33	53 %
Nej	2	3 %
Ej tillämpligt	19	31 %
Inget svar	8	13 %
Totalt	62	100 %

Vägledning om avsnittet om institutets struktur och verksamhet i återhämtningsplanerna

Fråga 21: Hur stor var samverkan med den gemensamma tillsynsgruppen om avsnittet om institutets struktur och verksamhet i återhämtningsplanerna?

Stor	6	10 %
Ganska stor	29	47 %
Liten	19	31 %
Ingen samverkan	3	5 %
Inget svar	5	8 %
Totalt	62	100 %

Fråga 22: Fick ni totalt sett (t.ex. genom arbete utfört av gemensamma tillsynsgrupper och EBA:s vägledning) tydlig vägledning om avsnittet om institutets struktur och

verksamhet i återhämtningsplanerna på områdena nedan?

a) Övergripande verksamhet och riskstrategi, affärsmodell och affärsplan.

Mycket bra	4	7 %
Bra	27	44 %
Godtagbar	20	33 %
Bristfällig	3	5 %
Mycket bristfällig	0	0 %
Ej tillämpligt	5	8 %
Inget svar	2	3 %
Totalt	61	100 %

b) Identifiering och kartläggning av kärnaffärsområden och kritiska funktioner.

Mycket bra	6	10 %
Bra	17	28 %
Godtagbar	21	35 %
Bristfällig	10	17 %
Mycket bristfällig	0	0 %
Ej tillämpligt	5	8 %
Inget svar	1	2 %
Totalt	60	100 %

c) Intern och extern sammankoppling.

Mycket bra	3	5 %
Bra	18	30 %
Godtagbar	20	33 %
Bristfällig	13	21 %
Mycket bristfällig	0	0 %
Ej tillämpligt	4	7 %
Inget svar	3	5 %
Totalt	61	100 %

Fråga 23: Vad skulle kunna göras för att ytterligare förbättra de aspekter av institutets struktur och verksamhet som tas upp i frågan ovan (se [ruta 1.2](#))?

Vägledning om avsnittet om styrning i återhämtningsplanerna

Fråga 24: Hur stor var samverkan med den gemensamma tillsynsgruppen när det gällde avsnittet om styrning i återhämtningsplanerna?

Stor	12	20 %
Ganska stor	29	48 %
Liten	11	18 %
Ingen samverkan	4	7 %
Inget svar	5	8 %
Totalt	61	100 %

Fråga 25: Fick ni totalt sett (t.ex. genom arbete utfört av gemensamma tillsynsgrupper och EBA:s vägledning) tydlig

vägledning när det gällde avsnittet om styrning i återhämtningsplanerna på områdena nedan?

a) Upprättande och uppdatering av återhämtningsplanen.

Mycket bra	9	15 %
Bra	35	57 %
Godtagbar	9	15 %
Bristfällig	2	3 %
Mycket bristfällig	3	5 %
Ej tillämpligt	2	3 %
Inget svar	1	2 %
Totalt	61	100 %

b) Integrering och samstämmighet med institutets styrningsförfaranden och interna förfaranden.

Mycket bra	11	18 %
Bra	26	43 %
Godtagbar	16	26 %
Bristfällig	4	7 %
Mycket bristfällig	1	2 %
Ej tillämpligt	2	3 %
Inget svar	1	2 %
Totalt	61	100 %

c) Upptrappningsförfaranden för att aktivera och genomföra återhämtningsplanen.

Mycket bra	10	16 %
Bra	29	48 %
Godtagbar	13	21 %
Bristfällig	6	10 %
Mycket bristfällig	0	0 %
Ej tillämpligt	2	3 %
Inget svar	1	2 %
Totalt	61	100 %

Fråga 26: Vad skulle kunna göras för att ytterligare förbättra de styrningsaspekter som tas upp i den föregående frågan (se [ruta 1.2](#))?

Vägledning om indikatorer för återhämtningsplanen

Fråga 27: Hur stor var samverkan med den gemensamma tillsynsgruppen när det gällde indikatorer för återhämtningsplanen?

Stor	20	33 %
Ganska stor	25	41 %
Liten	10	16 %
Ingen samverkan	1	2 %
Inget svar	5	8 %
Totalt	61	100 %

Fråga 28: Fick ni totalt sett (t.ex. genom arbete utfört av

gemensamma tillsynsgrupper och EBA:s vägledning) tydlig vägledning när det gällde indikatorer för återhämtningsplanen på områdena nedan?

a) Uppsättningen av eller ramen för indikatorer.

Mycket bra	7	11 %
Bra	32	52 %
Godtagbar	17	28 %
Bristfällig	2	3 %
Mycket bristfällig	1	2 %
Ej tillämpligt	1	2 %
Inget svar	1	2 %
Totalt	61	100 %

b) Hur indikatorer ska kalibreras (i förhållande till institutets affärsmodell, dess storlek och komplexitet, lagstadgade krav och andra hänsyn) när det gäller återhämtningsalternativ som ska aktiveras.

Mycket bra	3	5 %
Bra	15	25 %
Godtagbar	27	44 %
Bristfällig	12	20 %
Mycket bristfällig	1	2 %
Ej tillämpligt	2	3 %
Inget svar	1	2 %
Totalt	61	100 %

c) Indikatorernas integrering och samstämmighet med institutets allmänna riskhanteringsram för att få till stånd en ändamålsenlig risk- och krishantering.

Mycket bra	4	7 %
Bra	23	38 %
Godtagbar	24	39 %
Bristfällig	7	11 %
Mycket bristfällig	0	0 %
Ej tillämpligt	1	2 %
Inget svar	2	3 %
Totalt	61	100 %

Fråga 29: Vad skulle kunna göras för att ytterligare förbättra de aspekter när det gäller indikatorer för återhämtningsplanen som tas upp i den föregående frågan (se [ruta 1.2](#))?

Vägledning om återhämtningsalternativ

Fråga 30: Hur stor var samverkan med den gemensamma tillsynsgruppen när det gällde återhämtningsalternativ?

Stor	15	25 %
------	----	------

Ganska stor	30	49 %
Liten	9	15 %
Ingen samverkan	1	2 %
Inget svar	6	10 %
Totalt	61	100 %

Fråga 31: Fick ni totalt sett (t.ex. genom arbete utfört av gemensamma tillsynsgrupper och EBA:s vägledning) tydlig vägledning när det gällde återhämtningsalternativ på områdena nedan?

a) Bedömning av institutets återhämtningsalternativ.

Mycket bra	4	7 %
Bra	27	44 %
Godtagbar	22	36 %
Bristfällig	5	8 %
Mycket bristfällig	1	2 %
Ej tillämpligt	1	2 %
Inget svar	1	2 %
Totalt	61	100 %

b) Analys av återhämtningsalternativens trovärdighet, effekter och genomförbarhet.

Mycket bra	5	8 %
Bra	23	38 %
Godtagbar	22	36 %
Bristfällig	8	13 %
Mycket bristfällig	1	2 %
Ej tillämpligt	1	2 %
Inget svar	1	2 %
Totalt	61	100 %

Fråga 32: Vad skulle kunna göras för att ytterligare förbättra de aspekter när det gäller återhämtningsalternativ som tas upp i den föregående frågan (se [ruta 1.2](#))?

Vägledning om frågan om scenarier

Fråga 33: Hur stor var samverkan med den gemensamma tillsynsgruppen när det gällde frågan om scenarier?

Stor	10	16 %
Ganska stor	30	49 %
Liten	15	25 %
Ingen samverkan	1	2 %
Inget svar	5	8 %
Totalt	61	100 %

Fråga 34: Fick ni totalt sett (t.ex. genom arbete utfört av gemensamma tillsynsgrupper och EBA:s vägledning) tydlig vägledning när det gällde frågan

om scenarier på områdena nedan?

a) De valda scenariernas lämplighet.

Mycket bra	4	7 %
Bra	21	34 %
Godtagbar	26	43 %
Bristfällig	6	10 %
Mycket bristfällig	2	3 %
Ej tillämpligt	1	2 %
Inget svar	1	2 %
Totalt	61	100 %

b) Effekter och rimlighet hos återhämtningsalternativ i scenarier.

Mycket bra	2	3 %
Bra	22	36 %
Godtagbar	24	39 %
Bristfällig	8	13 %
Mycket bristfällig	2	3 %
Ej tillämpligt	1	2 %
Inget svar	2	3 %
Totalt	61	100 %

Fråga 35: Vad skulle kunna göras för att ytterligare förbättra de aspekter när det gäller scenarier som tas upp i den föregående frågan (se [ruta 1.2](#))?

3. Feedbackbrevens tydlighet

Fråga 36: Anser ni att de feedbackbrev som skickades som svar på den andra omgången av återhämtningsplaner gav solid information på följande områden?

a) Indikatorer för återhämtningsplanen och kalibreringsnivåer.

Alltid	7	12 %
Ofta	20	33 %
Ibland	15	25 %
Sällan	5	8 %
Aldrig	0	0 %
Ej tillämpligt	8	13 %
Inget svar	5	8 %
Totalt	60	100 %

b) Scenarier och alternativ i återhämtningsplanen.

Alltid	5	8 %
Ofta	23	38 %
Ibland	15	25 %
Sällan	4	7 %
Aldrig	0	0 %
Ej tillämpligt	8	13 %
Inget svar	5	8 %
Totalt	60	100 %

c) Identifiering av kritiska funktioner och kärnaffärsområden.

Alltid	5	8 %
Ofta	20	33 %
Ibland	11	18 %
Sällan	4	7 %
Aldrig	3	5 %
Ej tillämpligt	12	20 %
Inget svar	5	8 %
Totalt	60	100 %

Fråga 37: Anser ni att feedbackbrev tillgodosåger era behov när det gäller tydligheten i de frågor som togs upp? **Fråga 38:** Om ni svarade Aldrig, Sällan eller Ibland på den föregående frågan, vad anser ni då skulle kunna förbättras (se [ruta 1.3](#))?

	4	7 %
Ofta	26	44 %
Ibland	12	20 %
Sällan	4	7 %
Aldrig	0	0 %
Ej tillämpligt	8	14 %
Inget svar	5	8 %
Totalt	59	100 %

Fråga 39: Om ett feedbackbrev innehöll rekommendationer/förslag till ändringar av återhämtningsplanen, fick ni då tillräckligt med tid för att genomföra kommentarerna/åtgärda bristerna innan nästa återhämtningsplan eller en särskild uppdatering av återhämtningsplanen skulle lämnas in?

Alltid	19	31 %
Ofta	20	33 %
Ibland	11	18 %
Sällan	1	2 %
Aldrig	1	2 %
Ej tillämpligt	5	8 %
Inget svar	4	7 %
Totalt	61	100 %

Fråga 40: Har ni en tydligt fastställd kommunikationskanal med ECB?

Alltid	49	80 %
Ofta	9	15 %
Ibland	2	3 %
Sällan	0	0 %
Aldrig	0	0 %
Ej tillämpligt	0	0 %

Inget svar	1	2 %
Totalt	61	100 %

Fråga 41: Finns ECB-personal tillgänglig för att förklara de resultat som gäller ert institut?

Alltid	27	44 %
Ofta	19	31 %
Ibland	8	13 %
Sällan	1	2 %
Aldrig	0	0 %
Ej tillämpligt	3	5 %
Inget svar	3	5 %
Totalt	61	100 %

Fråga 42: Om ni svarade Aldrig, Sällan eller Ibland på den föregående frågan, vad anser ni då skulle kunna förbättras (se [ruta 1.3](#))?

4. Diskussion med ECB om frågor som tas upp i feedbackbrev

Fråga 43: Fick ni tillräckligt med tid att kommentera ECB:s feedback och diskutera den med ECB innan återhämtningsplanen skulle lämnas in på nytt? **Fråga 44:** Om svaret är nej, beskriv eventuella problem och föreslå förbättringar (se [ruta 1.4](#)).

Alltid	21	34 %
Ofta	18	30 %
Ibland	4	7 %
Sällan	4	7 %
Aldrig	2	3 %
Ej tillämpligt	8	13 %
Inget svar	4	7 %
Totalt	61	100 %

Fråga 45: Anser ni att processen för att hantera/genomföra frågor eller åtgärder som nämns i feedbacken är effektiv? **Fråga 46:** Om ni svarade Aldrig, Sällan eller Ibland på den föregående frågan, vad anser ni då skulle kunna förbättras (se [ruta 1.4](#))?

	13	21 %
Ofta	24	39 %
Ibland	12	20 %
Sällan	2	3 %
Aldrig	0	0 %
Ej tillämpligt	5	8 %
Inget svar	5	8 %
Totalt	61	100 %

5. Uppdatering av återhämtningsplaner

Fråga 47: Är det enkelt att kontakta tillsynsmyndigheten och ta upp frågor som rör uppdateringen av återhämtningsplaner?

Alltid	27	44 %
Ofta	19	31 %
Ibland	4	7 %
Sällan	0	0 %
Aldrig	0	0 %
Ej tillämpligt	7	11 %
Inget svar	4	7 %
Totalt	61	100 %

Fråga 48: Om väsentliga brister eller hinder konstaterades i bedömningen av återhämtningsplanen, är perioden på 2+1 månader då tillräcklig för att lämna in en ändrad återhämtningsplan?

Fråga 49: Om ni svarade Aldrig, Sällan eller Ibland på den föregående frågan, vad anser ni då skulle kunna förbättras (se [ruta 1.5](#))?

	0	0 %
Ofta	6	10 %
Ibland	9	15 %
Sällan	12	20 %
Aldrig	3	5 %
Ej tillämpligt	28	46 %
Inget svar	3	5 %
Totalt	61	100 %

Fråga 50: Har ECB begärt information för bedömningen av en ändrad återhämtningsplan som redan lämnats i samband med den första bedömningen av återhämtningsplanen? **Fråga 51:** Lämna närmare uppgifter och föreslå förbättringar (se [ruta 1.5](#)).

	2	3 %
Ofta	0	0 %
Ibland	8	13 %
Sällan	6	10 %
Aldrig	15	25 %
Ej tillämpligt	26	43 %
Inget svar	4	7 %
Totalt	61	100 %

6. Övergripande bedömning av återhämtningsplanering

Fråga 52: Har processen för återhämtningsplanering sammantaget gett ett mervärde när det gäller ert instituts kunskap och krisberedskap?

Mycket stort	10	17 %
Stort	31	52 %
Ganska stort	13	22 %
Mycket litet	4	7 %
Inget	0	0 %
Ej tillämpligt	1	2 %
Inget svar	1	2 %
Totalt	60	100 %

Fråga 53: Hur formell anser ni att den övergripande processen är (dvs. hur mycket är den inriktad på formaliteter snarare än på risker)?

Mycket praktisk	2	3 %
Praktisk	9	15 %
Godtagbar	26	43 %
Formell	13	22 %
Mycket formell	7	12 %
Ej tillämpligt	1	2 %
Inget svar	2	3 %
Totalt	60	100 %

Fråga 54: Anser ni att de största riskerna diskuterades med er?

De största riskerna behandlades noga	16	27 %
De största riskerna behandlades ofta	20	33 %
Viss behandling av de största riskerna	10	17 %
De största riskerna behandlades i liten utsträckning	3	5 %
De största riskerna behandlades inte alls	0	0 %
Ej tillämpligt	4	7 %
Inget svar	7	12 %
Totalt	60	100 %

Fråga 55: Föreslå andra eventuella förbättringar som inte redan nämnts i svaren ovan och som skulle kunna göras med avseende på återhämtningsplaneringens övergripande kvalitet (se [ruta 1.6](#)).

Ruta 1 – Enkät bland enheter under tillsyn

Beträffande vad som skulle kunna förbättras kommenterade enskilda betydande enheter under tillsyn följande:

1. Standarder som EBA tillhandahåller

- EBA:s riktlinjer om en minimiförteckning över kvalitativa och kvantitativa indikatorer för återhämtningsplanen (EBA-GL-2015-02) är mycket föreskrivande (sju banker) på vissa områden, vilket inte lämnar något utrymme för enheterna att göra sin egen tolkning (t.ex. listan över obligatoriska indikatorer). Enheterna ansåg att de borde få välja de indikatorer som är lämpligast för deras specifika affärsmodell (tolv banker) eftersom anpassningen till de befintliga informationsbehoven och riskhanteringsramarna då skulle bli effektivare. Enheterna rekommenderade också att riktlinjerna ska innehålla tekniska definitioner (sex banker) per återhämtningsindikator och gå in närmare på var gränsen går för när återhämtningsindikatorer överträds. Vidare ansåg enheterna att samverkan mellan moderbolag och dotterbolag bör skötas bättre och att det bör göras en åtskillnad mellan obligatoriska indikatorer för moderenheter och dotterbolag (två banker).
- EBA:s slutliga utkast till tekniska standarder för tillsyn om innehållet i återhämtningsplaner (EBA/RTS/2014/11) ger ingen tydlig vägledning om innehållet i ”integrerade” koncernåterhämtningsplaner, det vill säga om hur enskilda betydande enheter ska integreras (dotterbolag) i koncernåterhämtningsplaner (tre banker). Enheterna kommenterade dessutom att bankerna måste bifoga stora mängder information (baserat på EBA:s riktlinjer och ECB:s feedback) som är av begränsad nytta i kristider och som i regel finns i andra dokument som lämnas till ECB (åtta banker). Enheter nämnde också att en tydlig åtskillnad bör göras mellan innehåll avseende återhämtningsplaner och innehåll avseende resolutionsplanering och att delar av innehållet i återhämtningsplaner är irrelevant när det gäller återhämtningsåtgärder men av stor betydelse för resolutionsplaneringen (fyra banker).
- EBA:s utkast till tekniska standarder för tillsyn om de olika scenarier som ska användas i återhämtningsplaner (EBA/GL/2014/06) innehåller inte en tydlig definition av metoderna för omvända stresstester (nio banker). Enheter kommenterade också att det vore mycket praktiskt om skillnaden mellan snabba och långsamma händelser förklarades närmare (fyra banker), och mer klarhet om scenariernas allvar och tidslinje skulle också vara värdefullt (tre banker).
- Kraven i EBA:s slutliga utkast till tekniska standarder för tillsyn om bedömningen av återhämtningsplaner (EBA/RTS/2014/12) är för allmänt hållna (sju banker) och skulle kunna förbättras genom mer vägledning. Vidare kommenterade enheter att det vore till stor hjälp med fler förtydliganden om integreringen av dotterbolag i koncernåterhämtningsplanen (tre banker), och fler detaljer skulle kunna ingå i beskrivningen av hur tillsynsmyndigheter ska tillämpa proportionalitet med hänsyn till storlek och affärsmodell (två banker).
- Generellt sett hålls EBA:s vägledning på en mycket hög nivå, och den behöver bli riktad, vägvisande och konkret (nio banker). Enheter kommenterade att kalibreringen av återhämtningsindikatorer borde förklaras mer ingående (fem banker).

2. Övergripande vägledning från EBA eller från EBA i samverkan med ECB (t.ex. en gemensam tillsynsgrupp)

- ECB:s svar eller vägledning innan återhämtningsplanen lämnas in bör fokusera mer på planens kvalitet och inte styras av att planerna ska harmoniseras och vara jämförbara (tre banker). En del enheter kommenterade dessutom att de inte hade fått feedbackbrev efter inlämning av återhämtningsplanen och att de var försenade (tre banker).
- Vad beträffar frågan om institutets struktur och verksamhet borde mer detaljerade riktlinjer tillhandahållas om hur man ska identifiera/kartlägga kärnaffärsområden och kritiska funktioner och intern och extern sammankoppling (tio banker). Enheter kommenterade även att vägledningen bör anpassas till resolutionsmyndigheternas krav (åtta banker). Vidare kommenterade enheter att samverkan med den gemensamma tillsynsgruppen mer borde handla om att få hjälp med eller svar på tekniska frågor, och medlemmarna i den gemensamma tillsynsgruppen och andra medlemmar i tillsynsgrupper borde samverka mer för att undvika dubbelarbete på grund av det faktum att den begärda informationen ofta redan har lämnats i annan lagstadgad rapportering (fyra banker).
- Vad beträffar frågan om styrning vore det praktiskt med fler detaljer i vägledningen om den styrning som måste beskrivas, sammankopplingar med dotterbolag och upptrappingsprocesser (fem banker).
- Vad beträffar frågan om indikatorer för återhämtningsplanen borde vägledningen om kalibrering av indikatorer bli tydligare (åtta banker). Enheter kommenterade vidare att flexibiliteten i bedömningen av ett instituts val av återhämtningsindikatorer borde vara större (fem banker).

- Vad beträffar återhämtningsalternativ borde närmare detaljer anges om kriterierna för bedömningen av om återhämtningsalternativen är trovärdiga och rimliga (elva banker).
- Vad beträffar frågan om scenarier är det inte alltid tydligt vilken övergripande detaljnivå som krävs (fyra banker). Vidare borde tidpunktsaspekten vara tydligare (två banker), och scenarier/tillvägagångssätt för omvända stresstester förklaras inte tillräckligt ingående (fem banker).

3. Feedbackbrevens tydlighet

- Vad beträffar frågan om feedbackbrev tillgodoser behoven när det gäller huruvida de frågor som tas upp är tydliga borde det göras tydlig åtskillnad mellan återhämtnings- och resolutionsplanering (två banker), närmare uppgifter om rekommendationerna vore välkomna för genomförandet av förväntade förbättringar (tio banker) och det borde finnas mer flexibilitet i analysen och större vilja att förstå bankperspektivet på återhämtningsindikatorer och triggernivåer (två banker). Flera banker nämnde också att de ännu inte hade fått feedbackbrev (sju banker).
- Vad beträffar frågan om ECB-personalens tillgänglighet för att förtydliga resultat borde samordningen av kommunikationen mellan alla parter som deltar i återhämtningsplaneringen bli bättre (sex banker). En del banker nämnde också att den angivna tidsfristen för att genomföra rekommendationer ofta är för kort (tre banker).

4. Diskussion med ECB om frågor som tas upp i feedbackbrev

- Vad beträffar frågan om ECB:s feedback innan återhämtningsplanen lämnas in på nytt kommenterade enheterna att man i tidsperioderna/tidsfristerna för ändringar i stora gränsöverskridande koncerners återhämtningsplaner måste ta hänsyn till skillnader i lokala ledningars/tillsynsmyndigheters tidsplanering som eventuellt inte är förenliga med tillsynskraven. Större flexibilitet behövs på detta område, och dialog/utbyte mellan tillsynsmyndigheter uppmuntras. Enheter kommenterade också att det snarast handlade om envägskommunikation och att det inte fanns någon möjlighet att kommentera ECB:s feedback (tre banker).
- Vad beträffar frågan om att hantera/genomföra frågor eller åtgärder som nämns i feedbacken kommenterade enheter att tillräckligt med tid borde avsättas för bankernas kommentarer liksom även för genomförandet av den slutliga tillsynsbedömningen (tre banker). Vidare kommenterade enheter att ECB bockar av alla delar i EBA:s riktlinjer utan fullständigt samband med vad som är relevant för en bank eller inte, vilket leder till att ytterligare information tas med i en återhämtningsplan som är av liten nytta för institutet i kristider (fem banker).

5. Uppdatering av återhämtningsplaner

- Vad beträffar frågan om perioden på 2+1 månader för att lämna in en ändrad återhämtningsplan (när man vid bedömningen av återhämtningsplanen har konstaterat väsentliga brister eller hinder) kommenterade enheter att perioden borde vara flexibel beroende på de identifierade väsentliga bristerna eller hindren, och om betydande problem identifieras är tidsramen alldeles för snäv (18 banker).
- Vad beträffar frågan om information som ECB begär för att bedöma en ändrad återhämtningsplan kommenterade enheter att information ibland redan finns tillgänglig men att den inte verkar delas på ett ändamålsenligt sätt mellan alla berörda tillsynsmyndigheter (fyra banker).

6. Övergripande bedömning av återhämtningsplaneringen

- Den bör vara mer specifik med avseende på förbättringarna av de viktigaste delarna och mindre formell med avseende på riktlinjerna som kan minska ändamålsenligheten i praktiken (sju banker).
- Synergieffekterna mellan den information som begärs för återhämtningsplaneringen (SSM) och den som begärs för resolutionsplaneringen (SRB) skulle kunna utnyttjas bättre. Det skulle på ett betydande sätt bidra till att göra den aktuella informationen/aktuella data mer enhetliga (man skulle också undvika onödiga överlappningar) och vara till nytta för såväl tillsynsmyndigheterna som bankerna (en bank).
- Genom inriktningen på fullständig harmonisering av alla (europeiska) återhämtningsplaner verkar man bortse från skillnaderna mellan banker. Kommentarer och feedback bidrar inte alltid till återhämtningsplanens operativa användbarhet och till en banks beredskap för en återhämtningsfas. I stället förefaller de ta upp frågor om jämförbarheten mellan olika bankers återhämtningsplaner, och enligt vår uppfattning bör inte det vara det slutgiltiga målet med återhämtningsplanering (en bank).
- Återhämtningsplanen bör vara ett strategiskt dokument som bankens ledningsorgan har egenansvar för. Men med alla krav har återhämtningsplanen blivit ett mycket omfattande dokument (på hundratalstusentals sidor) som är svårt att läsa och förstå (en bank).

ECB:s svar

Sammanfattning

Våra iakttagelser

Punkt IV

ECB medger att processen i att slutföra förfarandena har tagit längre tid än beräknat på grund av de komplexa förhandlingarna med många olika myndigheter, men stadiga framsteg görs och de skriftliga ordningarna för tillsynskollegier väntas bli klara inom kort.

Punkt V

ECB har lämnat dokumentation och information till revisionsrätten för dess bedömning av hur effektivt ECB har inrättat sitt krishanteringsförfarande för tillsynsfunktionen, i enlighet med revisionsrättens mandat, definierat i artikel 27.2 i protokollet om stadgan för ECBS (Europeiska centralbankssystemet) och ECB (nedan kallad ECBS-stadgan) samt i artikel 20.7 i SSM-förordningen. I detta avseende motsätter sig ECB revisionsrättens påstående om att den i praktiken inte kan fastställa effektiviteten av denna hantering p.g.a. att ECB skulle ha tillhandahållit bristande bevisning. I enlighet med sina förpliktelser under ECBS-stadgan och SSM-förordningen har ECB till fullo samarbetat med revisionsrätten för att underlätta revisionen och har investerat en betydande mängd resurser och tid för att tillhandahålla revisionsgruppen med ett stort antal dokument och förklaringar. Vissa dokument om enskilda betydande institut kunde inte ges fullständiga eller tillhandahölls rekonstruerade, men samtliga dokument har varit i linje med revisionsrättens mandat.

Punkt VI

Vad beträffar revisionsrättens anmärkningar om bristen på omfattande uppgifter, upprepar ECB sina åsikter som framförts i kommentarerna till föregående punkt. Avseende resterande synpunkter i denna punkt:

1. ECB följer Europeiska bankmyndighetens (EBA) riktlinjer om tidigt ingripande. Operativ vägledning för bedömningar om tidigt ingripande uppdateras och skickas till de gemensamma tillsynsgrupperna årligen. Den senaste vägledningen från september 2017 har inte beaktats under revisionen och den behandlar revisionsrättens farhågor (t.ex. en beskrivning av indikatorer och objektiva kriterier).
2. Alla tillsynsbefogenheter och befogenheter för tidigt ingripande iaktas i samtliga krissituationer. ECB begränsar inte eventuellt utnyttjande av potentiella befogenheter till specifika scenarier.

ECB följer EBA:s riktlinjer om bedömningar av om ett institut fallerar eller sannolikt kommer att falla (FOLTF). ECB har tagit fram i) operativ vägledning till gemensamma tillsynsgrupper om FOLTF-bedömningar och ii) ytterligare intern vägledning för att fastställa om en enhet kommer att falla eller sannolikt kommer att falla (i enlighet med artikel 18 i SRM-förordningen). Denna riktlinje var ett av de dokument som granskades av revisionsrätten.

Tillgång till bevis

Punkt VII

ECB har till revisionsrätten lämnat alla begärda dokument om procedurer och policyer. Beträffande bankspecifik information begärde revisionsrätten en fullständig planeringscykel för återhämtning för åtta banker och fullständiga tillsynsarkiv för fem banker i olika krisfaser. I detta avseende lämnade ECB till revisionsrätten:

- anonymiserade utdrag från nio återhämtningsplaner (bankerna valdes slumpmässigt) och tre brev med återkoppling om återhämtningsplaner,
- tre anonymiserade arkiv med utdrag från bedömningsverktyg för återhämtningsplaner, brev med återkoppling samt gemensamma beslut om avsnitt rörande återhämtningsplaner för indikationsscenarier och alternativ (som omfattar olika banker).
- tre arkiv om betydande institut innehållande redigerade dokument om banker i olika krisfaser (bankerna valdes slumpmässigt), i vilka redigeringarna endast dolde bankens identitet,

- en tidslinje i Excel-format för ett anonymiserat betydande institut.

ECB:s mandat om återhämtningsplaner inskränker sig till dess bedömning (och inbegriper därför inte framtagande av sådana planer) och revisionsrättens revisionsmandat var begränsat till att bedöma den operativa effektiviteten i bedömningsprocessen. Följaktligen anser vi att revisionsrätten har kunnat bedöma den operativa effektiviteten av det förfarandet genom att ha tillgång till det fulla utbudet av bedömningsverktyg och den horisontella vägledning som finns tillgänglig för de gemensamma tillsynsgrupperna samt tillgång till bedömningarna av tre återhämtningsplaner.

Avseende enskilda krisfall anser ECB att revisionsrätten gavs tillräckligt med information för att möjliggöra en bedömning av den operativa effektiviteten i ECB:s krishantering. Revisionsrätten hade tillgång till ett urval av dokument från det anonymiserade tillsynsarkivet (bedömningar om tidigt ingripande, noteringar till tillsynsnämnden, interna anteckningar med analys osv.) Parallellt därmed gavs revisionsrätten även tillgång till relevant dokumentation från SSM:s horisontella funktioner.

Våra rekommendationer

Punkt IX

Formell samordning i kollegiekontext kommer avsevärt att förbättras i samband med att skriftliga samordnings- och samarbetsarrangemang stängs. I praktiken förbättras denna samordning med varje av tillsynskollegierna slutförd årlig tillsynscykel, vilka är helt operativa.

Tillhandahållandet av ytterligare riktlinjer om indikatorer för återhämtningsplaner har prioriterats av ECB:s avdelning för krishantering. Under 2017 års bedömningscykel har befintlig vägledning av revisionsrätten kompletterats med omfattande inbördes benchmarking, vilket gör det möjligt för de gemensamma tillsynsgrupperna att göra en bättre lämplighetsbedömning av enskilda bankers indikatorer. Denna inbördes benchmarking ska fortsätta att uppdateras på årsbasis.

Punkt XI

1. Alla problem kvantifieras innan krishanteringsåtgärder övervägs, vilket bekräftas av dokumentation som givits till revisionsrätten under revisionen (i bedömningar om tidigt ingripande, tillsynsnämndens anteckningar, interna analyser etc.).
2. ECB övervakar systematiskt kvaliteten på bankers tillgångar, både på distans (t.ex. genom de gemensamma tillsynsgruppernas övervakningsaktiviteter och den i juli 2015 inrättade arbetsgruppen för nödlidande lån) samt även på plats genom särskilda kreditriskinspektioner (varav över 60 gjordes 2016).
3. ECB följer EBA:s riktlinjer om bedömningar av om ett institut fallerar eller sannolikt kommer att falla (FOLTF). ECB har även tagit fram i) operativ vägledning till gemensamma tillsynsgrupper om FOLTF-bedömningar och ii) ytterligare intern vägledning för att fastställa om en enhet kommer att falla eller sannolikt kommer att falla (i enlighet med artikel 18 i SRM-förordningen). Den berörda vägledningen ingick i de dokument som granskades av revisionsrätten.

Revisionsmetod

Punkt 14

Noteras bör att 509 dokument (av cirka 5 800 sidor sammanlagt) lämnades till revisionsrätten i samband med denna revision. Sammanlagt 38 möten organiserades mellan revisionsrättens revisionsteam och ECB:s personal.

Punkt 16

All begärd dokumentation avseende policyer och förfaranden gjordes tillgängliga. Vad gäller bankspecifika fall gavs revisionsrätten dokument som möjliggjorde för den att kontrollera implementeringen av förfaranden utan att identifiera enskilda banker. Redigeringen av dokumenten var mycket begränsad, med hänsyn till revisionsrättens stränga sekretessregler, och syftade enbart till att dölja varje banks identitet som inte var nödvändig för revisionsarbetet.

lakttagelser

Organisationsstruktur och rekrytering och fördelning av personal för krishanteringsverksamhet

Punkt 25

I den sista meningen i den här punkten indikeras att ECB saknar ett förfarande för att omvärdera personalbehov eller omplacera personal vid ett krisläge. Emellertid får de gemensamma tillsynsgrupperna stöd av CRM (krishanteringsavdelning) och andra resurser i DG/MS IV. ECB anser vidare att särskilda förfaranden inte är nödvändiga eftersom ledningen redan har möjlighet att omfördela resurser mellan enheter vid behov.

Samarbete och samordning när det gäller krishantering

Punkt 29

Vägledning för gemensamma tillsynsgrupper finns på IMAS (informationshanteringssystem). Den här interna vägledningen är uttömmande och innehåller referenser till det rättsliga ramverket och EBA:s dokument, instruktioner och mallar för kartläggning av grupper, mallar (med inbyggda exempel) för samordnings- och samarbetsarrangemang, operativa steg och interna förfaranden för godkännande av samordnings- och samarbetsarrangemang samt mallar för kollegiets program för tillsynsgranskning.

Mallen för WCCA (skriftliga ordningar för samordning och samarbete) omfattar den minimiuppsättning information som ska utbytas i en krissituation med hänvisning till de minsta rättsliga kraven (se artikel 17.3 och 19 i kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/98) och artikel 13 i kommissionens genomförandeförordning 2016/99), och inga kollegieledamöter har begärt att ytterligare information ska medtas utöver dessa rättsliga krav.

Punkt 30

I slutet av oktober 2017 hade tolv skriftliga ordningar för samordning och samarbete (WCCA) färdigställts. Två befann sig i godkännandeförfarande, fjorton genomgår intern översyn och två var under förhandling.

Ingen riskprioritering för färdigställandet av skriftliga ordningar för samordning och samarbete skedde, eftersom nivå 2-lagstiftningen kräver att alla kollegier har inrättat WCCA utan möjlighet att använda en riskbaserad metod. Den viktigaste faktorn som påverkade färdigställandet av arrangemangen var komplexiteten i de olika kollegiemiljöerna, vilket involverar myndigheter från ett stort antal jurisdiktioner, och behovet av att kombinera många olika krav i ett enda gemensamt dokument.

Även om vissa skriftliga ordningar för samordning och samarbete fortfarande måste färdigställas, fastställs kraven för samarbete mellan EU-medlemsstaternas myndigheter direkt i den tillämpliga lagstiftningen, och deras tillämpning beror alltså inte i väsentlig grad på förekomsten av WCCA. Följaktligen är risken ganska begränsad att ECB:s förmåga att skyndsamt och effektivt hantera en kris skulle påverkas av att en WCCA saknas.

Punkt 31

Hantering av de gemensamma tillsynsgruppernas kollegierelaterade uppgifter i en krissituation beskrivs i detalj i kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/98 och kommissionens genomförandeförordning (EU) 2016/99 vilka ingår i IMAS för enkel åtkomst för de gemensamma tillsynsgrupperna. Operativ vägledning för kollegiernas funktionssätt ges dessutom i tillsynsmanualen, avsnitt 3.12. Således håller ECB inte med om detta resultat.

Punkt 32

ECB arbetar för närvarande på att upprätta ett ramverk för tillsyn för finansiella konglomerat (FICO) som förväntas genomföras så snart det godkänts i nästa tillsynscykel. De gemensamma tillsynsgrupperna använder för närvarande nationella behöriga myndigheters metoder från tiden före SSM vad avser finansiella konglomerat.

Punkt 33

Mallen för WCCA (skriftliga ordningar för samordning och samarbete) omfattar den minimiuppsättning information som ska utbytas i en krissituation med hänvisning till de minsta rättsliga kraven (se artikel 17.3 och 19 i kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/98) och artikel 13 i kommissionens genomförandeförordning 2016/99), och inga kollegieledamöter har begärt att ytterligare information ska medtas utöver dessa rättsliga krav. Den del av mallen som handlar om interaktionen mellan tillsyns- och rekonstruktionskollegier är ofullständig på grund av att rekonstruktionskollegier endast nyligen har inrättats. Detta är ett pågående arbete, som baseras på erfarenhet i tidigare kollegiecykler sedan inrättandet av SRB (den gemensamma resolutionsnämnden).

Samverkan med den gemensamma resolutionsnämnden och andra intressenter behöver bli bättre

Punkt 37

Den nivå av information som delas med SRB i icke-krissituationer har överenskommit gemensamt med SRB och baserades på en inledande behovsbedömning som gjordes vid tiden för slutförandet av det gällande samförståndsavtalet (dvs. i slutet av 2015). I enlighet med samförståndsavtalet lämnar ECB till SRB all information som är nödvändig för att denna ska kunna göra rekonstruktionsplanering. Mer informationsutbyte sker i krissituationer, då SRB mottar ytterligare information (antingen automatiskt genom IMAS eller genom uppladdning av ytterligare information i Darwin).

Punkt 38

I en krissituation lämnar ECB till SRB automatiskt ytterligare information som anses vara relevant. Denna information markeras med en "utökad informationsflagga" i IMAS. Detta sker inte bara i situationer där en bank är föremål för ett tidigt ingripande, utan även i alla situationer där en finansiell försämring inträffar vilken kan leda till en överträdelse av, eller sannolik överträdelse av, tillsynsbestämmelser.

Om ytterligare information krävs begär SRB in den. Sådana begäranden är högprioriterade och information överförs i Darwin så snart den samlats in.

Dessutom bjuds SRB in till alla tillsynsnämndens sammanträden som behandlar banker i kris, och erhåller följaktligen automatiskt information på samma nivå som ledamöterna i tillsynsnämnden.

Punkt 39

Se ECB:s kommentar ovan. Mot bakgrund av att ECB med SRB hade kommit överens om i) informationsdelning för rekonstruktionsplanering, ii) förfaranden för intensifierat informationsutbyte i krissituationer och iii) effektiva kanaler för denna kommunikation (Darwin och IMAS), håller ECB inte med om att den operativa effektiviteten vid kommunikationsutbyte skulle ha påverkats negativt.

Den pågående omarbetningen av samförståndsavtalet har till avsikt att beakta de erfarenheter som har vunnits under de senaste två åren och ytterligare öka den mängd information som automatiskt delas med SRB.

Europeiska systemrisknämnden (ESRB)

Punkt 40

ECB:s banktillsyn har sitt eget interna förfarande för övervakning och intern distribution av alla relevanta dokument som utarbetas av ESRB och som överlämnas till möten och skriftliga samråd i dess styrelse, styrkommitté och rådgivande tekniska kommitté. Detta innefattar inte bara utkast och slutliga versioner av varningar/rekommendationer, utan även andra dokument som är relevanta för att identifiera systemrisker för den finansiella stabiliteten. Relevant vägledning för de gemensamma tillsynsgrupperna ges i ÖUP:s tillsynsmanual. Hänsyn tas alltså till systemrisker för den finansiella stabiliteten i ECB:s översynsprocess och krishantering.

Samarbete med berörda myndigheter

Punkt 41

ECB vill påpeka att ECB har undertecknat samförståndsavtal med inte bara Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (ESMA), utan också med några nationella marknadsmyndigheter i EU-medlemsstater såväl som med myndigheter i tredjeland och EU-myndigheter. ECB har också ingått ett samförståndsavtal med SRB.

Punkt 42

Förhandlingar har inletts med alla myndigheter som ECB har identifierat som prioriterade i samband med en första förhandlingsomgång. De "större tillsynsmyndigheterna" ligger högt på prioritetslistan, vilket också visar att ECB:s prioriteringar och åtgärder ligger i linje med varandra.

Återhämtningsplanering

Användningen av nationella experter medför potentiella styrningskonflikter

Punkt 50

I tillsynsmanualen anges att nationella experter från horisontella funktioner får delta i överläggningar om bedömningen av återhämtningsplaner. Sådana bedömningar överläts därmed aldrig till endast en medarbetare från en nationell behörig myndighet som inte ingår i den gemensamma tillsynsgruppen. Istället kommer denna medarbetare att samarbeta med medlemmar i den gemensamma tillsynsgruppen och CRM. Detta gäller även för andra områden eftersom användningen av nationella experter inte är begränsad till bedömningar av återhämtningsplaner.

Punkt 53

Lagstiftaren har tilldelat EBA uppgiften att ta fram riktlinjer för att specificera minimilistan med kvalitativa och kvantitativa indikatorer (se artikel 9.2 i BRRD (direktivet om återhämtning och resolution av banker)). Tillhandahållandet av ytterligare vägledning om indikatorer för återhämtningsplaner är en av CRM:s prioriteter. Under 2017 års bedömningscykel, som lanserades i september 2017, har den vägledning som givits till gemensamma tillsynsgrupper kompletterats med omfattande inbördes benchmarking, vilket gör det möjligt för de gemensamma tillsynsgrupperna att göra en bättre lämplighetsbedömning av enskilda bankers indikatorer. Denna inbördes benchmarking ska fortsätta att uppdateras på årsbasis.

Punkt 54

Se ECB:s kommentar på punkt 53. Med tanke på den ytterligare jämförelseanalys som genomfördes för 2017 års cykel (vars resultat överlämnades till alla gemensamma tillsynsgrupper i oktober 2017) anser ECB att en jämförelseanalys redan har genomförts och att den används av gemensamma tillsynsgrupper i bedömningen av återhämtningsplaner.

Punkt 59

Alla tillsynsmyndigheter, inklusive de nationella behöriga myndigheternas experter, har tillgång till tillsynsinformation genom IMAS. Användning av IMAS och nyckelstatistik som referenskällor ingår i standardutbildningen för tillsynspersonal, så relevansen av detta resultat är oklar.

Punkt 60

Kopplingen mellan bedömningen av återhämtningsplaner och den pågående tillsynsverksamheten beskrivs i tillsynsmanualen.

Punkt 61

Flera standardiserade dokument har utarbetats som ett resultat av bedömningar av återhämtningsplaner, och i dessa dokument finns all relevant information rörande användning av återhämtningsplaner i krissituationer. Införlivandet av en sammanfattning av återhämtningsplanen i krismöten är ett bra förslag och har redan börjat tillämpas.

Punkt 65

ECB upprepar de synpunkter som uttrycktes i kommentarerna till punkt 16.

Punkt 66

Se ECB:s kommentar på punkt VII.

Krisidentifiering

Punkt 69

Utöver dessa två huvuddokument har ECB ytterligare vägledning tillgänglig.

1. Vad gäller tidiga ingripanden finns en uppsättning ytterligare dokument med detaljerad operativ vägledning som görs tillgängliga för de gemensamma tillsynsgrupperna för var och en av bedömningscyklerna inom ÖUP (översyns- och utvärderingsprocess). Dessa innefattar vägledning om aspekter som utlösare, länkar mellan bedömningar av tidiga ingripanden och ÖUP-förfaranden, bedömningskriterier, tillgängliga åtgärder, interaktion med SRB och överensstämmelse med andra bedömningar. Denna vägledning gjordes tillgänglig för gemensamma tillsynsgrupper i september 2015, 2016 och 2017 och kompletterar EBA:s riktlinjer för tidigt ingripande.
2. För FOLTF-bedömningar ges de gemensamma tillsynsgrupperna ett annat vägledningspaket. Detta innehåller en av tillsynsnämnden godkänd kommentar om tillämpning av EBA:s riktlinjer för den här typen av FOLTF-bedömningar inom ECB samt även en tidslinje och förfarandesteg för

FOLTF-bedömningar som avhandlar olika scenarier (t.ex. snabba eller långsamma förlopp).

Punkt 70

ECB:s rättsliga befogenheter och villkoren för användning av tidiga ingripanden beskrivs i lagstiftningen (BRRD och dess införlivande i nationell lagstiftning) och upprepas i referenssyfte i en operativ vägledning till de gemensamma tillsynsgrupperna för 2017 års bedömningscykel i ÖUP. De objektiva elementen för tillsynsbeslut om tidiga ingripanden beskrivs i detalj i EBA:s riktlinjer för tidiga ingripanden. Om en eller flera utlösare aktiveras måste tillsynsmyndigheten bedöma behovet av tidigt ingripande. Det här är ett förfarande som regelbundet tillämpas inom ECB. I EBA:s riktlinjer finns även en konkret lista med väsentliga händelser vilka utlöser en bedömning om tidigt ingripande (med exempel).

Punkt 71

Alla revisionsrättens kommentarer har redan åtgärdats i den vägledning som gavs i september 2017 inom ramen för bedömningarna av tidigt ingripande. I vägledningen hänvisas t.ex. specifikt till i) vilka krav som är relevanta (kapital, likviditet, styrning) och ii) en mall där överträdelser eller sannolika överträdelser registreras och beskrivs. Resultatet i punkt 71 gäller därför inte för den befintliga vägledningen.

Punkt 72

Se ECB:s kommentar ovan som visar att ytterligare operativ vägledning ges till ECB-personal.

Punkt 77

EBA:s riktlinjer innehåller tre typer av utlösande faktorer för att en bedömning om tidigt ingripande ska utföras (en baserad på de generella ÖUP-betygen, en baserad på väsentliga ändringar eller anomalier och en baserad på väsentliga händelser). ECB använder alla tre typerna av utlösare. ECB gör varje år bedömningar av tidiga ingripanden för alla banker med antingen i) ett ÖUP-betyg 3 kombinerat med delbetyg 4 eller ii) ett ÖUP-betyg på 4. ECB har på årsbasis producerat och uppdaterat en operativ vägledning till gemensamma tillsynsgrupper avseende bedömningar av tidigt ingripande inom ramen för ÖUP.

Punkt 78

Såsom förklarats ovan i kommentarerna till punkt 77 använder ECB till fullo alla de tre faktorer som beskrivs i EBA:s riktlinjer. Den enda systematiska faktor som leder till årliga bedömningar är ÖUP-betyget eftersom det uppdateras (minst) årligen. Väsentliga ändringar och andra viktiga händelser beaktas om och när de inträffar, dvs. på ad hoc-basis.

Punkt 79

Med hänvisning till den sista meningen konstaterar ECB att avsnitt 3.2 i EBA:s riktlinjer avser de indikatorer som överses av ÖUP. ECB granskar som del av ÖUP en omfattande lista av indikatorer och resultatet av denna granskning ger grund för bedömningar om tidigt ingripande.

Punkt 80

Vi ser värdet av att introducera ett förfarande för att centralt övervaka alla överträdelser av tillsynsbestämmelser. Detta är ett pågående arbete. Vad gäller överträdelser av s.k. recovery triggers ("återhämtningsdrivande faktorer") tar, bortsett från minimilistan, varje institut upp olika återhämtningsindikatorer med olika tröskelvärden i sina återhämtningsplaner. Följaktligen blir det inte lätt att övervaka dessa på ett centraliserat vis. BRRD kräver dock att instituten utan dröjsmål ska göra anmälan om beslut att vidta en åtgärd i en återhämtningsplan eller ett beslut om att avstå från att vidta en sådan åtgärd. Underlåtenhet att uppfylla dessa krav kan leda till sanktioner.

Punkt 81

En regelbunden rapport om överträdelser distribueras internt till medlemmar i högsta ledningen och berörda horisontella enheter, inbegripet CRM (krishanteringsavdelningen). Processen för att eskalera informationen och få igång en krishanteringsrespons i fall av väsentlig försämring ingår i EAP (handlingsplanen för krisinsatser).

Förbättringar görs i IMAS, vilket kommer att resultera i att automatiska larm utlöses vid överträdelser, eller sannolika överträdelser.

Punkt 82

Se ECB:s kommentar på punkt 81, avseende förbättringar i IMAS.

EAP inbegriper en procedur genom vilken gemensamma tillsynsgrupper involverar interna parter för att behandla en väsentlig försämring i bankens finansiella förhållanden. I förekommande fall görs en FOLTF-bedömning.

Punkt 83

Endast en gång har en banks dröjsmål med rapportering bedömts vara oskälig. I detta fall hade den gemensamma tillsynsgruppen redan bedömt eskalationsmekanismen i återhämtningsplanen som otillräcklig och även krävt en förbättring. I andra fall beror skillnaderna mellan datum för överträdelsen och datum för rapportering exempelvis t.ex. på eftersläpning i rapportering (eftersom vissa tillsynsdata endast finns tillgängliga med en viss tidsförskjutning).

Punkt 84

1. ECB överväger alltid uppföljningsåtgärder i fall av sannolika överträdelser av kapital- eller likviditetskrav.
2. Överträdelser av tröskelvärden för återhämtningsindikatorer leder inte till någon automatisk tillsynsåtgärd. Vid fall av överträdelser ger BRRD flexibilitet till en banks ledning att besluta om att aktivera återhämtningsåtgärder eller ej. Tillsynsmyndigheten ska alltid informeras.

Punkt 85

Ett systematiskt tillvägagångssätt finns för att säkerställa att hänsyn tas till potentiella mikrotillsynseffekter av makroekonomisk utveckling och systemrisk i olika steg av ECB:s tillsynsprocess:

- ECB:s avdelning för riskanalys rapporterar periodiskt om makrorisker och trender som kan få effekt för det finansiella systemet och banksektorn. Denna analys bygger på ECB:s centralbanksverksamhet, EBA:s riskövervakning och avdelningens egna undersökningar.
- Tillsynsnämnden identifierar framväxande risker och sätter tillsynsprioriteringar för varje år innan de gemensamma tillsynsgruppernas planeringscykel inleds.
- De gemensamma tillsynsgrupperna beaktar dessa prioriteringar och förbereder den operativa planen för tillsyn för varje år med hänsyn tagen till hur de påverkar deras institut,
- All relevant information som är förknippad med dessa risker och prioriteringar ses som del av ÖUP-processen och RAS-bedömningen.

Vad gäller systemrisk som identifierats av ESRB ses denna analys som del i ÖUP-processen. Relevanta förfaranden finns dokumenterade i tillsynsmanualen.

Punkt 86

Identifiering av krisfall sker inte automatiskt av ett system. ECB har upprättat ett system för dubbel övervakning med både CRM och de gemensamma tillsynsgrupperna för att säkerställa att inga krisfall förblir oupptäckta. Proceduren för att eskalera informationen till ledningsnivå beskrivs i EAP och de relevanta avsnitten i tillsynsmanualen. Tillsynsnämnden informeras regelbundet vid sina sammanträden om status för de banker som är föremål för nära övervakning.

Punkt 88

Se ECB:s kommentar på punkterna V, VII, 14 och 16.

Punkt 89

ECB gör regelbundna bedömningar om tidigt ingripande inom ÖUP-cykeln för alla berörda banker i enlighet med EBA:s riktlinjer. ECB kan även göra bedömningar om tidigt ingripande i samtliga fall där en (sannolik) överträdelse av kapital- eller likviditetskrav förekommer. Alla ärenden som revisionsrätten granskade avsåg banker med ÖUP-betyg på 3 eller 4 och i samtliga av dessa fall utfördes bedömning av tidigt ingripande.

Punkt 91

Alla relevanta tillsynsresultat som finns tillgängliga har beaktats (resultaten av tillsynsdialoger, pågående åtgärder som vidtagits av banken, resultaten av inspektioner på plats, effekter av NPL,

resultat av stresstester, optioner för återhämtningsplaner, finansieringsfrågor etc.) i bedömningar om tidigt ingripande.

Krishantering

Punkt 95

Avseende uppgifter på dotterbolagsnivå, notera vänligen att gemensamma tillsynsgrupper kan välja att antingen begära att deras bank lämnar ytterligare uppgifter om dotterbolag och i vissa fall har sådana uppgifter tagits med i gruppmallen.

Punkt 96

Revisionsrätten refererar till en behovet av en procedur som kräver att banker ska tillämpa en särskild avsättningspolicy. Precis som för alla andra av ECB:s befogenheter, i SSM-förordningen, föreligger inget behov av en sådan beskrivning. ECB:s allmänna beslutsprocess gäller (dvs. beslut av tillsynsnämnden, förfarandet med implicit godkännande av ECB-rådet etc.).

Punkt 97

ECB följer EBA:s riktlinjer om tidigt ingripande (i stycke 11 i riktlinjerna anges att om en bank ges ett ÖUP-betyg 4 ska ECB överväga användning av det tidiga ingripandet att hämta in information för värderingssyften (artikel 27.1 h i BRRD)). Enligt vad som sagts ovan gör ECB alltid en bedömning om tidigt ingripande om ett ÖUP-betyg på 4 har delats ut. Dessa bedömningar om tidigt ingripande beaktar i) om villkoren för tidigt ingripande uppfylls och ii) om så är fallet, vilka de lämpligaste åtgärderna är (inbegripet alla åtgärder i BRRD). Följaktligen är detta resultat inte relevant i och med att ett relevant förfarande redan finns vid ECB.

Punkt 99

ECB:s tillsynsnämnd underrättas om resultaten av inspektionerna på plats inom ramen för uppdateringar om individuella banker. För banker med höga ÖUP-betyg ska de gemensamma tillsynsgrupperna lämna periodiska uppdateringar till tillsynsnämnden så att ledningen alltid är informerad om relevanta resultat.

Punkt 102

ECB har initierat en diskussion om ändringar i ramverket för tidiga ingripanden (se även ECB:s yttrande CON/2017/47).

Punkt 103

Vad gäller att definiera åtgärder för tidigt ingripande för olika scenarier tvivlar vi på att det vore lämpligt att definiera en lista över åtgärder för varje potentiellt scenario eftersom krisfall visar sig på olika vis. Till exempel kan en kapitalkris övergå till en likviditetskris, en långsamt utvecklande kris kan accelerera, vilket erfordrar mer akuta åtgärder etc. Därför bör, vid alla tillfällen, alla åtgärder för tidigt ingripande ses som tillgängliga.

Punkt 105

Tillsynsåtgärder övervakas av gemensamma tillsynsgrupper. Beslut om åtgärder för tidigt ingripande liknar normala tillsynsåtgärder vad gäller beslutsfattande och övervakningsförfarande med ytterligare interaktiva inslag med SRB i linje med samförståndsavtalet. Emellertid bör noteras att aktivering av åtgärder för tidigt ingripande sker under en intensiv nivå av tillsynsengagemang (enligt definition i tillsynsmanualen) och följaktligen är övervakningen av genomförandet mer intensivt.

Punkt 108

ECB:s ytterligare vägledning om FOLTF-bedömningar bör läsas tillsammans med EBA:s riktlinjer, vilka ECB följer. De objektiva elementen för FOLTF-bedömningar är noggrant detaljerade i EBA:s riktlinjer. ECB:s ytterligare vägledning avser endast artikel 18.4 a i SRM-förordningen där det ansågs nödvändigt att ytterligare specificera policyn om kraven på fortsatt auktorisation och att inkludera mer detaljerad vägledning för gemensamma tillsynsgrupper.

Punkt 109

Se ECB:s kommentar på punkt 108 ovan. Den detaljerade operativa vägledningen som ges av ECB är utöver EBA:s riktlinjer.

Punkt 110

Efter en rekommendation av revisionsrätten i dess första revision av SSM har ECB upprättat en utbildningsplan koordinerad av avdelningen för kvalitetssäkring. Den innefattar en årlig inventering, i vilken grupperna uttrycker sina utbildningsbehov. Därefter organiseras kurser som ska tillfredsställa dessa behov. Tidigt ingripande omfattas av den löpande krishanteringsutbildningen som ges av CRM-personal.

Punkt 111

Noteras bör att ECB redan under 2017 haft tre fall av full insats av EAP. Detta ledde till att lärdomar kunde dras vilka löpande införlivas i ramverket för krishantering.

Punkt 112

ECB tillhandahåller en mängd relevanta bevis och information för revisionen, däribland:

- all tillgänglig information om förfarande och policy avseende tidigt ingripande,
- stickprov för tre banker i krissituationer samt ytterligare ett fall med en detaljerad beskrivning av tidsplan, kompletterat av videokonferensklargörande.
- ECB har även organiserat ett flertal möten och videokonferenser med samordnare för och medlemmar i gemensamma tillsynsgrupper samt ledare för och experter på krishantering.

ECB följer riktlinjerna för tidigt ingripande vid utförande av bedömning av sådana.

Punkt 113

Om en bedömning för tidigt ingripande inte leder till ett förslag om åtgärd föreligger inget behov av en diskussion om rättslig grund. Där åtgärder för tidigt ingripande föreslås utarbetas dock ett beslut inbegripet en beskrivning av den rättsliga grunden.

Punkt 118

Se ECB:s kommentar på punkterna 105 och 112.

Punkt 119

Se ECB:s kommentar på punkt 112.

Slutsatser och rekommendationer

Punkt 120 b

Detta ska jämföras med de positiva kommentarerna i rapporten, t.ex. avseende fastställandet av ett ramverk för krishanteringsförfaranden (punkt III), organisationsstrukturen för krishantering (punkt 20), inrättandet av ett förfarande för erhållande av detaljerad likviditetsinformation i krisfall (punkt 94), inrättandet av ett samförståndsavtal för samverkan med SRB (den gemensamma resolutionsnämnden) (punkt 36).

Vid bedömningar av tidigt ingripande inom ramen för FOLTF-bedömningar fokuserar revisionsrättens resultat på bristen på ytterligare operativ vägledning. Detta har dock förklarats i ECB:s kommentarer i punkterna 69-72, 97 och 108: i) ytterligare vägledning från ECB finns, ii) sådan vägledning behöver läsas tillsammans med EBA:s riktlinjer om tidigt ingripande och FOLTF-bedömningar. ECB följer båda.

Samarbete och samordning när det gäller krishantering

Punkt 123

Se ECB:s kommentar på punkterna 37 och 38. Informationsutbytet med SRB ökar automatiskt när en banks situation försvåras. Ytterligare information, utöver den inom den automatiska ökningen, finns tillgänglig för den gemensamma resolutionsnämnden på begäran och sådana begäranden hanteras som brådskande ärenden.

Rekommendation 1

ECB instämmer med denna rekommendation.

a) Vad gäller WCCA, har arbetet för att färdigställa skriftliga ordningar för samordning och samarbete kommit långt. Vi kommer att fortsätta med våra ansträngningar att färdigställa de skriftliga ordningarna för samordning och samarbete. Inom kort förväntas väsentliga framsteg göras då

processer och förhandlingar med de olika intressenterna har framskridit i god takt de senaste månaderna.

Avseende samförståndsavtalet med SRB framskrider revideringsarbetet.

b) Vad gäller FICO har arbetet redan startat. Ett första utkast av det interna ramverket för ytterligare tillsyn över finansiella konglomerat torde kunna färdigställas i år. Återstående arbete kommer att genomföras under 2018.

Återhämtningsplanering

Rekommendation 2

ECB instämmer med denna rekommendation.

a) Vad gäller kalibrering av återhämtningsindikatorer har EBA redan utfärdat riktlinjer och ytterligare arbete görs inom revideringen av SSH-modulen (gemensam tillsynshandbok) för bedömningar av återhämtningsplaner. I 2017-års bedömningscykel kan de gemensamma tillsynsgrupperna dra nytta av inbördes analyser av CRM för att göra en bedömning av kalibrering av återhämtningsindikatorer.

b) CRM har redan tillhandahållit gemensamma tillsynsgrupper med en mall för sammanfattande rapporter inom ramen för 2017-års bedömningscykel (som inleddes i slutet av september 2017). Denna rapport är ett komplement till befintliga sammanfattningar – feedbackbrev, bedömningsmall samt gemensamt beslut/EBA-mall (för "college banks") – och kommer att användas i bedömningsförfarandet. Gemensamma tillsynsgrupper förväntas använda mallen för att producera sammanfattande rapporter i 2017-års bedömningscykel.

Krisidentifiering

Punkt 125

Se ECB:s kommentar på de relevanta punkterna (67-79 och 89-91).

Rekommendation 3

ECB instämmer med denna rekommendation.

a) ECB instämmer med revisionsrättens förslag att ytterligare utveckla vägledningen om tidigt ingripande som ansluter till EAP och klart definierar villkoren för övergång mellan de olika stadierna i EAP. Parallellt inriktar ECB sina insatser på ändringar av det rättsliga ramverket för tidigt ingripande där man arbetar tillsammans med SRB och EU-kommissionen.

b) ECB instämmer med revisionsrättens rekommendation att främja bedömningar av tidigt ingripande så snart det har konstaterats att en banks finansiella ställning har försämrats väsentligt. Detta är redan etablerad praxis.

c) ECB instämmer med revisionsrättens rekommendation att fokusera på kvalitetssäkringen av implementeringen av den interna vägledningen.

Punkt 126

Se ECB:s kommentar på de relevanta punkterna (80-86).

Rekommendation 4

ECB instämmer med denna rekommendation.

ECB har sedan SSM startade arbetat med att skapa ett integrerat IT-system som stöd för tillsynsförfarandet. Under 2017 har projekt lanserats för att integrera rapportering av överträdelse och krisrelaterad information i IMAS.

Krishantering

Punkt 127

Se ECB:s kommentar på de relevanta punkterna (96-99).

Rekommendation 5

ECB instämmer med denna rekommendation.

- a) ECB anser att det befintliga förfarandet redan säkerställer att alla relevanta tillsynsresultat kvantifieras.
- b) ECB har redan inrättat ett förfarande för att säkerställa att ytterligare information kan erhållas om kvaliteten på tillgångar hos institut vars finansiella villkor väsentligt har försämrats.
- c) ECB kommer att upprätta en konsoliderad regelbunden lägesrapport omfattande alla banker där problem med tillgångarnas kvalitet har fastställts. Sådan information har redan tillhandahållits till personer i ledande ställning för varje enskild bank.

Punkt 128

Se ECB:s kommentar på de relevanta punkterna (101-104).

Rekommendation 6

ECB instämmer med rekommendation (a) men inte med rekommendation (b).

- a) ECB har redan varit i kontakt med Europeiska kommissionen för att klargöra frågor om tidigt ingripande.
- b) ECB anser inte att det skulle vara användbart att utveckla hela scenarier och en potentiell uppsättning av åtgärder eftersom aktuella krissituationer visar sig på olika vis. En kombination av olika åtgärder kan bli nödvändig beroende på varje krissituations specificitet.

Punkt 129

Se ECB:s kommentar på de relevanta punkterna (107-109).

Rekommendation 7

ECB accepterar inte denna rekommendation, eftersom den redan har utvecklat vägledning om FOLTF-bedömningar som kompletterar EBA:s riktlinjer om FOLTF. De objektiva elementen som avses i denna rekommendation beskrivs i detalj i EBA:s riktlinjer, vilka ECB följer.

Punkt 130

Se ECB:s kommentar på punkterna V, VI, VII, 14, 15 och 16.

Rekommendation 8

ECB accepterar inte denna rekommendation. ECB har lämnat dokumentation och information till revisionsrätten för dess bedömning av hur effektivt ECB har inrättat sitt krishanteringsförfarande för tillsynsfunktionen, i enlighet med revisionsrättens mandat, definierat i artikel 27.2 i ECBS-stadgan samt i artikel 20.7 i SSM-förordningen.

ECB kommer att fortsätta att till fullo samarbeta med revisionsrätten för att ge denna möjlighet att utöva sitt mandat, i enlighet med ECBS-stadgan och SSM-förordningen.

Händelse	Datum
Revisionsplanen antogs/Revisionen inleddes	28.2.2017
Den preliminära rapporten skickades officiellt till Europeiska centralbanken	3.11.2017
Den slutliga rapporten antogs efter det kontradiktoriska förfarandet	12.12.2017
Europeiska centralbankens officiella svar på alla språk togs emot	14.12.2017

Europeiska centralbanken (ECB) övertog ansvaret för banktillsyn 2014 när den gemensamma tillsynsmekanismen infördes. Dess uppdrag är att bidra till det europeiska banksystemets säkerhet och sundhet. Omkring 120 bankkoncerner i euroområdet står under ECB:s direkta tillsyn, medan andra bankkoncerner omfattas av den tillsyn som nationella tillsynsmyndigheter utövar i nära samarbete med ECB.

Vi granskade effektiviteten i ECB:s förvaltning av en specifik tillsynsuppgift – krishantering. Vi konstaterar att ECB har inrättat en omfattande ram för krishantering. Det finns dock några brister i utformningen och tecken på att genomförandet är ineffektivt som bör åtgärdas.

Vi lämnar ett antal rekommendationer om bättre utnyttjande av bedömningar av återhämtningsplaner och utveckling av operativ vägledning för krishanteringsverksamhet samt förbättring av systemen för rapportering till ledningen.



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN



Publikationsbyrå

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: @EUAuditors

©Europeiska unionen, 2018

För all användning eller återgivning av foton eller annat material som Europeiska unionen inte har upphovsrätten till måste tillstånd inhämtas direkt från upphovsrättsinnehavaren.