SV 2019 nr 10

Särskild rapport

EU-omfattande stresstest för banker: stora mängder information om banker har tagits fram men det behövs mer samordning och mer fokus på risker

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

CURIA RATIONUM
EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN

Innehållsförteckning

	Punkt
Ordförklaringar	
Sammanfattning	I–XI
Inledning	01–09
Stresstestning av banker	01–03
EBA:s mandat och övriga inblandade aktörer	04–09
Revisionsmetod	10–13
Iakttagelser	14–106
Det fanns brister i EBA:s stresstest när det gäller bedömningen av motståndskraft mot systemrisker	14–52
Vissa riskfyllda banker uteslöts från stresstestet	17–21
Vissa relevanta systemriskers betydelse återspeglas inte på lämpligt sätt i det negativa scenariot	22–38
Det negativa scenariot 2018 säkerställde inte någon lägsta allvarlighetsgrad för alla länder och var mindre allvarligt än finanskrisen	39–52
Bankernas beräkningar är fortfarande i viss mån en svart låda för EBA	53–83
De val som gjordes inverkade på resultatens rimlighet	57–66
EBA har begränsad inblick i tillförlitligheten hos bankernas beräkningar	67–83
EBA:s och behöriga myndigheters publikationer var av varierande kvalitet	84–106
EBA offentliggjorde en enastående mängd uppgifter, men viss central information saknas	87–104
Vissa behöriga myndigheters och bankers kommunikation målar upp en överdrivet positiv bild	105–106

Slutsatser och rekommendationer **107–117**

Bilagor

Bilaga I — Styrningsstruktur och roller för aktörer inom stresstestet

Bilaga II — Risker som identifierats i nedifrån och upp-enkäten och risker som valdes ut av ESRB:s styrelse

Bilaga III — Centrala variabler i EBA:s negativa scenario 2018 jämfört med finanskrisen

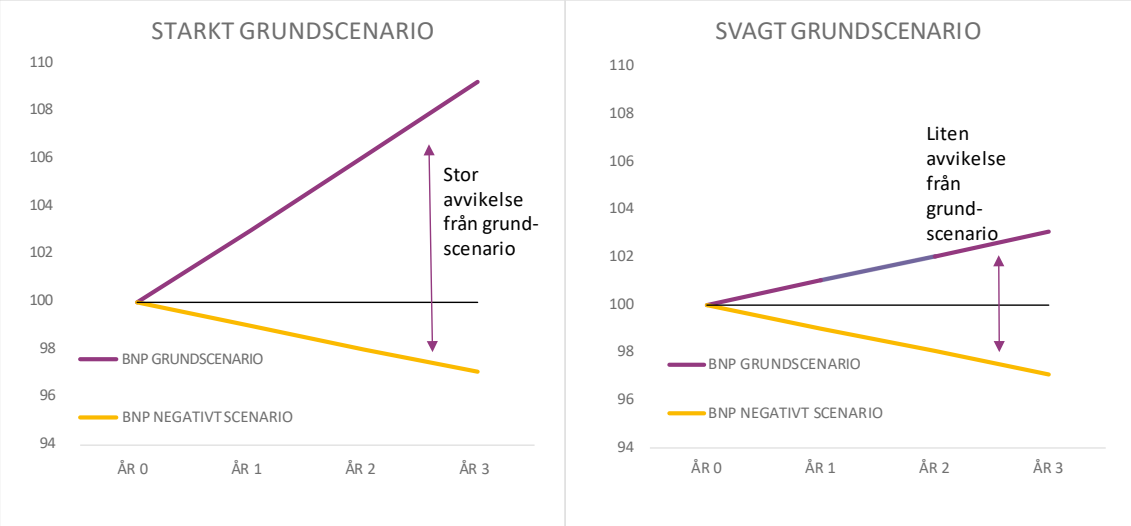
Kommissionens svar

EBA:s svar

Granskningsteam

Ordförklaringar

avvikelse från grundscenariot: Grundscenariot inbegriper antaganden om hur vissa variabler kommer att utvecklas under stressperioden, till exempel att BNP i samtliga medlemsstater förväntas öka. Det negativa scenariot inbegriper antaganden om hur samma variabler kommer att utvecklas under stressperioden, till exempel att BNP minskar i samtliga medlemsstater under stresstestperioden. Stressen kan mätas på två sätt: den absoluta förändringen i förhållande till utgångspunkten eller avvikelsen från grundscenariot. Samma minskning i en variabel kan framstå som en liten eller stor avvikelse från grundscenariot, beroende på om grundscenariot är svagt eller starkt. Detta visas i följande hypotetiska exempel.



Källa: Revisionsrätten.

Bank of England (BoE): Bank of England är Förenade kungarikets centralbank och har som uppgift att skapa monetär och finansiell stabilitet. Banken har bland annat i uppdrag att övervaka finansföretag och att utföra stresstest på nationell nivå.

Banken för internationell betalningsutjämning (BIS): En bank för centralbanker. BIS främjar samarbete mellan centralbanker i syfte att säkerställa global monetär och finansiell stabilitet. Det är en global normsättare för stresstestning på mikro- och makronivå.

behörig myndighet: Tillsynen över bankerna utövas av en relevant behörig myndighet. I euroområdet är ECB den behöriga myndigheten för direkt tillsyn av stora och betydande banker. De nationella behöriga myndigheterna står för tillsynen av övriga banker. När det gäller länder som inte ingår i euroområdet utövar den nationella behöriga myndigheten tillsyn över alla banker, det vill säga även sådana som är stora och betydande.

bruttosoliditetsgrad: Bruttosoliditet är en viktig del av bankverksamheten och är ett mått på en enhets kapitalbas i förhållande till dess tillgångar. Finanskrisen visade att kreditinstituten och investmentbolagen hade låg bruttosoliditet, det vill säga att de tog på sig fler och fler poster inom och utanför balansräkningen på grundval av en allt mindre kapitalbas. Bruttosoliditet definieras som primärkapital delat med en beräkning av ej riskvägda poster inom och utanför balansräkningen.

det europeiska systemet för finansiell tillsyn (ESFS): Ramen för finansiell tillsyn i Europeiska unionen sedan 2011. Systemet består av de europeiska tillsynsmyndigheterna (Europeiska bankmyndigheten – EBA, Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten – Esma och Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten – Eiopa), Europeiska systemrisknämnden, den gemensamma kommittén för de europeiska tillsynsmyndigheterna och de nationella tillsynsmyndigheterna i EU:s medlemsstater.

Europeiska bankmyndigheten (EBA): Ett tillsynsorgan i EU som sörjer för ändamålsenlig och enhetlig reglering och tillsyn inom den europeiska banksektorn. EBA har bland annat i uppdrag att inleda och samordna stresstest för EU:s finanssektor. EBA fastställer även relevanta standarder.

Europeiska centralbanken (ECB): Centralbanken för de 19 EU-länder som har antagit euron. ECB:s uppgifter inbegriper att ansvara för den monetära politiken och, i samarbete med de nationella tillsynsmyndigheterna, se till att den europeiska banktillsynen inom den gemensamma tillsynsmekanismen fungerar på ett ändamålsenligt och enhetligt sätt.

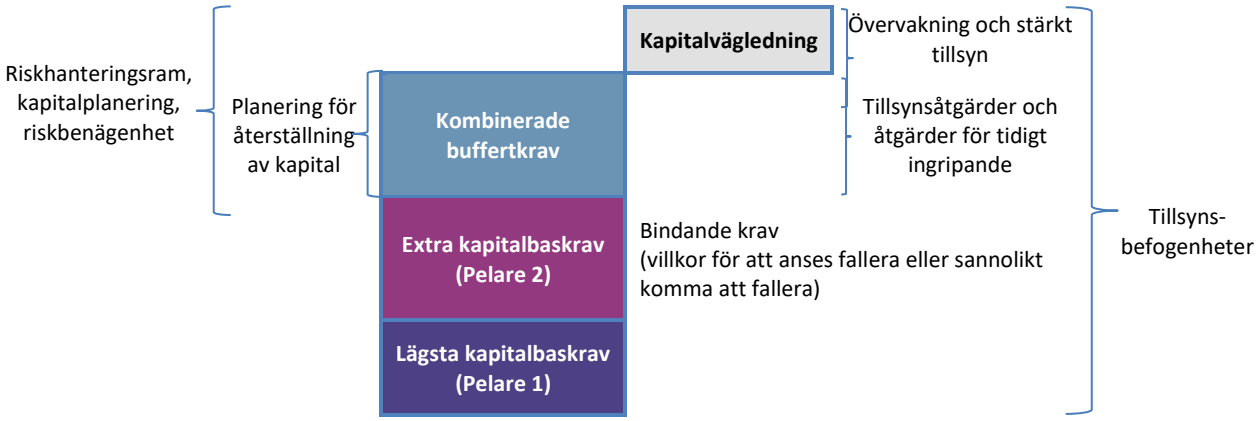
Europeiska systemrisknämnden (ESRB): Ett EU-organ som ansvarar för makrotillsynen av EU:s finansiella system och för att förebygga och begränsa systemrisker. ESRB har därför ett brett ansvarsområde som omfattar banker, försäkringsgivare, kapitalförvaltare, skuggbanker, finansmarknadsinfrastruktur och andra finansinstitut och finansmarknader.

Federal Reserve Board: Förenta staternas centralbank. Den har bland annat hand om den monetära politiken och säkerställer att det finansiella systemet är stabilt. Den bär ansvaret för att utföra stresstest i tillsynssyfte enligt Dodd-Frank Act från 2010, för att främja finanssystemets stabilitet.

grundscenario och negativt scenario: EBA:s stresstest analyserar hur bankers kapitalsituation utvecklas inom ramen för både ett grundscenario och ett negativt scenario med en på förhand fastställd uppsättning parametrar. Grundscenariot återspeglar en uppskattning av de mest sannolika framtida makroekonomiska

förhållandena, medan det negativa scenariot återspeglar en uppskattning av ogynnsammare makroekonomiska förhållanden och har som mål att stressa de ekonomiska resultaten.

kapitalkrav: Den mängd kapital som ett institut måste inneha i förhållande till riskvägda tillgångar (uttrycks som procentandel). Målet är att instituten ska kunna täcka oförväntade förluster. De lagstadgade minimikapitalkraven består av det så kallade pelare 1-kravet på kärnprimärkapital (4,5 % för alla banker), ett institutspecifikt pelare 2-kapitaltillägg (som fastställs av tillsynsmyndigheten) och kapitalbuffertar (institut- och landsspecifika) som har införts efter finanskrisen för att stärka bankernas motståndskraft. De olika kraven och deras betydelse för banker och tillsynsmyndigheter visas nedan:



Källa: EBA.

kärnprimärkapital: Primärkapital är den mest solida formen av lagstadgat kapital. Det består av en banks primära kapital och inbegriper stamaktier, aktieöverskott till följd av emission av stamaktier samt balanserade vinstmedel.

makrotillsynsmyndighet: En makrotillsynsmyndighets roll är att minska risker och de makroekonomiska kostnaderna av finansiell instabilitet. Europeiska systemrisknämnden (ESRB) ansvarar för makrotillsynen av det finansiella systemet i EU. På medlemsstatsnivå är makrotillsynsmyndigheten i vissa fall centralbanken, i andra fall en banktillsynsmyndighet eller en separat nämnd eller kommitté som inrättats för ändamålet.

minskning från högsta till lägsta nivå: Detta mäter förändringen i en variabel från högsta (toppnivå) till lägsta värde (bottennivå) under en specifik tidsperiod. Till exempel sjunker vanligtvis BNP under en ekonomisk nedgång, och minskningen från högsta till lägsta nivå är ett mått på hur mycket BNP har sjunkit.

nödlidande lån: Ett banklån betraktas som nödlidande när det går över 90 dagar utan att låntagaren betalar överenskomna delbetalningar eller räntor eller när det är

osannolikt att lånet kommer att betalas tillbaka till fullo. Nödlidande lån kräver avsättning till en förlustreserv. Detta minskar bankernas vinster och orsakar ofta förluster, vilket innebär att kapitalet minskar.

riskvägda tillgångar: För att beräkna det kapital ett institut måste inneha vägs institutets tillgångar i förhållande till deras risk. Säkra tillgångar (t.ex. kontanter) beaktas inte. Andra tillgångar (t.ex. lån till andra institut) betraktas som mer riskfyllda och ges en högre viktning. Ju mer riskfyllda ett instituts tillgångar är, desto mer kapital måste det ha. En banks tillgångar och poster utanför balansräkningen viktas alltså i förhållande till en risk som kan fastställas enligt regelverket eller interna modeller på vissa villkor.

riskvägt exponeringsbelopp: Värdet på en exponering för att beräkna kapitalkomponenten för kreditrisk efter det att en riskvikt har tillämpats. Det utgör nämnaren vid beräkning av en kapitalrelation.

stresstest nedifrån och upp: Testet genomförs av bankerna med hjälp av deras egna internt utvecklade modeller och grundas på deras egna specifika uppgifter. Det rör särskilda portföljer eller institutet i sin helhet och det ger detaljerade resultat om eventuell påverkan av vissa händelser, med koppling till institutets förlustnivåer.

stresstest uppifrån och ned: Ett stresstest uppifrån och ned grundas på allmänna eller systematiska antaganden eller scenarier som har utformats av behöriga myndigheter eller makrotillsynsmyndigheter och som gäller alla relevanta institut. Det grundas främst på sammanställda data från instituten och mindre detaljerad information. Instituten är inte lika delaktiga som de är vid stresstest nedifrån och upp.

översyns- och utvärderingsprocess (ÖuP): Tillsynsmyndigheter bedömer och mäter regelbundet risker för varje bank, däribland status för varje bank när det gäller kapitalkrav. Detta leder till ett ÖuP-beslut, som innehåller problem som den berörda banken måste avhjälpa inom en viss tid. Denna centrala verksamhet kallas översyns- och utvärderingsprocessen (eller ÖuP).

Sammanfattning

I Det EU-omfattande stresstestet är en bedömning av den inverkan en allmän chock skulle kunna ha på stora europeiska bankers finansiella ställning. Förordningen från 2010 om inrättande av Europeiska bankmyndigheten (EBA) gav EBA i uppdrag att inleda och samordna EU-omfattande stresstest i samarbete med Europeiska systemrisknämnden (ESRB).

II Stresstest har genomförts sedan 2011 och de har alla utförts i enlighet med nedifrån och upp-strategin, vilket innebär att bankerna tar fram de resultat som uppnås med ett chockscenario, på grundval av en metod som godkänts av EBA. Relevanta behöriga myndigheter (nationella myndigheter eller Europeiska centralbanken) har i stor utsträckning haft i uppdrag att granska resultatens kvalitet. I andra jurisdiktioner med stora finansiella system, exempelvis Förenta staterna, använder tillsynsmyndigheter en uppifrån och ned-strategi, vilket innebär att de har mycket större kontroll över bankernas resultat.

III För att se till att metoder, praxis och de resultat som bankerna får fram är jämförbara och tillförlitliga anges det specifikt i förordningen att EBA har befogenhet att begära uppgifter direkt från banker och att kräva att behöriga myndigheter genomför specifika utvärderingar och utför inspektioner på plats (och EBA får delta i dessa verksamheter).

IV Vi fokuserade på det EU-omfattande stresstest som EBA genomförde 2018. Vi bedömde i synnerhet om stresstestet var ändamålsenligt, om EBA hade tillräckliga garantier när det gäller tillförlitligheten i de sifferuppgifter som de enskilda bankerna beräknat och om offentliggörandet av resultaten gjorde de möjligt för berörda parter att bedöma om systemet var motståndskraftigt.

V Vi granskade relevant dokumentation och intervjuade personal vid EBA, ESRB och Europeiska centralbanken. Vi genomförde även undersökningar bland banker och behöriga myndigheter samt besökte två nationella behöriga myndigheter.

VI Med mycket små personalresurser och stora ansträngningar samordnade EBA testet som involverade många intressenter och genomfördes inom snäva tidsramar.

VII Vi konstaterade – i och med att EBA:s centrala beslut fattas av företrädare för nationella tillsynsmyndigheter – att det inte togs tillräcklig hänsyn till ett EU-

omfattande perspektiv i utformningen och genomförandet av stresstestet. Effekten är märkbar i stresstestets olika faser.

VIII EBA specificerade inte i början av processen vilka risker eller vilken allvarlighetsgrad som EBA ansåg relevant för stresstestförfarandet. ESRB, som utarbetade stresscenariot, inhämtade i sin tur betydande input från ECB och nationella centralbanker och myndigheter. Vi konstaterade att EBA, till följd av detta, saknade kontroll över viktiga steg i förfarandet och följaktligen

— att betydande systemiska risker utsattes för låga stressnivåer eller ingen stress alls,

— att chocken inte utlöstes av händelser inom EU:s finansiella system utan av en ekonomisk nedgång,

— att de ekonomiska chockernas intensitet varierade i stor utsträckning mellan länderna – chocken var ofta mindre allvarlig i de länder där ekonomin var svagare och det finansiella systemet mer sårbart. Någon lägsta allvarlighetsgrad för att generera stress säkerställdes inte.

IX Trots att förordningen ålägger EBA att säkerställa att metoder, praxis och resultat är jämförbara och tillförlitliga utövade EBA inte sina befogenheter utöver att inleda, tillhandahålla en metod för och i stora drag samordna stresstestverksamheten. EBA beslöt att förlita sig helt på de behöriga myndigheternas kontroll av hur bankerna tillämpar metoden och bedömer stresseffekterna. EBA ifrågasatte inte de behöriga myndigheternas kvalitetskontroll med hjälp av sina befogenheter enligt förordningen. I själva verket har EBA för närvarande inte de resurser som krävs för att utöva fullständig tillsyn. Därför begärde EBA inga specifika utvärderingar och deltog inte i några inspektioner på plats, och utöver att definiera metoden vidtog EBA inga direkta åtgärder för att säkerställa att resultaten var jämförbara och tillförlitliga. EBA:s handbok, som beskriver den kvalitetssäkring som ska genomföras av behöriga myndigheter, var inte bindande. Alltså hade de behöriga myndigheterna stort utrymme att göra egna bedömningar.

X EBA:s publikationer präglades av en mycket större insyn än tidigare, och en stor mängd bankuppgifter gjordes tillgängliga. Men den viktigaste informationen saknades i rapporterna – närmare bestämt kapitalkraven för varje bank och information om hur många banker som skulle ha brutit mot dem under stress. Stressens/chockernas intensitet varierade dessutom stort mellan olika länder, utan att det i EBA:s rapport förklaras att små effekter (liten kapitaldränering) till följd av stressen för banker i vissa

länder inte nödvändigtvis berodde på en banks hälsosamma status utan på låga stressnivåer.

XI Med tanke på denna situation, och för att EBA ska uppnå målet att upptäcka (uppbyggnaden av) systemsårbarheter, lämnar vi följande rekommendationer som syftar till att göra stresstesten mer meningsfulla:

a) EBA bör använda sina rättsliga befogenheter för att stärka kontrollen över stresstestprocessen.

b) EBA bör utarbeta en uppifrån och ned-strategi för stresstest, för att komplettera den nuvarande nedifrån och upp-strategin.

c) Urvalet av banker för stresstestning bör inte enbart grundas på storlek, utan även på risk och systemviktighet samt lämplig geografisk täckning.

d) EBA bör säkerställa att stresstesten är ändamålsenliga i fråga om att bedöma motståndskraft mot ogynnsam marknadsutveckling. I synnerhet bör EBA variera stresscenarierna från en testomgång till en annan, ta vederbörlig hänsyn till risker som uppstår inom EU:s finansiella system och säkerställa en lägsta stressnivå.

e) EBA bör offentliggöra bankernas institutspecifika minimikapitalkrav och lägga fram resultaten på ett sätt som gör det möjligt för användare att sätta dem i ett sammanhang.

f) EBA bör begära de ytterligare resurser som krävs för att göra det möjligt att fullt ut uppfylla den roll som anges i förordningen.

g) I samband med nästa översyn av EBA-förordningen bör Europeiska kommissionen undersöka hur lämplig EBA:s styrningsstruktur är.

Inledning

Stresstestning av banker

01 Ett stresstest är en utvärdering av en banks finansiella ställning när den utsätts för allvarlig press. Den grundläggande idén med stresstest består i att ta reda på vad som skulle hända med de huvudsakliga parametrarna för en banks bärkraftighet i händelse av en eller flera stora negativa chocker. Dessa chocker kan utlösas av i) marknadsomfattande händelser, exempelvis en svår recession, en börskrasch eller minskat förtroende för banker, ii) ”idiosynkratiska” händelser, det vill säga en chock som är bankspecifik och inte nödvändigtvis korrelerar med det allmänna ekonomiska läget, eller iii) en kombination av de båda.

02 Stresstest var ursprungligen ett verktyg som användes av bankerna själva som en del av deras interna riskhantering, men senare även av tillsynsmyndigheterna. Generellt sett var stresstesten av mikrokaraktär, eftersom de var inriktade på motståndskraften hos enskilda institut, scenarierna inte förutsatte systemomfattande spridningseffekter och förfarandet främst var inriktat på skydd för investerare och insättare.

03 Finanskrisen belyste sårbarheter i mikrostrategierna för stresstesten. Enligt Larosière-rapporten från 2009 var stresstesten ofta baserade på försiktiga eller till och med felaktiga antaganden[1]. I efterdyningarna av finanskrisen konstaterade beslutsfattarna att det även var nödvändigt att fokusera på systemchocker som påverkar hela det finansiella systemet samtidigt. Detta inbegriper användning av ekonomiska och finansiella chocker, granskning av spridningseffekter och chockernas inverkan på det finansiella systemet som helhet.

[1] *Report of the High-Level Group on Financial Supervision in the EU (de Larosière Report)* (rapport från högnivågruppen för finansiell tillsyn i EU [Larosière-rapporten]), 2009, punkt 14.

EBA:s mandat och övriga inblandade aktörer

04 EBA, som inrättades 2010, gavs befogenhet att i samarbete med Europeiska systemrisknämnden[2] (ESRB) inleda och samordna unionsomfattande stresstest. I EBA-förordningen fastställs det även att EBA ska ”säkerställa att metoder, praxis och resultat är jämförbara och tillförlitliga”[3].

05 Dessa stresstest syftar till att utsätta en stor andel av de europeiska bankerna för en allmän och enhetlig chock, för att bedöma motståndskraften hos EU:s finansiella system som helhet. För detta ändamål utarbetas ett grundscenario (den mest sannolika uppskattningen av framtida makroekonomiska förhållanden) och ett negativt (stress-)scenario (en väsentligt mer ogynnsam uppskattning).

06 EBA inledde och samordnade EU-omfattande stresstest för banker år 2011, 2014, 2016 och 2018. Generellt sett kan en strategi för stresstestning vara utformad uppifrån och ned eller nedifrån och upp. Inom ramen för en uppifrån och ned-strategi är det tillsynsmyndigheten som tar fram det negativa scenariot och beräknar inverkan på banker, vilket exempelvis är fallet i Förenade kungariket, Förenta staterna och Japan. Tidigt i processen valde EBA en nedifrån och upp-strategi, som innebär att tillsynsmyndigheten utarbetar scenariot och bankerna tar fram uppskattningar av chockernas inverkan på deras huvudsakliga finansiella parametrar. Alternativet att använda en uppifrån och ned-strategi har flera gånger diskuterats av EBA – senast i december 2016 – men förkastats av en stor majoritet av ledamöterna i tillsynsstyrelsen.

07 De olika berörda parternas roller (se ***bilaga I***) kan beskrivas på följande sätt, med hjälp av 2018 års stresstest för kontext:

— EBA utarbetade metoden och en handbok för kvalitetssäkring (som allmän icke-bindande vägledning), samlade in resultaten från bankerna efter att de hade genomgått en kvalitetssäkringsprocess utförd av relevanta tillsynsmyndigheter

[2] Europeiska systemrisknämnden (ESRB) inrättades som ett oberoende organ genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1092/2010 av den 24 november 2010 för att övervaka det finansiella systemet i Europeiska unionen (EU) och förhindra och minska systemrisker, (EUT L 331, 15.12.2010, s. 1).

[3] Artikel 32.3a i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1093/2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska bankmyndigheten) (nedan kallad *EBA-förordningen*), EUT L 331, 15.12.2010, s. 12.

(de behöriga myndigheterna), utförde kontroller av sifferuppgifter och rimlighetskontroller samt offentliggjorde resultaten.

— ESRB:s styrelse[4] godkände det negativa scenariot. Inför detta utarbetade och diskuterade ESRB:s arbetsgrupp för stresstestning och ESRB:s rådgivande tekniska kommitté det negativa scenariot[5]. Arbetsgruppen förlitade sig i stor utsträckning på ECB:s resurser (se ***bilaga I***).

— ECB och de nationella centralbankerna tillhandahöll de makroekonomiska prognoser som användes som grundscenario.

— De behöriga myndigheterna (ECB för banker i euroområdet och nationella myndigheter för banker utanför euroområdet) ansvarade för kvalitetssäkringen av bankernas prognoser för stresseffekter. Begränsade resurser och komplexa styrformer har hindrat EBA från att utöva sina tilldelade befogenheter i enlighet med EBA-förordningen[6].

08 EBA:s styrningsstruktur har baserats på ett betydande deltagande från de nationella myndigheternas sida. EBA:s tillsynsstyrelse består av företrädare för nationella tillsynsmyndigheter. Enligt den nuvarande rättsliga ramen väljer företrädarna även en kandidat till ordförandeposten, men parlamentet kan göra invändningar mot detta val. Trots att det i förordningen anges att ledamöterna i tillsynsstyrelsen ska ”handla oberoende och objektivt uteslutande i hela unionens intresse”[7] måste utnämningen av dem inte godkännas av EU:s organ. De betraktas

---

[4] Ledamöterna i ESRB inbegriper Europeiska kommissionen, ECB, EBA, Eiopa och Esma samt nationella makrotillsynsmyndigheter (centralbanker och behöriga tillsynsmyndigheter).

[5] ESRB:s arbetsgrupp för stresstestning inrättades under ledning av ESRB:s rådgivande tekniska kommitté och består av personal från ESRB:s sekretariat och ESRB:s medlemmar, däribland EBA.

[6] Artikel 32.3a i förordning (EU) nr 1093/2010: ”I syfte att kunna genomföra unionsomfattande bedömningar av finansiella instituts motståndskraft enligt den här artikeln får myndigheten i enlighet med artikel 35 och med förbehåll för villkoren i den artikeln, begära uppgifter direkt från de finansiella instituten. Myndigheten får också kräva att de behöriga myndigheterna genomför specifika utvärderingar. Den får begära att de behöriga myndigheterna utför inspektioner på plats, och får delta i sådana inspektioner i enlighet med artikel 21 och med förbehåll för villkoren i den artikeln, för att säkerställa att metoder, praxis och resultat är jämförbara och tillförlitliga.”

[7] Artikel 42 i EBA-förordningen.

fortsatt som tjänstemän vid de behöriga myndigheterna och kan ersättas när som helst.

09 Detta kan ge upphov till spänningar, eftersom ledamöter i tillsynsstyrelsen kan försvara rent nationella intressen utan att ta tillräcklig hänsyn till det bredare europeiska intresset. Kommissionen konstaterade redan 2014[8] att dessa spänningar innebär att beslut ibland inte fattas, i synnerhet på området för reglerings- och tillsynskonvergens, eller att beslut som är mer inriktade på nationella intressen snarare än bredare EU-intressen främjas. Därför lade kommissionen 2017 fram ett förslag om att ändra förordningarna om de europeiska tillsynsmyndigheterna (inbegripet EBA)[9] som bland annat behandlar finansierings- och styrningsfrågor. Ett av målen var i synnerhet att säkerställa att beslutsfattandet fick större EU-fokus än vad som nu är fallet. Kommissionen föreslog särskilt att EBA borde ha en exekutivstyrelse med heltidsledamöter som utses av rådet på grundval av en slutlista som upprättas av kommissionen och som inte har rösträtt i tillsynsstyrelsen. Medlagstiftarna nådde dock inte enighet kring detta förslag. Men i syfte att stärka de europeiska tillsynsmyndigheternas styrning på annat sätt gjordes en politisk överenskommelse den 21 mars 2019 som stärker ordförandens ställning.

[8] Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om verksamheten i de europeiska tillsynsmyndigheterna (ESA) och Europeiska systemet för finansiell tillsyn (ESFS), COM(2014) 509 final, 8.8.2014.

[9] COM(2017) 536 final, 20.9.2017, ändrad genom COM(2018) 646 final, 12.9.2018.

Revisionsmetod

10 Med tanke på att EBA:s tidigare stresstest fått en del kritik beslutade vi att genomföra en revision av 2018 års stresstest och samtidigt ta hänsyn till aspekter av 2016 års stresstest. Syftet med revisionen var att bedöma om EBA:s stresstest styrdes och genomfördes så att de gav ett tydligt svar på frågan om EU:s finansiella system är motståndskraftigt. Vi utgick från följande frågor:

a) Var stresstestet ändamålsenligt?

b) Hade EBA garantier för att bankernas beräkningar var korrekta?

c) Gjorde offentliggörandet av resultaten det möjligt för berörda parter att bedöma systemets motståndskraft?

11 Revisionskriterierna utgick från relevanta rättsliga instrument, internationella normer som fastställts av Banken för internationell betalningsutjämning (BIS) och EBA själv samt bästa praxis vid andra myndigheter som utför stresstest, såsom Bank of England och Förenta staternas Federal Reserve. Närmare information om kriterierna anges i de olika avsnitten i rapporten.

12 Revisionsbevisen samlades in på grundval av

a) en granskning av relevant dokumentation från EBA, ESRB och ECB,

b) en webbenkät bland personal vid behöriga myndigheter och banker som står under tillsyn,

c) besök hos behöriga myndigheter,

d) intervjuer med personal vid EBA, ESRB och ECB.

13 Revisionen förväntas ge underlag till debatten om nyttan med och kostnaderna för stresstesten liksom för- och nackdelar med olika metoder.

Iakttagelser

Det fanns brister i EBA:s stresstest när det gäller bedömningen av motståndskraft mot systemrisker

14 Det EU-omfattande stresstestförfarandet är utformat[10] för att bedöma EU:s finansinstituts förmåga att stå emot en ogynnsam marknadsutveckling och för att utvärdera den potentiella ökade systemrisken i stressituationer. Ogynnsam marknadsutveckling definieras i EBA-förordningen som tendenser på nivån mikrotillsyn, potentiella risker och sårbarheter[11].

15 Stresstestning förväntas identifiera de institut som själva kan utgöra systemrisker, i synnerhet i tider av stress, och säkerställa att dessa risker dämpas[12]. Det är upp till EBA:s tillsynsstyrelse att besluta vilka banker som ska genomgå stresstestet. Relevanta riktmärken för stresstestning tas fram av Baselkommittén för banktillsyn[13] och EBA[14]. De konstaterar att stresstest bör ha tydligt formulerade och formellt fastställda mål och att utformningen av scenariot bör anpassas till dessa. Stresstestet bör vara tillräckligt allvarligt men samtidigt rimligt.

16 Därför undersökte vi om

a) urvalet av deltagande banker var lämpligt för testets syfte,

b) de risker som identifierats var lämpliga för testets syfte,

c) den stress de utsattes för var tillräckligt allvarlig för att bedöma motståndskraften.

---

[10] Artikel 21.2 b i EBA-förordningen.

[11] Skäl 43 i EBA-förordningen och Larosière-rapporten, punkt 4.

[12] Artikel 22.2 och artikel 23 i EBA-förordningen.

[13] Baselkommittén för banktillsyn, Banken för internationell betalningsutjämning, *Stress testing principles* (principer för stresstestning), senast uppdaterat i oktober 2018.

[14] EBA/GL/2018/03 av den 19 juli 2018: Reviderade riktlinjer om gemensamma förfaranden och metoder för översyns- och utvärderingsprocessen (ÖuP) och stresstester för tillsynsändamål.

Vissa riskfyllda banker uteslöts från stresstestet

17 EBA hade som mål att uppnå en bred täckning av EU:s banktillgångar och att fånga upp de största bankerna. I urvalet inbegrep EBA därför enbart banker med minst 30 miljarder euro i konsoliderade tillgångar.

18 Antalet deltagande banker har minskat sedan den första omgången stresstest. År 2011 deltog 90 banker i 21 länder. År 2018 hade antalet banker minskat till 48 stycken i 15 länder: nio länder där ECB är huvudsaklig tillsynsmyndighet[15] och sex länder där ECB inte har den rollen[16].

19 Alla banker som överskred tröskeln på 30 miljarder euro inbegreps inte i det slutliga urvalet: De största bankerna inbegreps tills dess att urvalet omfattade omkring 70 % av bankerna i euroområdet med avseende på sammanlagda konsoliderade tillgångar samt omkring 70 % av bankerna utanför euroområdet. Det innebar att det faktiska tröskelvärdet för banker i euroområdet var 100 miljarder euro vilket ledde till att vissa länder med svagare banksystem uteslöts.

20 Vi konstaterade även att tillsynsstyrelsen i slutändan uteslöt sju banker med tillgångar som översteg 30 miljarder euro, eftersom de antingen genomgick omstrukturering[17] eller höll på att slås samman med en annan bank, eller så hade deras konsoliderade tillgångar minskat och understeg minimitröskeln när urvalet antogs. Banker som genomgår omstrukturering och som har fått statligt stöd är dock bland de mest sårbara. Bland de uteslutna bankerna fanns det avslutningsvis banker där kapitalbrist senare uppstod.

21 Vi fann inga belägg för att EBA:s tillsynsstyrelse hade diskuterat för- och nackdelar med att använda ytterligare riskbaserade kriterier för att välja ut banker. EBA:s beslut att använda storlek som enda kriterium hade bland annat följande nackdelar:

---

[15] Österrike, Belgien, Tyskland, Spanien, Finland, Frankrike, Irland, Italien och Nederländerna.

[16] Danmark, Ungern, Norge, Polen, Sverige och Förenade kungariket.

[17] År 2011 och 2014 inbegrep stresstestsurvalet banker som genomgick omstrukturering.

— Inga av bankerna med en stor andel nödlidande lån, baserade i fem länder, inbegreps. Inte heller inbegreps banker med hög exponering mot inhemsk statsskuld och annan offentlig skuld[18].

— Information om banker som värderas mycket lägre av marknaderna än deras egna bokförda kapital användes heller inte i urvalsprocessen.

Vissa relevanta systemriskers betydelse återspeglas inte på lämpligt sätt i det negativa scenariot

22 I enlighet med EBA-förordningen ska EBA inleda och samordna EU-omfattande stresstest i samarbete med ESRB. Det finns dock inga formella arrangemang för respektive parts roll. Under årens lopp har en strategi utvecklats: Den innebär att EBA ber ESRB att utarbeta det negativa scenariot med hjälp av olika kommittéer där företrädare för EBA deltar (se ***figur 1*** i ***bilaga I***).

23 Det negativa scenariot år 2018 utarbetades av ESRB:s arbetsgrupp för stresstestning, där personal från ESRB:s sekretariat och ESRB-ledamöter[19] ingår, och inbegrep input från ECB. Arbetsgruppen leddes av en företrädare för ECB (vice generaldirektör från direktoratet för makrotillsyn och finansiell stabilitet) och förlitade sig i hög grad på ECB:s resurser (personal, modeller och data). ECB:s resurser[20] användes i stor utsträckning för att kalibrera de modeller som producerade variablerna som bankerna var skyldiga att använda för sina beräkningar.

24 Med tanke på att målet med stresstestningen är att utvärdera på vilket sätt systemrisken skulle öka i en stressituation (se punkt ***14***) bör utgångspunkten för att utarbeta scenariot för ett stresstest vara att identifiera de viktigaste riskerna, både med avseende på deras systemiska natur och deras relevans. En meningsfull stressnivå bör sedan tillämpas på de viktigaste riskdrivande faktorerna.

---

[18] Enligt EBA:s ”risk dashboard” från december 2017, där ländernas finansiella system rangordnades utifrån andelen nödlidande lån, fanns det fem länder (GR, CY, PT, BG och SI) med en andel nödlidande lån på cirka 10 %. Inget av dessa fem länder ingick i stresstesturvalet.

[19] Ledamöterna i ESRB inbegriper Europeiska kommissionen, ECB, EBA och nationella makrotillsynsmyndigheter (centralbanker och behöriga tillsynsmyndigheter).

[20] Personal från direktoraten för makrotillsyn och finansiell stabilitet, internationella förbindelser och ekonomisk analys.

25 Därför undersökte vi om

a) de viktigaste systemriskerna hade identifierats,

b) om dessa risker var drivande faktorer för den stress som tillämpades.

Alla systemrisker beaktades inte

26 EBA:s tillsynsstyrelse informerade inte formellt ESRB om vilka risker som de ansåg borde stressas (dvs. fungera som utlösare) i början av processen, oavsett om det rörde sig om risker som uppstår i EU:s finanssektor, landsspecifika risker eller risker som uppstår i enskilda banker eller grupper av banker och som skulle kunna skada det finansiella systemet på ett allvarligt sätt. Det förekom en viss överlappning vad gäller medlemmarna i de kommittéer som utformade det negativa scenariot, men riskerna godkändes inte av EBA:s styrelse förrän mot slutet av processen (december 2017).

27 Identifieringen av risker överläts alltså främst till ESRB, efter diskussion i konstituerande kommittéer, där även ESRB:s arbetsgrupp för stresstestning deltog. I arbetsgruppens uppdragsbeskrivning anges det tydligt att den bör utreda hur systemrisker – bland annat de som påverkar specifika sektorer eller ett fåtal länder – kan fångas upp, och att den strategi som antas bör syfta till att skapa en tillräcklig stressnivå för bankerna.

28 ESRB genomför regelbundet en riskbedömning. Den används också för stresstestet. Andra inputfaktorer för stresstestet var i) resultaten av en nedifrån och upp-enkät bland ESRB:s medlemmar (i huvudsak makrotillsynsmyndigheter), ii) direkt input från ESRB:s ledamöter, iii) diskussioner och presentationer inom ESRB:s expertgrupper, iv) ett antal uppgifter som ingick i ESRB:s ”risk dashboard”[21] och v) ECB:s interna analys.

29 I nedifrån och upp-enkäten, som är en av input-faktorerna till riskbedömningen, ombes makrotillsynsmyndigheter kvartalsvis att identifiera och ranka ett antal finansiella stabilitetsrisker som är relevanta för deras egna ekonomier och för EU.

[21] ESRB är enligt lag skyldigt att regelbundet ta fram ”risk dashboards”. ESRB varken bedömer eller kommenterar riskerna, men tillhandahåller landsspecifik information för en specifik tidpunkt (vilket innebär att det inte finns några historiska uppgifter för att bedöma eventuella förändringar).

Enkätresultaten hade dock brister som skulle kunna påverka processen för att identifiera och aggregera risker och eventuellt snedvrida den, exempelvis följande:

— Makrotillsynsmyndigheter är systematiskt mer positiva i sin bedömning av de egna länderna än i bedömningen av situationen i EU som helhet. Detta kan leda till att risker som uppstår i ett land eller i en grupp länder viktas för lågt.

— Ton och innehåll i makrotillsynsmyndigheternas kvalitativa bedömningar varierar stort. När det gäller innehåll framhåller vissa myndigheter nackdelarna i sina svar, medan andra framhåller motsatsen.

30 ESRB:s styrelse valde ut fyra risker som drivande faktorer för det negativa scenariot, vilket förklaras i scenariobeskrivningen (se ***bilaga II***). Risker på grund av tillgångskvalitet i banksektorn, till exempel problem med anknytning till nödlidande lån, rankades som viktiga i nedifrån och upp-enkäten, men de togs inte upp som en av de främsta riskerna eller chockerna i det negativa scenariot[22] trots att nödlidande lån var orsaken till de flesta bankräddningarna efter finanskrisen (för närmare uppgifter se även punkt ***37*** f).

31 Likviditetsrisker för bankerna själva omfattades inte av testet, eftersom det var inriktat på bankernas solvens. Frågan om att täcka likviditetsrisker diskuterades senast av EBA:s tillsynsstyrelse 2011[23]. Som en jämförelse använde IMF, som också utför stresstest för att bedöma motståndskraften i euroområdets banksystem, en tvådelad strategi med testning av både likviditet och solvens.

32 ESRB identifierade inte risker som eventuellt uppstår inom enskilda banker eller grupper av banker, trots ett tydligt mandat[24] att även identifiera risker som enskilda institut utgör för det finansiella systemet. I processen för att identifiera risker undersökte man i stället aggregerade uppgifter på nationell nivå, euroområdesnivå eller EU-nivå.

---

[22] När det gäller tillgångskvalitet, till exempel nödlidande lån, finns det enbart en indirekt koppling som faktor för bankinkomst och en scenariobeskrivning av allmän typ med inverkan på fastighetspriser och nödlidande lån, men inget scenario som specifikt utformats för banker med svaga portföljer.

[23] År 2019 genomförde ECB ett fristående stresstest för likviditet.

[24] Artikel 22.2 i EBA-förordningen.

33 EBA offentliggör regelbundet en ”risk dashboard”[25], som består i att identifiera och bevaka systemrisker. För varje risk beskriver EBA:s ”dashboard” de drivande riskfaktorerna och risknivå, det vill säga hur sannolikt det är att riskfaktorerna ska bli verklighet och sannolik inverkan på banker, inbegripet okommenterade statistiska trender. Dessa ”dashboard”-indikatorer hade dock ingen uttalad roll när stresstestet utarbetades, och EBA begärde heller inte att de skulle användas som central input.

Stress till följd av ekonomisk nedgång och inte en chock som uppstår i EU:s finanssektor

34 På grundval av de risker som identifierats bör det negativa scenariot reglera chockernas intensitet, spridningskanaler och tidsramen för stressfaktorernas påverkan på bankerna[26]. EBA:s tillsynsstyrelse förde dock ingen formell diskussion och fattade inget formellt beslut om typer av chocker för bankerna före riskidentifieringsprocessen. Detta överläts till ESRB. Det var först mot slutet av processen som ordföranden i arbetsgruppen lade fram scenariot och motiverade riskerna för EBA:s tillsynsstyrelse.

35 Den strategi som ESRB valde 2018, liksom för de tidigare stresstesten, var en serie ogynnsamma makroekonomiska och finansiella händelser som inverkar på variabler som BNP, arbetslöshet, bostadspriser och räntor och som skulle förverkligas under en period på tre år. Grundscenariot motsvarar Eurosystemets och ECB:s personals mest aktuella makroekonomiska prognoser för EU[27], och det negativa scenariot består av ett antal avvikelser från grundscenariot över samma tid och för samma huvudsakliga parametrar.

36 EBA:s stresstest bedömde systemets och bankernas sårbarhet när det gäller övergripande makrofinansiell stress (ekonomisk nedgång) och inte en allvarlig finansiell chock som i sin tur skulle generera en viss stressnivå. Enligt ett arbetsdokument 2009 från Banken för internationell betalningsutjämning finns det dock inga empiriska bevis som bekräftar det underförstådda antagandet från tidigare

---

[25] En ”risk dashboard” krävs enligt artikel 22.2 i EBA-förordningen.

[26] Banken för internationell betalningsutjämning, Financial Stability Institute, *FSI Insights on policy implementation No 12, stress-testing banks – a comparative analysis* (FSI:s insikter om genomförandet av politiken nr 12, stresstestning av banker – en jämförande analys), november 2018.

[27] Före 2018 baserades grundscenariot på prognoser från kommissionen.

makrostresstest, närmare bestämt att det är en allvarlig makroekonomisk chock som knäcker ett sårbart finanssystem[28].

37 Valet av ett scenario med ekonomisk nedgång återspeglade inte betydelsen av vissa risker och deras ojämna fördelning mellan länderna. Valet av ett nedgångsscenario där finansiella risker stressades implicit gjorde också att sårbarheten för specifika systemrisker inte kunde fastställas. Med andra ord baserades scenariot inte på en finansiell chock som utlöses av stora finansinstituts fallissemang eller av systemrisker som identifierats i EBA:s ”risk dashboard” (se punkt ***33***), exempelvis

— en kraftig höjning av centralbanksräntor eller en kraftig ökning av kreditspreadar för statsobligationer i vissa medlemsstater, som ytterligare skulle underblåsa en statsskuldskris,

— de återstående stora volymerna av nödlidande lån mot bakgrund av möjligt ökande hinder för att minska de nödlidande lånen och risken som höga skuldsättningsnivåer för med sig.

38 Vidare utlöstes nedgången av händelser utanför EU. Varken i 2018 års negativa scenario eller i några av de tidigare negativa scenarierna användes en händelse eller en risk inom EU som utlösande faktor. Inte heller övervägdes någon händelse eller risk inom banksektorn[29] som utlösande faktor, trots att nedifrån och upp-enkäten (se ***bilaga II***) visade på att två av de fyra viktigaste riskerna kunde uppstå inom banksektorn. Förstärkande effekter (t.ex. nödförsäljning av portföljer, en bank som fallerar och påverkar övrigas kreditspreadar) och den varierande graden av historiska problem i de olika länderna inbegreps heller inte i scenariot, även om detta i viss mån uppnåddes genom proxyvariabler i scenariot (t.ex. höjning av räntenivåerna).

Det negativa scenariot 2018 säkerställde inte någon lägsta allvarlighetsgrad för alla länder och var mindre allvarligt än finanskrisen

39 När 2018 års scenario utarbetades tog ESRB:s arbetsgrupp hänsyn till kritik som riktats mot den tidigare testomgången, exempelvis att scenariot i) inte var tillräckligt

[28] Rodrigo Alfaro/Matthias Drehmann, *BIS Quarterly Review December 2009* (BIS kvartalsöversyn december 2009), s. 34, och Borio, Drehmann, Tsatsaronis, *BIS Working Papers No 369* (BIS arbetsdokument nr 369), s. 8.

[29] T.ex. risker med anknytning till kvaliteten på tillgångarna i bankernas portföljer eller problem när det gäller bankers lönsamhet.

framåtsyftande och ii) att det var mindre relevant för vissa länder, med ojämn allvarlighetsgrad.

40 Varken EBA eller ESRB klargjorde på förhand vad de anser vara ”allvarligt”. Trots att arbetsgruppen gjorde jämförelser på medlemsstatsnivå låg huvudsakligt fokus i allvarlighetsjämförelserna, både internt vid ESRB och i publikationer, på allvarlighetsgrad på aggregerad EU- och euroområdesnivå. Detta skedde på bekostnad av fokus på parametrarnas utveckling på medlemsstatsnivå, där många av sårbarheterna kan visa sig.

41 Därför granskade vi processen för att utarbeta scenariot (bland annat modelleringsaspekter) och den föreslagna utvecklingen för ett antal parametrar.

42 Vi konstaterade att nationella centralbanker och tillsynsmyndigheter var oerhört involverade i att ta fram det negativa scenariot, i och med att de deltar i arbetsgruppen och ESRB:s styrelse. Till exempel drevs en stor del av modelleringsresultaten på av något som kallas grundläggande modellelasticiteter (”basic model elasticities”), som tillhandahålls av de nationella centralbankerna som en del av ECB:s vanliga prognosprocess.

43 En så framträdande roll för nationella myndigheter och EBA:s begränsade möjligheter att kontrollera processen bidrog inte till att ett opartiskt, objektivt negativt scenario uppnåddes där vederbörlig hänsyn togs till bankers och länders sårbarheter på ett EU-omfattande och enhetligt sätt. Till följd av diskussionerna inom ESRB:s strukturer fattades ett antal *ad hoc*-beslut när det gäller det negativa scenariot (se ***ruta 1***).

Ruta 1

Beslut som fattats av ESRB:s strukturer

— Vissa av medlemsstaternas myndigheter begärde en högre allvarlighetsgrad för sina egna ekonomier (t.ex. i form av en högre valutadepreciering), medan andra argumenterade för en lägre allvarlighetsgrad (t.ex. när det gäller BNP-minskning).

— Sent i processen begärde EBA lägsta allvarlighetsgrader i fråga om BNP-minskningar, närmare bestämt att alla medlemsstater skulle utstå negativ ackumulerad tillväxt under treårsperioden. Detta ledde till viss oenighet inom ESRB:s arbetsgrupp för stresstestning – vissa medlemmar motsatte sig högre allvarlighetsgrader (när det gäller avvikelse från grundscenariot). De ansåg att den befintliga nivån för deras respektive länder var tillräcklig och förenlig med den överenskomna metoden. Slutligen kom man överens om att det som minst skulle ske en negativ ackumulerad tillväxt på strax under 0 % för varje medlemsstat. Detta innebar att scenariots allvarlighetsgrad ökade för elva medlemsstater i ett mycket sent skede i processen för att utarbeta scenariot.

44 Liksom de nationella centralbankerna var även ECB i stor utsträckning delaktig i scenarieutvecklingen, i synnerhet direktorat inom penningpolitik snarare än tillsynsfunktionen. Till följd av detta övervägde ESRB inte de möjliga konsekvenserna av framtida penningpolitiska beslut som utlösande faktor för ett negativt scenario[30]. Vidare antog ESRB att penningpolitiken skulle i) begränsa ökningen av långfristiga räntor i EU inom ramen för det negativa scenariot och ii) förhindra en väsentlig ökning av kreditspreadar för statsskulder[31] (dvs. skillnaden i avkastning mellan obligationer som emitterats av olika nationella regeringar). En sådan ökning ägde rum under den europeiska skuldkrisen. Därav den relativt dämpade ränteökningen i det negativa scenariot.

45 Sammantaget var länderna föremål för vitt skilda chocknivåer, och således exponerades bankerna för vitt skilda chocknivåer beroende på deras geografiska

[30] Det bör framhållas att det i Larosière-rapporten bland annat konstaterades att den grundläggande underliggande faktor som möjliggjorde krisen var den allmänt utbredda starka likviditeten och relaterade låga räntevillkor.

[31] Ett modelleringsantagande bestod i att kalibrera räntechockerna på grundval av perioden efter 2012, i kontrast till de ekonomiska chocker som kalibrerades över en mycket längre tidsperiod. Grunden till detta var att de monetära myndigheterna sedan 2012 varit politiskt redo att ingripa för att hålla räntorna nere under tider av stress.

exponering. Till exempel var BNP-chocken i Sverige störst i absoluta termer – mer än dubbelt så stor som i Italien (se den grafiska presentationen för alla länder i ***figur 4*** längre fram i denna rapport).

46 För att bedöma allvarlighetsgraden för testet 2018 undersökte vi scenariot utifrån en rad dimensioner, genom riktmärkning av aspekter av scenariot i förhållande till tidigare EBA-stresstest, historiska händelser (finanskrisen 2008) och det scenario eller de scenarier som används av andra myndigheter som genomför stresstest, vilket beskrivs i nedanstående punkter.

47 Såsom nämnts i punkt ***35*** definierades det negativa scenariot i förhållande till grundscenariot under prognosperioden, och EBA angav i sin kommunikation att 2018 års stresstest hade en högre allvarlighetsgrad än EBA:s tidigare stresstest sett till avvikelsen för BNP-variabeln (avvikelse på 8,3 %). Det är dock den absoluta minskningen mellan utgångspunkten (2017 års BNP) och slutpunkten för det negativa scenariot som är mest relevant (se ***ordförklaringarna***). Med andra ord kan även en stor avvikelse innebära mycket låg stress om grundscenariot är starkt och uppjusterat, vilket var fallet.

48 Det negativa scenariot för 2018 slutfördes i allt väsentligt i slutet av november 2017. Ett nytt grundscenario färdigställdes dock i december 2017, och det negativa scenariot behövde anpassas till det. Eftersom grundscenariot hade blivit mer positivt var de absoluta stressnivåerna i förhållande till utgångspunkten lägre för många länder. EBA försökte därför säkerställa att lägsta stressnivåer infördes (se ***ruta 1***). Detta gjordes i ett mycket sent skede och innebar många förändringar mycket nära slutet av processen.

49 Jämfört med EBA:s stresstest 2014 och 2016 var det negativa scenariot för 2018 allvarligare, till exempel för BNP i euroområdet och sysselsättning när det gäller avvikelse från grundscenariot. Men med tanke på de gynnsamma prognoserna för grundscenariot var situationen en annan i absoluta termer:

— För BNP i euroområdet verkade testet 2018 allvarligare, om än bara lite. För en majoritet av medlemsstaterna var detta dock inte fallet (se ***tabell 1***). Den absoluta BNP-minskningen var störst 2018 – jämfört med de tidigare testomgångarna – i flera stora ekonomier, varav de flesta faktiskt klarade sig ganska bra under den senaste recessionen. För andra medlemsstater, som drabbades hårt under den senaste recessionen, var den absoluta minskningen inom ramen för scenariot

relativt liten. Denna specifika fördelning av negativa effekter på BNP i medlemsstaterna har inte förklarats på ett tydligt sätt.

— När det gäller arbetslöshet var testomgången 2018 något lindrigare, eftersom grundscenariot för arbetslöshet var mycket mer positivt 2018.

Tabell 1 – Scenario där den absoluta BNP-minskningen för varje medlemsstat var störst

2014	2016	2018
Tjeckien	Bulgarien	Belgien
Irland	Estland	Danmark
Spanien	Grekland	Tyskland
Kroatien	Lettland	Frankrike
Italien	Nederländerna	Polen
Cypern	Österrike	Sverige
Litauen	Portugal	Förenade kungariket
Luxemburg	Slovakien	
Ungern	Finland	
Malta		
Rumänien		
Slovenien		

Källa: ESRB och egna beräkningar.

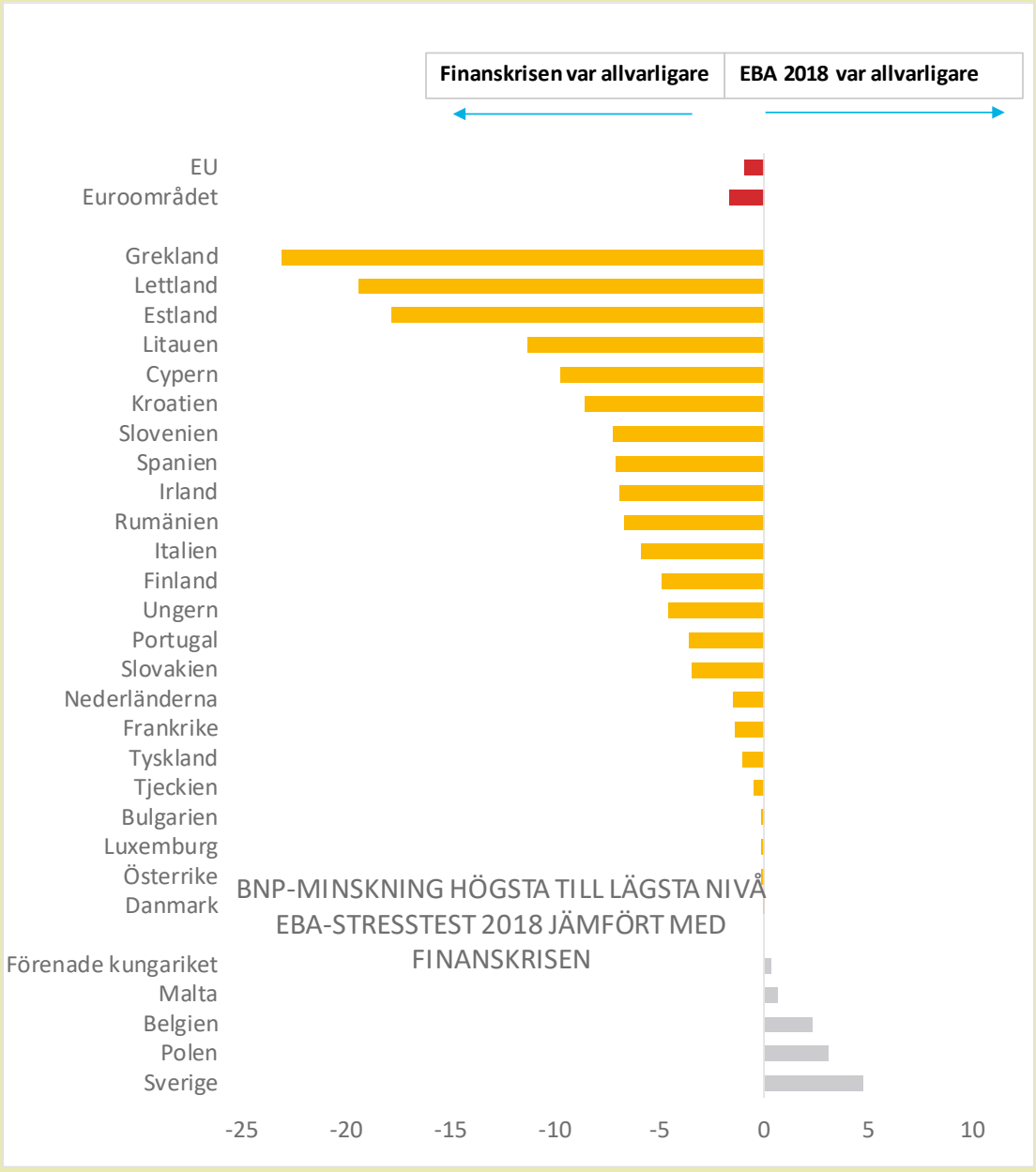
50 När stressen granskas utifrån enskilda ekonomier och variabler är allvarsgraden inte enhetlig. BNP-minskningen i absoluta termer är inte lika allvarlig som under finanskrisen och dess efterverkningar för de flesta medlemsstaterna, och ökningen när det gäller arbetslöshet är mycket mindre allvarlig, i vissa fall med stor marginal (se ***ruta 2***).

Ruta 2

Scenariots allvarlighetsgrad på medlemsstatsnivå jämfört med finanskrisen och dess efterverkningar

Såsom visas i ***figur 1*** är BNP-minskningen från högsta till lägsta nivå inom ramen för 2018 års negativa scenario mindre än minskningen under finanskrisen och dess efterverkningar för 23 av 28 medlemsstater.

Figur 1 – BNP från högsta till lägsta nivå: jämförelse mellan negativt scenario och finanskris

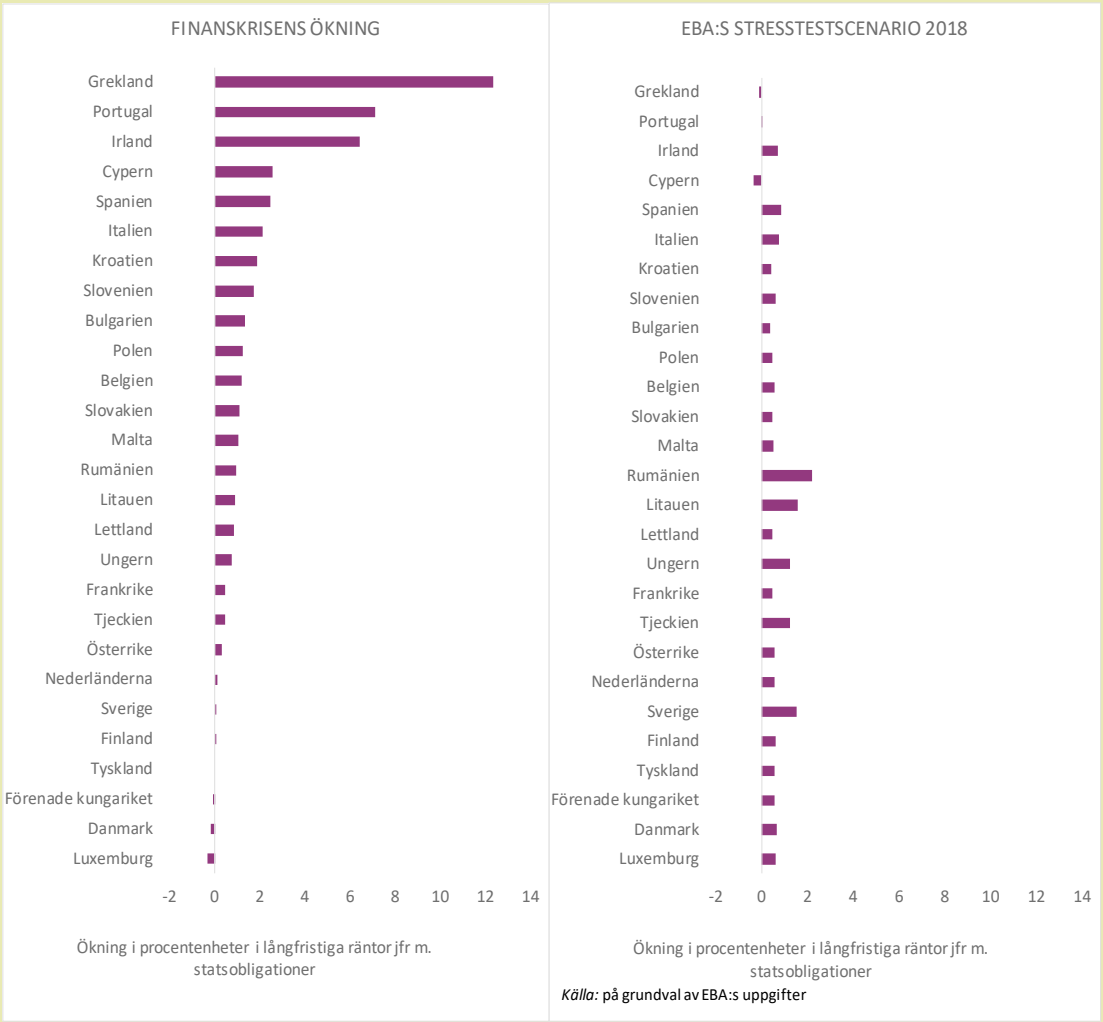


Källa: Databasen Ameco, egna beräkningar.

Per medlemsstat var arbetslöshetsökningen från lägsta till högsta nivå i det negativa scenariot 2018 mindre än under finanskrisen och dess efterverkningar för 20 medlemsstater. För tio av dessa länder (GR, ES, CY, LI, LV, IE, HR, PT, BG, IT) var ökningen mycket mindre markant jämfört med i samband med finanskrisen. (Under finanskrisen och dess efterverkningar ökade arbetslösheten med fem procentenheter eller mer i dessa tio länder, i fem av dem var arbetslöshetsökningen tio procentenheter eller mer och i Grekland och Spanien runt 20 procentenheter.) I Grekland, Spanien och Cypern minskade dessutom arbetslösheten även i det negativa scenariot.

Såsom visas i ***figur 2*** för kreditspreadar för statsobligationer (dvs. räntor i förhållande till tyska statsobligationer (Bund)) var ökningen av spreaden för ett antal medlemsstater (t.ex. GR, IE, CY, ES, IT, PL och BE) mycket mindre betydande än under finanskrisen.

Figur 2 – Treårig genomsnittlig ränteförändring i förhållande till tyska statsobligationer (Bund)



Källa: Databasen Ameco, egna beräkningar.

51 De mest relevanta externa riktmärkena för EBA:s test är Bank of Englands stresstestning, det stresstest som genomförs av Förenta staternas Federal Reserve och det stresstest som genomförs av IMF för euroområdet. EBA:s negativa scenario 2018 hade en lika stor eller större allvarlighetsgrad när det gäller BNP, men var svagare än de andra när det gäller arbetslöshet, långfristiga räntor, kreditspreadar och fastighetspriser(se exempel i ***ruta 3***).

Ruta 3

Jämförelse med andra myndigheter som utför stresstest

De scenariobeskrivningar som väljs av respektive myndigheter som utför stresstesten påverkar visserligen allvarlighetsgraden, men följande jämförelser är ändå relevanta:

— När det gäller absoluta BNP-minskningar var BNP-nedgången likvärdig med Förenta staternas mycket negativa scenario. Allvarlighetsgraden var högre än i Bank of Englands test (se ***bilaga III***).

— För arbetslöshet (euroområdet) var allvarlighetsgraden i Bank of Englands test högre, när det gäller både avvikelse från grundscenariot och absolut ökning.

— För långfristiga räntor var avvikelsen från grundscenariot väsentligt mer allvarlig i Bank of Englands test. Inom EBA:s stresstest översteg ökningen av räntesatser i euroområdet inte 100 räntepunkter. Å andra sidan sjönk räntesatserna under perioden i Federal Reserves stresstest. När det gäller kreditspreadar för obligationer var inverkan av de skärpta finansiella villkoren större i IMF:s scenario än i EBA:s stresstest 2018.

52 De relevanta internationella riktmärkena visar på att stresstest kan omfatta ett eller flera negativa scenarier[32]. Protokollen från sammanträdena i EBA:s tillsynsstyrelse hänvisar inte till någon diskussion eller något beslut om huruvida ett eller flera scenarier bör användas. Samtliga av EBA:s stresstest sedan 2011 har genomförts med ett negativt scenario. Som en jämförelse har Förenta staternas Federal Reserve och Bank of England som praxis att ta fram två scenarier. Dessutom kompletterade IMF, i

[32] Baselkommittén för banktillsyn, Banken för internationell betalningsutjämning, *Stress testing principles* (principer för stresstestning), senast uppdaterat i oktober 2018, s. 6.

sitt senaste stresstest för euroområdet, det makrofinansiella scenariot med en rad känslighetstest[33].

Bankernas beräkningar är fortfarande i viss mån en svart låda för EBA

53 EBA tog fram en metod som definierar hur banker bör beräkna inverkan av stressen i grundscenariot och det negativa scenariot.

54 I metoden används övre och undre gränser för att säkerställa en nivå av tillsynsförsiktighet, i synnerhet så att bankerna inte kan dra nytta av stressen i vissa fall. Exempelvis omfattas ränteinkomster från nödlidande lån, enligt bankernas prognoser, av en övre gräns för att se till att de inte är för optimistiska.

55 Eftersom det är bankerna själva som beräknar resultaten genomgår de ett kvalitetssäkringsförfarande.

56 Vi undersökte om

a) metoden var lämplig och om

b) EBA fick tillräckliga garantier i fråga om tillförlitligheten hos bankernas beräkningar.

De val som gjordes inverkade på resultatens rimlighet

57 Metoden antas av EBA:s tillsynsstyrelse. Den kan även bevilja undantag från metoden. Trots att sådana undantag rör enskilda banker finns det ingen mekanism som säkerställer att de röstberättigade ledamöterna som befinner sig i en potentiell intressekonflikt inte delar i omröstningen. Ett sådant undantag gjordes 2016 när tillsynsstyrelsen godkände en avvikelse från metoden (till förmån för en stor bank,

[33] I IMF:s landrapport nr 18/228 anges att en mängd olika känslighetstest genomfördes för att ytterligare undersöka motståndskraften hos euroområdets banksystem mot mer omfattande förändringar av riskfaktorer. I ett omvänt stresstest för oklara och komplexa tillgångar bedömdes den värderingschock till följd av mild felprissättning som krävs för att uttömma kapitalbuffertarna.

trots att EBA:s personal hade invändningar). Det fanns inga sådana undantag inom ramen för 2018 års stresstest.

58 Vi konstaterade att EBA:s metod på det hela taget var mycket omfattande. Men för vissa aspekter är metoden inte tillräckligt detaljerad när det gäller begränsningar och vägledning, till exempel på området kreditrisk (kreditdelar utan säkerhet, räddningsförvärv och behandling av säkerheter som inte är hypoteksgrundade).

59 När bankerna tillämpar metoden måste de omvandla grundscenariot och det negativa scenariot (dvs. makroekonomiska parametrar) till riskparametrar. Detta görs ofta via modeller[34]. Dessa modellbaserade beräkningar leder till ändringar av balansräkningen, resultaträkningen samt de riskvägda tillgångarna (och följaktligen kapitalkraven[35]). I ***ruta 4*** finns en förenklad illustration av kreditrisk.

[34] Banker har olika möjligheter att fastställa kapitalkraven. De kan använda antingen den så kallade standardiserade metoden eller internmetoden (på grundläggande eller avancerad nivå). I det senare fallet är det troligt att modeller används. Enligt lagstiftningen måste dessa modeller godkännas av bankernas tillsynsmyndighet.

[35] Kapitalkrav uttrycks som procentandel av riskvägda tillgångar.

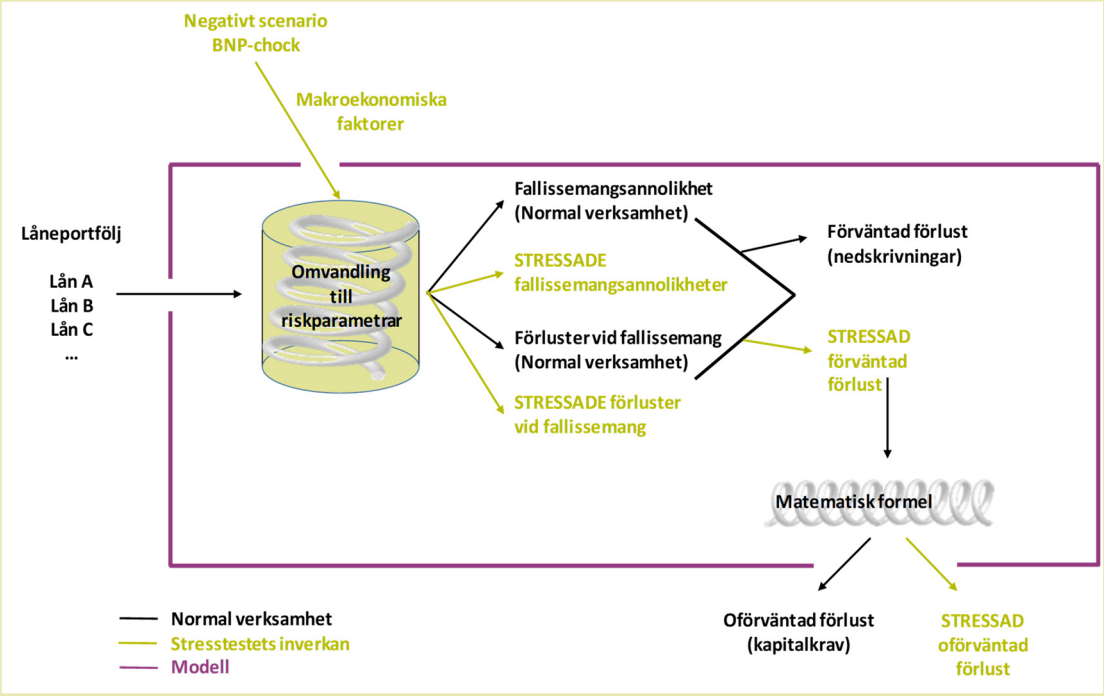
Ruta 4

Omvandling av makroekonomiska parametrar till inverkan

När det gäller kreditrisk måste de makroekonomiska parametrarna omvandlas till bland annat sannolikhet för fallissemang (PD) och förlust vid fallissemang (LGD). Till exempel bör sannolikheten för fallissemang för en låneportfölj för konsumentkredit beräknas med hänvisning till bland annat responskoefficienter för BNP, privat konsumtion, arbetslöshet och räntesatser.

Sannolikhet för fallissemang och förlust vid fallissemang är de inputparametrar i bankernas modeller som används för att beräkna förväntad och oförväntad förlust och kapitalkrav. I *figur 3* finns en förenklad illustration.

Figur 3 – Omvandling av parametrar till inverkan (för kreditrisk)



Anmärkning: De interna modeller som en bank använder för redovisnings- och tillsynsändamål kan även användas för stresstestning. Bankerna kan dock även ha specifika modeller för att genomföra stresstestet.

Källa: Revisionsrätten.

60 När det gäller banker som använde sina egna modeller är riktigheten central för att resultaten av stresstesten ska vara trovärdiga. Sådana modeller som utarbetas av bankerna själva kan dock vara snedvridna[36] vilket visar på behovet av noggrann kvalitetssäkring.

61 När bankerna inte har lämpliga modeller för att värdera kreditriskparametrar (dvs. sannolikhet för fallissemang och förlust vid fallissemang, se ***figur 3***) förväntas de förlita sig på de riktmärken för kreditrisk som tagits fram av ECB. Dessa riktmärken togs fram av ECB:s direktorat för makrotillsyn och finansiell stabilitet, ett direktorat inom ECB:s penningpolitiska avdelning.

62 Utöver den resulterande modellosäkerheten konstaterade vi även brister i vissa av de antaganden som användes.

63 Riktmärkena bör bestå av en koefficient eller en uppsättning koefficienter för varje riskparameter (sannolikhet för fallissemang, förlust vid fallissemang etc.) som mäter responsen för varje risk i fråga om de enskilda makroekonomiska variablerna. Den metod som används för att ta fram riktmärken och riktmärkena i sig (inbegripet koefficienterna) diskuterades med nationella behöriga myndigheter. Riktmärkena godkändes av EBA:s tillsynsstyrelse[37]. ECB tillhandahåller dock inte exakt dessa koefficienter till berörda banker och offentliggör dem heller inte. I stället genereras ett resultat för varje portföljtyp för varje land på grundval av de makroekonomiska variablerna i grundscenariot och det negativa scenariot, och det är enbart detta resultat som bankerna informeras om. Sammanlagt har detta minskat transparensen[38] och gett bankerna anledning att i vår enkät nämna att framtagandet av riktmärkena för kreditrisk var ett förfarande av ”svart låda”-typ.

64 Nedifrån och upp-strategin begränsades i och med att ett antal övre och undre gränser infördes (se punkt ***54***). EBA genomförde några *ad hoc*-bedömningar (även inbegripet bankdata) för att beräkna inverkan av dessa övre och undre gränser på bankernas resultat. Men med sina begränsade resurser har EBA inte kunnat ta fram en fullständig översikt över vilken inverkan dessa övre och undre gränser haft på resultaten.

---

[37] Metoden för att ta fram riktmärken presenterades även för banksektorn (endast euroområdets banker) i samband med den stresstest-workshop för branschen som hölls inför stresstestet.

[38] EBA anser att mer transparens kring metoden bakom riktmärket för kreditrisk kan göra det enklare för banker att manipulera resultaten, men manipulering är möjlig i alla delar av processen.

65 Antaganden måste göras om bankerna ska kunna göra egna prognoser. Vissa av dessa antaganden görs via metoden, andra kan göras av bankerna själva. Ett centralt metodval var att arbeta med antagandet om en statisk snarare än en dynamisk balansräkning, närmare bestämt en oförändrad affärsmodell under hela prognosperioden, vilket innebär att tillgångar och skulder som förfaller ersätts av poster med liknande egenskaper i bankernas prognoser.

66 Det finns nackdelar med antagandet om en statisk balansräkning:

— Banker som påverkas kraftigt i en stressituation förlorar sannolikt affärsmöjligheter och tillgång till finansiering (särskilt marknadsfinansiering eller internbankfinansiering). Detta kan dock inte återspeglas i bankernas beräkningar.

— I viss utsträckning skulle bankerna kunna motverka de negativa effekterna i det negativa scenariot genom att använda återhämtningsalternativ[39] som exempelvis försäljning av tillgångar. Antagandet om en statisk balansräkning tillåter dock inte bankerna att ange sådana åtgärder inom ramen för det negativa scenariot. Vi är medvetna om att EBA och de behöriga myndigheterna skulle vara tvungna att bedöma sådana åtgärders trovärdighet och genomförbarhet, men konstaterar samtidigt att Bank of Englands stresstest 2018 inbegrep användningen av ”strategiska ” förvaltningsåtgärder som en bank realistiskt sett skulle kunna vidta i ett stresscenario. Att inte ta hänsyn till denna aspekt inverkar negativt på bedömningen av den faktiska motståndskraften hos en bank som skulle lida under stressen.

EBA har begränsad inblick i tillförlitligheten hos bankernas beräkningar

67 EBA har den rättsliga grunden[40] för att bli direkt delaktig i att kontrollera kvaliteten på bankers modeller och resultat. Närmare bestämt har EBA befogenhet att i) begära uppgifter direkt från banker, ii) kräva att de behöriga myndigheterna genomför specifika utvärderingar, iii) begära att de behöriga myndigheterna utför

[39] Detta kan inbegripa tillämpning av åtgärder som fastställs i en banks återhämtningsplan. I återhämtningsplaner beskrivs de åtgärder som en bank skulle vidta om deras finansiella ställning skulle försämras kraftigt. De måste uppdateras varje år.

[40] Artikel 32.3a och 32.3b i EBA-förordningen.

inspektioner på plats och iv) begära att de behöriga myndigheterna kräver att banker låter den relevanta informationen bli föremål för en oberoende granskning.

68 Mot bakgrund av den nuvarande styrningsstrukturen och de begränsade resurserna förlitade sig EBA helt och hållet[41] på de behöriga myndigheternas kvalitetssäkring. Endast 2011 utfördes kvalitetssäkringen direkt av EBA:s personal som bistods av en grupp av nationella experter och experter från ECB och ESRB.

69 EBA tog fram standardmallar som bankerna skulle fylla i med samtliga uppgifter som krävdes (upp till 900 000 datapunkter för de större bankerna). EBA tillhandahöll även vägledning för mallen.

70 Bankerna lämnade in de ifyllda mallarna till de behöriga myndigheterna, som genomförde kontroller för att säkerställa uppgifternas kvalitet. Därefter lämnade de behöriga myndigheterna in mallarna till EBA.

71 Efter att ha godtagit filerna utförde EBA automatiserade kvalitetskontroller av uppgifterna i de inlämnade mallarna. Alla eventuella problem som rörde uppgifternas kvalitet överfördes till de behöriga myndigheterna för granskning.

72 Därför undersökte vi om

a) EBA hade tillräckliga garantier i fråga om de kvalitetskontroller som genomfördes av de behöriga myndigheterna och om

b) EBA:s egna kontroller var utformade så att de säkerställde kvaliteten på de resultat som bankerna tillhandahöll.

EBA hade begränsad information om de kvalitetskontroller som genomfördes av de behöriga myndigheterna

73 När det gäller de kvalitetskontroller som de behöriga myndigheterna var skyldiga att utföra hänvisades det i metodbeskrivningen till vissa åtgärder som de behöriga myndigheterna borde ha vidtagit (de behöriga myndigheterna ombes att granska, kräva, ifrågasätta etc.). Metodbeskrivningen var ett bindande dokument. Samtidigt tog EBA fram en specifik handbok för kvalitetssäkring. Den innehöll riktlinjer för de behöriga myndigheterna, för deras granskning av bankernas beräkningar och för att ifrågasätta de resultat som bankerna lämnat in. Handboken godkändes av

[41] Se t.ex. EBA:s handböcker om kvalitetssäkring.

tillsynsstyrelsen som ett icke-bindande dokument, vilket gav de behöriga myndigheterna stort handlingsutrymme.

74 De behöriga myndigheterna förväntades be bankerna att tillhandahålla förklarande anmärkningar eller andra dokument i ett format som fastställdes av den behöriga myndigheten, inbegripet den kvalitativa information som anges i ***bilaga III*** till metodbeskrivningen. De förklarande anmärkningarna förväntades användas i kvalitetssäkringsprocessen av de behöriga myndigheterna, för att hjälpa dem att göra en meningsfull analys av de inlämnade uppgifterna. Anmärkningarnas kvalitet och detaljnivå varierade mellan de behöriga myndigheterna[42].

75 EBA ansåg sig inte vara i stånd att systematiskt ifrågasätta eller övervaka de behöriga myndigheternas arbete. Vi konstaterade att EBA inte hade någon detaljerad information om hur djupgående eller omfattande kontroller som genomfördes av de behöriga myndigheterna, i synnerhet i fråga om följande:

— Huruvida de behöriga myndigheterna bedömer hur välfungerande bankernas modeller för stresstestning är i förhållande till miniminormer för riskparametrarnas ekonometriska sundhet och respons. Faktum är att tillsynsmyndigheterna, enligt vår enkät bland behöriga myndigheter och de intervjuer som genomfördes, inte utförde djupgående kontroller av dessa modeller på plats. Modellerna ifrågasattes enbart av tillsynsmyndigheterna om de ansåg att vissa sifferuppgifter var osannolika.

— I vilken utsträckning resultaten påverkades av tillämpningen av begränsningar (övre och undre gränser), det vill säga hur mycket resultaten hade skilt sig i positiv eller negativ riktning om det inte funnits begränsningar. Varken EBA eller de behöriga myndigheterna har systematiskt samlat in sådan information.

— I vilken utsträckning resultaten påverkades av andra uppgifter, exempelvis ECB:s riktmärken för kreditrisk. Dessutom saknade EBA information om huruvida riktmärkena användes på grund av svaga/bristfälliga interna modeller hos bankerna eller eftersom riktmärkenas sifferuppgifter var mer gynnsamma än bankernas egna beräkningar. Det är upp till de behöriga myndigheterna själva att besluta om de vill använda ECB:s riktmärken för kreditrisk när de bedömer att

[42] Vår enkät visade till exempel att omfattningen av de uppgifter som tillhandhölls de behöriga myndigheterna med avseende på bilaga 3 i testomgången 2016 varierade stort (dokumenten bestod av mellan 11 och 180 sidor).

bankernas sifferuppgifter är alltför optimistiska eller när de anser att bankernas egna modeller är olämpliga.

76 I handboken för kvalitetssäkring föreslogs det att de behöriga myndigheterna skulle genomföra en självutvärdering av tillämpningen av handboken. Det var dock inte en enda behörig myndighet som lämnade en sådan utvärdering till EBA.

EBA:s egna kontroller är otillräckliga

77 EBA hade begränsade personalresurser – omkring sju heltidsekvivalenter – för att hantera 2018 års test. EBA utförde automatiserade kontroller av de uppgifter som lämnades in av de behöriga myndigheterna. Dessa inbegrep i) kontroll av sifferuppgifter (felaktiga tecken, delsummor ska inte överstiga totalsummor etc.), ii) kontroll av att metodens begräsningar tillämpades korrekt och iii) statistiska rimlighetskontroller. De informerade de behöriga myndigheterna om resultaten av kontrollerna, och dessa bar ansvaret för uppföljningen.

78 Inom ramen för rimlighetskontrollerna jämfördes olika sifferuppgifter från bankerna. Uppgifter som avvek från normalfördelningen ansågs ha potentiella kvalitetsproblem (avvikande värden).

79 För dessa kontroller beaktades alla banker tillsammans. Att urvalet var så litet innebar att grupper av banker (med liknande geografisk exponering och därmed sammanhängande stressnivåer, liknande affärsmodeller eller liknande grad av finansiell sundhet) inte kunde skapas. Därför var EBA:s identifiering av avvikande värden av mycket begränsad nytta för att kontrollera resultaten, eftersom det finns många giltiga förklaringar till avvikande värden. Att enbart titta på avvikande värden kan i själva verket leda till att man inte uppmärksammar mer kritiska fall, närmare bestämt banker som borde ha haft, men inte hade, avvikande värden.

80 Trots rollen som samordnare fick EBA inte systematiskt information – och hade heller inte resurser för att systematiskt begära information – från de behöriga myndigheternas tillsynsverksamhet (t.ex. ÖuP-betyg[43] per bank) som hade varit relevant för att bedöma giltigheten hos stresstestets resultat.

[43] Det övergripande ÖuP-betyget är på en skala från 1 (ingen identifierbar risk) till 4 (hög risk).

81 EBA hade begränsad information om i vilken utsträckning de behöriga myndigheterna hade följt upp de kvalitetsproblem som EBA lyft fram. I de fall EBA uttryckte farhågor över huruvida resultaten var konservativt beräknade var man helt beroende av de behöriga myndigheternas goda vilja för att få respons. Kvaliteten på återkopplingen för testomgången 2018 skilde sig också mycket åt mellan de behöriga myndigheterna. I de fall EBA mottog förklaringar hade man inte tid eller resurser för att ifrågasätta dem på djupet. Om EBA inte mottog några förklaringar följdes detta i många fall inte upp, med utgångspunkten att den behöriga myndigheten i fråga hade giltiga anledningar till att inte lämna några ytterligare kommentarer.

82 Det finns några exempel på att kapitalbrist uppstått hos banker kort tid efter det att EBA offentliggjort resultaten av stresstestet. Bristerna uppstod under normala ekonomiska och finansiella förhållanden (dvs. inte inom ramen för ett stresscenario). Kärnprimärrelationen[44] inom ramen för grundscenariot återspeglade inte sådana situationer. I praktiken förlitade sig EBA på de utgångspunktsuppgifter som bankerna tillhandahållit.

83 EBA förlitade sig alltså på de behöriga myndigheternas kvalitetssäkring och spelade således en begränsad roll i kvalitetssäkringsprocessen. Tillsynsstyrelsen beslutade aldrig att använda sina befogenheter enligt EBA-förordningen, såsom möjligheten att kräva att de behöriga myndigheterna genomför specifika utvärderingar eller gör inspektioner på plats (se punkterna ***67***–***68***).

EBA:s och behöriga myndigheters publikationer var av varierande kvalitet

84 Resultat och centrala och relevanta uppgifter från det EU-omfattande stresstestet offentliggjordes i november 2018. Stresstestets inverkan visas i synnerhet av variationen när det gäller kärnprimärkapital och bruttosoliditetsgrad[45]. På EBA:s webbplats finns dokument som innehåller analyser av resultaten. Där finns även en databas med den information som samlats in från bankerna under processens gång.

---

[44] Kärnprimärrelation = kärnprimärkapital / ∑ riskvägda exponeringsbelopp (för kreditrisk, marknadsrisk, operativ risk etc.).

[45] Graden infördes efter finanskrisen för att förhindra en alltför låg bruttosoliditet i banksektorn (bankernas risker tas inte i beaktande). Den motsvarar primärkapital/summan av exponeringsvärdet för tillgångar och poster utanför balansräkningen.

85 Liksom EBA offentliggjorde även vissa behöriga myndigheter och deltagande banker resultaten av EBA:s stresstest.

86 I det syftet granskade vi

a) relevansen i EBA:s publikationer,

b) riktigheten i behöriga myndigheters och bankers kommunikation.

EBA offentliggjorde en enastående mängd uppgifter, men viss central information saknas

87 Mängden information som EBA offentliggjorde överstiger vida den information som offentliggjorts av andra myndigheter om deras egna stresstest. Detta medför större transparens, i synnerhet för tillsynsmyndigheter, bankanalytiker och andra expertläsare.

88 För att bedöma informationsvärdet hos de uppgifter som offentliggjorts av EBA undersökte vi om informationen i fråga gav svar på följande frågor:

a) Vilka var de drivande faktorerna bakom resultaten?

b) Är resultaten jämförbara?

c) Framgår det tydligt om EU:s banker och EU:s finanssystem är motståndskraftiga mot stress?

Information om de drivande faktorerna

89 I EBA:s rapport analyseras på aggregerad nivå de främsta drivande faktorerna bakom inverkan per risktyp (kreditrisk, marknadsrisk, operativ risk) och inverkan på de huvudsakliga balansräkningsposterna. Vidare finns en mer detaljerad beskrivning av specifika risktypers inverkan och metodologiska antaganden (det anges bland annat att kreditriskförluster är den främsta bidragande faktorn till stressinverkan).

90 Följande viktiga information saknas i EBA:s rapport om resultaten:

— I vilken utsträckning kreditförlusterna, den i särklass största drivande faktorn för negativa resultat, drevs på av nya fallissemang eller av tidigare ackumulerade fallerade tillgångar[46].

— I vilken utsträckning EBA:s metod, inbegripet EBA:s antaganden och begränsningar (se punkt ***64***) eller användningen av ECB:s riktmärken för kreditrisk (se punkterna ***60***–***63***) påverkade resultaten. EBA har hittills inte utvärderat dessa aspekter.

Jämförelse av resultaten

91 I EBA:s rapport hänvisas det till faktumet att det finns stora variationer mellan banker. Det stämmer att det av ett antal anledningar är svårt att jämföra enskilda bankers resultat, till exempel följande:

— Antagandet om en statisk balansräkning (se punkterna ***65***–***66***) och andra föreskrivande faktorer (se punkt ***64***) i metoden har varierande inverkan på enskilda banker.

— Bankers resultat (dvs. variation i kärnprimärkapitalrelationen) påverkas av den metod de använder för att beräkna sina lagstadgade kapitalkrav, vilket innebär att det påverkar nämnaren i relationen[47] (se punkt ***59***).

— Varje bank omvandlar parametrarna för grundscenariot och det negativa scenariot på sitt eget sätt (främst genom skräddarsydda modeller (se punkterna ***59***–***60***).

---

[46] Den senare aspekten är särskilt relevant, eftersom förlusterna skulle kunna bero på att EBA:s metod är striktare än bankers redovisning. I så fall skulle kreditförluster inom ramen för stresstestet visa på otillräckliga avsättningar i nuläget snarare än ytterligare framtida förluster i ett negativt scenario.

[47] T.ex. är kapitalkraven för kreditrisk i stort sett oförändrade för de banker (de minst sofistikerade) som använder den standardiserade metoden, men skulle öka för banker som använder den grundläggande internmetoden eftersom sannolikheten för fallissemang skulle öka. Det är dock enbart kapitalkraven för de (mest sofistikerade) banker som använder den avancerade internmetoden som skulle återspegla det negativa scenariot i stor utsträckning.

— Det fanns ingen enhetlig kvalitetssäkringsstrategi bland de behöriga myndigheterna (se punkterna ***73***–***83***).

92 Såsom angetts i punkt ***87*** offentliggör EBA ett brett spektrum av användbar information som annars inte skulle finnas tillgänglig. I EBA:s rapport saknades dock vissa förklaringar för att hjälpa läsaren att sätta sifferuppgifterna i ett sammanhang. I rapporten finns exempelvis ingen analys av banker per land[48] där bankernas resultat jämförs med det negativa scenariots relativa allvarlighetsgrad för deras land. Exempel på förklaringar som saknas rör

— i vilken utsträckning stressnivåerna skilde sig åt mellan länderna,

— i vilken utsträckning stressnivåerna skilde sig åt från finanskrisen (en liknande jämförelse gjordes av Bank of England),

— den metod som användes av varje bank för att beräkna kapitalkraven och hur det påverkade resultaten[49].

93 I ***ruta 5*** finns exempel på analyser som vi genomförde för att sätta 2018 års resultat i ett sammanhang. Sådan information och följderna för motståndskraften inbegreps dock inte i EBA:s publikationer.

---

[48] Till skillnad från 2016 års rapport innehåller 2018 års rapport t.ex. en tabell som jämför aggregerade övergående (”transitional”) och fullt ut uppfyllda (”fully loaded”) kärnprimärkapitalrelationer per jurisdiktion, men utan någon uppdelning för länderna i euroområdet (det är enbart sex länder, euroområdet och EU som visas). Det bör noteras att uppgifter per land utelämnades från slutpublikationen 2016 på begäran av ECB, i dess roll som behörig myndighet.

[49] I EBA:s rapport (s. 22) angavs enbart att utvecklingen av bankers kapitalrelationer och inverkan med och utan övergångsarrangemang skiljer sig åt mellan bankerna, vid jämförelser mellan bankernas övergående och fullt ut uppfyllda resultat. Rapporten gav inga klarheter i fråga om hur banker drog nytta av dessa olika arrangemang, även om detta är märkbart i de interaktiva verktygen online.

Ruta 5

2018 års resultat – exempel på vad EBA borde ha förklarat

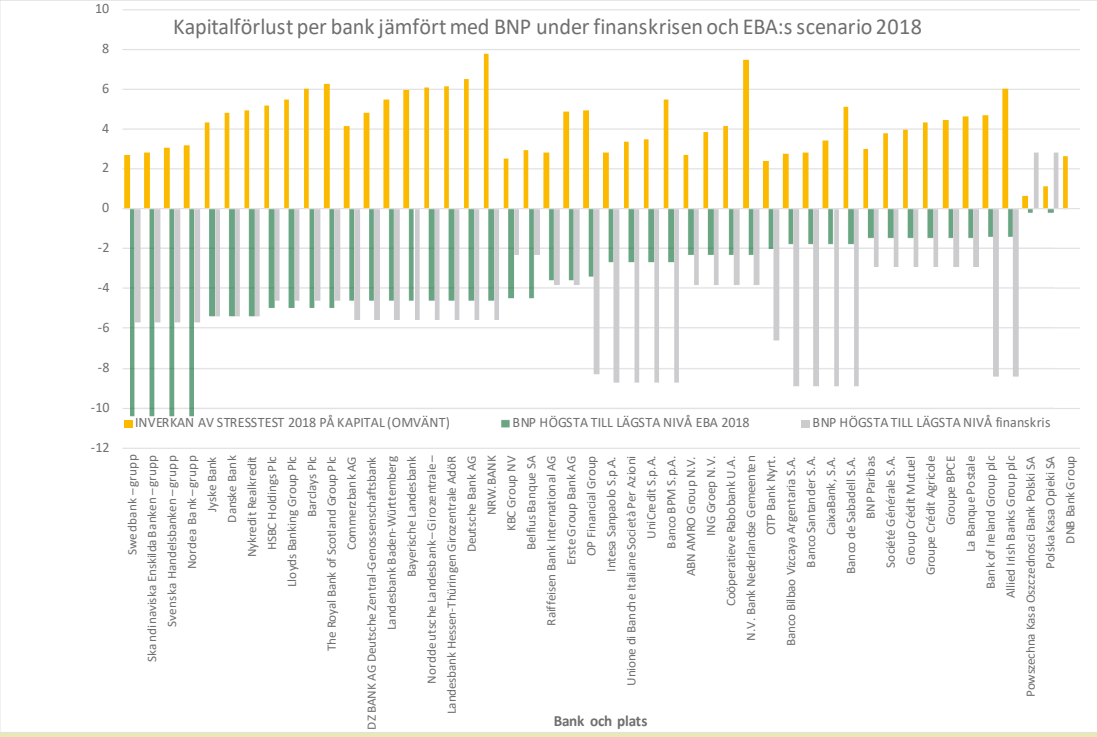
År 2018 uppvisade banker i Sverige och Belgien bland de minsta effekterna när det gäller kärnprimärrelation, trots BNP-chocker som var långt över genomsnittet och två gånger så stora som under finanskrisen. Den deltagande banken i Ungern uppvisade den tredje lägsta effekten, med en BNP-minskning som var långt under genomsnittet och mindre än en tredjedel av den som skedde under finanskrisen. Effekten var allra minst för polska banker. BNP minskade dock nästan inte alls för Polen (−0,2 %).

Deltagande banker i Irland stod för det mest anmärkningsvärda resultatet: effekterna var långt över genomsnittet, samtidigt som BNP-minskningen var näst lägst (inte ens 20 % av finanskrisen).

De avvikande värdena, det vill säga banker som uppvisade en mycket betydande effekt på kärnprimärrelationen, står en bank i Nederländerna (N.V. Bank Nederlandse Gemeenten) och en i Italien (Banco BPM) för.

Detaljerade uppgifter för samtliga länder finns i ***figur 4*** och ***tabell 2***.

Figur 4 – Kapitalförlust per bank jämfört med BNP-minskningen under finanskrisen och inom ramen för det negativa scenariot



Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från EBA.

Tabell 2 – Jämförelse av BNP-minskning (från högsta till lägsta nivå) med inverkan på kärnprimärrelation (övergående)

Jämförelse med finanskrisen	Land	Antal banker	Jämförelse med genomsnittlig BNP-minskning från högsta till lägsta nivå (EU)	Inverkan på kärnprimärkapital (jämfört med genomsnitt)
Betydligt lägre än finanskrisen	ES	4	under genomsnittet	blandad (mycket låg till låg, och 1 hög)
	IT	4	under genomsnittet	blandad (låg till mycket låg, och 1 hög)
	HU	1	under genomsnittet	mycket låg
	IE	2	betydligt lägre	hög till mycket hög
	FI	1	nära genomsnittet	hög
Lägre än finanskrisen	NL	4	under genomsnittet	blandad (låg till mycket låg, och 1 extremt hög (avvikande värde)
	FR	6	betydligt lägre	blandad (låg till mycket låg, och 3 höga)
	DE	8	över genomsnittet	blandad (hög till mycket hög och 1 extremt hög (avvikande värde), men 1 låg)
Nära finanskrisen	DK	3	betydligt högre	hög
	AT	2	nära genomsnittet	blandad (1 hög, 1 mycket låg)
Högre än finanskrisen	UK	4	över genomsnittet	hög till mycket hög
Betydligt högre än finanskrisen	SE	4	betydligt högre	mycket låg
	BE	2	över genomsnittet	mycket låg
	PL	2	nästan ingen minskning	extremt låg inverkan (avvikande värde)

Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från EBA.

Bankernas och det finansiella systemets motståndskraft

94 För varje bank innehåller EBA:s rapport utvecklingen för flera kapitalrelationer (t.ex. kärnprimärkapitalrelation och bruttosoliditetsgraden), det vill säga den innehåller värdet för 2017, värdet efter stressen (2020) och skillnaden mellan de två. En förbättring jämfört med tidigare år är faktumet att 2018 års rapport för första gången listade bankerna enligt storleken på kärnprimärkapitalrelationen.

95 Viss viktig information som krävs för att förstå en banks motståndskraft, det vill säga förstå om en bank skulle klara att uppfylla kapitalkraven eller inte under ogynnsamma förhållanden, saknas i EBA:s rapport: kapitalkraven för var och en av bankerna (dvs. pelare 1, pelare 2 och kombinerade buffertkrav).

96 EBA:s personal föreslog att kapitalkraven skulle offentliggöras, men detta förslag förkastades av tillsynsstyrelsen. I yttrandet från 2015 förespråkade dock EBA att kapitalkraven skulle offentliggöras. EBA påpekade även att direktivet om

marknadsmissbruk[50] kräver ett offentliggörande av kapitalkrav för institut som innehar börsnoterade värdepapper[51]. Dåvarande ordföranden för EBA:s tillsynsstyrelse har upprepade gånger offentligt hävdat att behöriga myndigheter bör offentliggöra denna information. Som jämförelse inbegriper Bank of England denna information i offentliggörandet av sina egna stresstestresultat[52]. Praxis på detta område varierar mellan behöriga myndigheter (som har befogenhet att offentliggöra dessa krav) och banker (som kan offentliggöra dem på eget initiativ).

97 Eftersom EBA inte offentliggjorde bankernas kapitalkrav är läsarna tvungna att hämta denna information från andra offentliga källor, som ofta lämnar ut uppgifter på ett inkonsekvent sätt och i olika former. Med avseende på 2016 års stresstest sökte vi efter denna information för ett urval på åtta banker och konstaterade att de skulle ha brutit mot både de kombinerade buffertkraven och minimikapitalkraven (dvs. pelare 1 och pelare 2). EBA:s rapport 2016 saknade denna viktiga information.

98 När det gäller 2018, på grundval av den information som står till EBA:s förfogande, konstaterade vi att inga av bankerna skulle ha brutit mot minimikraven (pelare 1 och pelare 2 baserat på kärnprimärkapital). Fyra banker skulle dock ha brutit mot den tröskel som nämns i artikel 27.1 i direktivet om återhämning och resolution av banker[53] (kapitalbaskrav plus 1,5 procentenheter), vilket kan utlösa åtgärder för tidigt ingripande. Vi identifierade även nio banker som skulle ha brutit mot de kombinerade buffertkraven.

---

[50] Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6/EG av den 28 januari 2003 om insiderhandel och otillbörlig marknadspåverkan (marknadsmissbruk), (EUT L 96, 12.4.2003, s. 16).

[51] EBA, *Opinion on interaction of pillar 1, pillar 2, combined buffer requirements and restrictions on distributions* (yttrande om interaktionen mellan pelare 1, pelare 2, kombinerade buffertkrav och begränsningar av utdelningar), 16.12.2015, punkterna 10–13 och 15: https://www.eba.europa.eu/documents/10180/983359/EBA-Op-2015-24+Opinion+on+MDA.pdf.

[52] *Stress testing the UK banking system: 2017 results* (stresstestning av Förenade kungarikets banksystem: 2017 års resultat), både på aggregerad grund och per bank, s. 10.

[53] Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU (EUT L 173, 12.6.2014, s. 190).

99 Dessutom ger det faktum att ett antal banker riskerade att bryta mot tröskeln på 3 % för bruttosoliditet vid en nedgång upphov till oro och skulle ha förtjänat mer uppmärksamhet än en enda rad i EBA:s rapport på 60 sidor[54].

100 Stresstestet bygger på antagandet om en statisk balansräkning, vilket innebär att EBA inte samlar in information om förvaltningsåtgärder som bankerna skulle kunna vidta, i synnerhet deras alternativ för återhämtning, och att EBA därmed inte är i stånd att offentliggöra sådan information. Utan denna extra information kan inte bankers förmåga att minska de negativa effekterna av det negativa scenariot – och således deras motståndskraft – bedömas[55].

101 De negativa scenarierna förändras från testomgång till testomgång när det gäller allvarlighetsgrad och de risker som omfattas. Det gör det svårt att bedöma huruvida bankernas motståndskraft har förbättrats eller försämrats över tid.

102 EBA:s allmänna slutsats 2016 var att EU:s banksystem var motståndskraftigt. EBA gjorde inte samma explicita uttalande i 2018 års rapport, men ett antal behöriga myndigheter hävdade att resultaten visade att bankerna under deras tillsyn var motståndskraftiga. Vidare kan ingen friskförklaring ges varken till samtliga enskilda banker eller till de finansiella systemen i alla länder:

— en jämförelse med finanskrisen 2008 skulle visa om EU:s banker är bättre rustade än för tio år sedan att stå emot så allvarlig stress. Det negativa scenariot var dock, vilket redan förklarats, mindre allvarligt än finanskrisen.

— När det gäller enskilda banker var det vissa som bröt eller nästan bröt mot de lagstadgade minimikraven (se punkterna ***97***–***98***). När det gäller systemet som helhet genomfördes ingen analys (inbegripet förstärkande effekter, vanliga mönster etc.).

— Det finns några exempel på banker som, kort efter det att stresstestet offentliggjordes, drabbades av betydande kapitalbrist.

---

[54] Christian Stiefmueller, *Banks stress-tests 2018: Trying too hard to reassure* (bankers stresstest 2018: strävar för mycket efter att lugna), *Finance Watch*, 7 november 2018.

[55] Att bedöma om dessa återhämtningsalternativ är trovärdiga och rimliga ingår som en del i den löpande tillsynen.

103 Slutligen konstaterar vi att tidigare ordföranden i ECB:s tillsynsnämnd upprepade gånger påpekat att ECB, genom noggranna genomgångar av balansräkningar kombinerat med ett stresstest, på ett avgörande sätt ökat sin kunskap om bankernas faktiska finansiella situation[56]. Med hänvisning till stresstestet 2018 noterade hon att det är mycket kostnadsintensivt för den finansiella tillsynsmyndigheten och att det inte ger tillräckligt med nya insikter[57].

104 Den dåvarande ordföranden för EBA underströk att det betydande tryck från tillsynsinstanserna som samordnats av EBA genom flera stresstest och rekapitaliseringsåtgärder[58] spelat en positiv roll för att stärka bankernas kapitalrelationer och att den detaljerade redovisningen av resultaten också har förstärkt marknadsdisciplinen och bidragit till att återställa förtroendet[59]. Men han angav också[60] att informationsvärdet, oavsett mängden uppgifter som offentliggörs, är begränsat på grund av att det saknas samband mellan stresstestresultat och tillsynsåtgärder och på grund av oförenligheten mellan transparensen hos de tidigare och den bristande insynen hos de senare.

Vissa behöriga myndigheters och bankers kommunikation målar upp en överdrivet positiv bild

105 Inför offentliggörandet hade tillsynsstyrelsen godkänt ett kommunikationsprotokoll för det EU-omfattande stresstestet, som var utformat för att främja samordning, enhetlighet och konsekvens i den externa kommunikationen. I protokollet ligger fokus på interaktion med och extern kommunikation från behöriga myndigheter, och det fastställs miniminormer för behöriga myndigheters och bankers publikationer.

---

[56] Tal av Danièle Nouy, *A year of the SSM – résumé and outlook* (ett år med den gemensamma tillsynsmekanismen – sammanfattning och framtidsutsikter), vid European Supervisor Education Initiative Conference 2015, Prag oktober 2015.

[57] Handelsblatt, *EZB fordert Banken-Stresstest 2.0* av A Kröner, J Deters, 27.11.2018.

[58] Tal av Andrea Enria, dåvarande ordförande för Europeiska bankmyndigheten, som hölls på Danmarks nationalbank, 14.6.2017.

[59] Inledande kommentarer av Andrea Enria, vid EBA–IMF-symposiet i London, 1.3.2017.

[60] Tal av Andrea Enria, dåvarande ordförande för Europeiska bankmyndigheten, som hölls på Rumäniens nationalbank, 15.11.2018.

106 Detta till trots finns det skillnader mellan de pressmeddelanden om stresstestet som offentliggjorts av behöriga myndigheter och deltagande banker när det gäller både kvantitet och innehåll. ECB hänvisade i sin kommunikation till EBA:s rapport. Vi har emellertid identifierat fall, även i euroområdet, där nationella behöriga myndigheter eller banker målade upp en fördelaktig bild av motståndskraften hos en bank eller det finansiella systemet på nationell nivå, trots att det förekommit överträdelser av de lagstadgade minimikapitalkraven inom ramen för det negativa scenariot (se ***ruta 6***). Det visar att EBA inte har makt att bestämma vad enskilda behöriga myndigheter och deltagande banker offentliggör. Detta är särskilt viktigt eftersom samtliga behöriga myndigheter ombes att dela med sig av utkasten till kommunikationsmaterial till EBA:s personal innan det offentliggörs.

Ruta 6

Viss kommunikation är vilseledande

Vissa centralbanker utfärdade inte egna pressmeddelanden, utan hänvisade i stället till EBA:s publikationer. Andra behöriga myndigheter använde mycket positivt språk om resultaten för banker inom deras egna jurisdiktioner. De framhöll minskningar av kärnprimärrelationerna som var lägre än genomsnittet, men nämnde inte att bankerna i fråga utsatts för stressnivåer som var lägre än genomsnittet. I andra fall ignorerades helt enkelt banker med svaga resultat.

Det fanns även väsentliga skillnader i fråga om hur bankerna presenterade sina egna resultat. Exempelvis rapporterade inte alla banker att de, inom ramen för det negativa scenariot, hade brutit mot tröskeln för kapitalbaskravet plus 1,5 procentenheter, som är relevant för tidigt ingripande.

Dessutom var det flera andra banker som inte avslöjade att de, inom ramen för det negativa scenariot, skulle ha misslyckats med att uppfylla övergångsbruttosoliditetsgraden, vilket är obligatoriskt för alla banker i EU från och med den 1 januari 2019. En bank offentliggjorde ett pressmeddelande där det hävdades att 2018 års testomgång haft en högre allvarlighetsgrad än tidigare år, i strid med kommunikationsprotokollet.

Slutsatser och rekommendationer

107 EBA-förordningen från 2010 gav EBA i uppdrag att i samarbete med ESRB inleda och samordna unionsomfattande stresstest. För att säkerställa att ”metoder, praxis och resultat är jämförbara och tillförlitliga” gav förordningen även EBA befogenhet att begära uppgifter direkt från de finansiella instituten, kräva att de behöriga myndigheterna genomför specifika utvärderingar och begära att de behöriga myndigheterna utför inspektioner på plats, och EBA får delta i dessa verksamheter (se punkterna ***04***, ***07*** och ***67***).

108 I praktiken har EBA beslutat att begränsa sin roll till att inleda, tillhandahålla metoden för och brett samordna stresstestverksamheten, utan att göra några verkliga ansträngningar för att säkerställa att bankernas resultat, inom ramen för nedifrån och upp-strategin, är tillförlitliga och jämförbara (se punkterna ***67***–***68*** och ***73***–***76***).

109 EBA:s handbok, som beskriver de kvalitetssäkringsåtgärder som ska vidtas av behöriga myndigheter, var inte bindande. I själva verket hade EBA liten eller ingen kunskap om innehållet i de kontroller som genomfördes av de behöriga myndigheterna eller de modeller som användes av bankerna. I linje med sin tolkning begärde EBA inga specifika utvärderingar och deltog inte i några inspektioner på plats, och inga andra verksamheter som skulle säkerställa att resultaten var jämförbara och tillförlitliga genomfördes (se punkterna ***73***–***83***).

Rekommendation 1 – EBA måste stärka kontrollen över stresstestprocessen

För att säkerställa att de resultat som offentliggörs är meningsfulla, jämförbara och tillförlitliga bör EBA göra följande:

1. Använda sina rättsliga befogenheter för att begära all information som anses nödvändig från de behöriga myndigheterna och delta i deras besök på plats när så är relevant för att erhålla garantier om i) tillförlitligheten hos de metoder och modeller som används av banker och ii) bankers resultat. Urvalet av de banker som blir föremål för EBA:s specifika övervakning bör vara riskbaserat.

2. Tillhandahålla tydlig och bindande vägledning till de behöriga myndigheterna och ta fram sina egna förfaranden för kvalitetssäkring.

3. I vederbörligen motiverade fall förkasta resultaten av stresstestet, det vill säga i fall där behöriga myndigheter och banker inte följer vägledningen och om resultaten inte har klarat kvalitetskontrollerna.

4. Begära de resurser som krävs från budgetmyndigheterna för att till fullo uppfylla sina skyldigheter såsom de specificeras i EBA-förordningen.

Tidsram: Stresstestet 2022.

Rekommendation 2 – Komplettera det nuvarande nedifrån och upp-förfarandet med uppifrån och ned-inslag

EBA bör testa finansinstitutens motståndskraft mot ogynnsam marknadsutveckling genom att införa en uppifrån och ned-strategi som komplement till den nuvarande nedifrån och upp-strategin. Detta skulle säkerställa större enhetlighet och mer kontroll över processen, och samtidigt fungera som riktmärke för de stresstest som utförs av de behöriga myndigheterna och enskilda finansinstitut. Urvalet av finansinstitut som omfattas av var och en av strategierna kan variera.

Tidsram: Stresstestet 2022.

110 EBA:s utgångspunkt för att välja ut banker var mängden tillgångar, men EBA fattade sedan ett *ad hoc*-beslut om att utesluta vissa banker (se punkterna ***19***–***20***). Vidare beaktade EBA inte den systemrisk som vissa banker kan utgöra för det finansiella systemet. Till följd av detta inbegreps inte alla sårbara banker. Vissa av de banker som inte inbegreps har nyligen varit föremål för omstrukturering, vissa var från länder där banker i betydande utsträckning exponeras mot de egna statsobligationerna och vissa har en hög koncentration av nödlidande lån (se punkt ***21***).

Rekommendation 3 – Välj ut banker på grundval av risk och inte enbart storlek

För att säkerställa att urvalet av deltagande banker är relevant och omfattar de risker som har identifierats som relevanta för testomgången bör EBA öka den geografiska täckningen och lägga till riskbaserade kriterier utöver storlekskriteriet när de väljer ut banker för stresstestet.

Tidsram: Stresstestet 2022.

111 Vi konstaterade att EBA testade banker i förhållande till ekonomisk nedgång snarare än en chock som främst uppstår på grund av fallissemang i det finansiella systemet, trots att det var denna typ av chock som var den huvudsakliga utlösande faktorn för den senaste stora recessionen (se punkterna ***35***–***36***).

112 Vidare konstaterade vi att betydande systemrisker – och vissa länder och variabler – utsattes för en låg stressnivå eller ingen stress alls. Trots att stressen bör vara allvarlig men rimlig fastställde varken EBA eller ESRB på förhand allvarlighetsgraderna för processen. För ett antal variabler och ett antal medlemsstater var stressen i det negativa scenariot mycket mildare än under finanskrisen (se punkterna ***37***–***52*** och ***ruta 2***).

Rekommendation 4 – Inför alternativa stresscenarier

För att säkerställa att stressen är tillräckligt allvarlig för att utvärdera den potentiella ökade systemrisken i stressituationer, och för att bedöma bankernas motståndskraft mot systemsårbarheter i EU, bör EBA göra följande:

1. Se till att processen för att identifiera och aggregera risker blir mer EU-inriktad, genom att
    - beakta risker som uppstår inom EU och som skulle kunna utlösa en ogynnsam händelse som påverkar det finansiella systemet,
    - kräva att de risker som identifierats inom ramen för EBA:s ”risk dashboards” utgör det främsta underlaget för att utforma det negativa scenariot.
2. Testa olika typer av scenarier från en testomgång till en annan (t.ex. lägga tonvikt vid olika risker), och överväga att lägga till extra, mer landspecifika chocker eller känslighetsanalyser.
3. Ange vilken allmän allvarlighetsgrad som eftersträvas för centrala parametrar och definiera kriterier för att bedöma lägsta allvarlighetsgrader i absoluta termer för alla länder.

Tidsram: Stresstestet 2020.

113 Den dominanta roll som spelades av de nationella tillsyns- och makrotillsynsmyndigheterna i utformningen av stresstestet bidrog inte till att jämförbara och opartiska scenarier säkerställdes för medlemsstaterna (se

punkterna ***29***, ***42*** och ***43*** samt ***ruta 1***), eftersom det EU-omfattande perspektivet inte beaktades i tillräcklig utsträckning.

Rekommendation 5 – Styrningsstrukturen bör säkerställa att vederbörlig hänsyn tas till EU-intressen

I september 2017 lade kommissionen fram en rad förslag för att bana väg för ytterligare finansiell integration och en fullständig kapitalmarknadsunion, vilket inbegrep styrning och finansiering av de europeiska tillsynsmyndigheterna (varav en är EBA). I den politiska överenskommelse som nåddes i mars 2019 mellan rådet och Europaparlamentet nämns dock inte några planer på sådana viktiga förändringar.

I samband med nästa treårsöversyn av EBA-förordningen bör kommissionen diskutera hur lämplig EBA:s styrningsstruktur är.

Tidsram: Nästa översyn 2022.

114 EBA offentliggjorde ett stort antal uppgifter om resultaten av stresstestet, vilket ledde till ökad insyn (se punkterna ***84*** och ***87***). Men pelare 2-kapitalkraven, och därmed de övergripande kapitalkraven, offentliggjordes inte. Det innebär att den allra viktigaste informationen för att förstå innebörden av testet inte fanns tillgänglig (se punkterna ***94***–***99***).

115 EBA:s rapport gör ingen koppling mellan resultaten och det negativa scenariot. I rapporten saknas dessutom viktig information om de drivande faktorerna bakom bankernas resultat, som skulle ha satt dessa i ett sammanhang (se punkterna ***90*** och ***92***–***93*** samt ***ruta 5***).

116 Bankers och behöriga myndigheters nuvarande praxis när det gäller offentliggörande av ytterligare kapitalkrav varierar, men i många medlemsstater är dessa uppgifter allmänt tillgängliga (se punkt ***96***).

117 I flera fall offentliggjorde nationella myndigheter (främst centralbanker) och banker en snedvriden bild av stressens inverkan på bankernas finansiella ställning (se punkt ***106*** och ***ruta 6***).

Rekommendation 6 – Öka publikationernas informationsvärde

För att göra det möjligt för dem som läser EBA:s publikation att förstå innebörden av de uppgifter som offentliggörs bör EBA göra följande:

1. Inbegripa bankernas institutspecifika minimikapitalkrav i den information som offentliggörs och presentera resultaten på ett sätt som gör det möjligt för användarna att sätta resultaten i ett sammanhang (t.ex. gruppera resultat per land, per stressnivå som bankerna exponerades för och per banktyp och bankstorlek).

2. Tydligt redogöra för motståndskraften hos EU:s finansiella system som helhet jämfört med det föregående stresstestet och tydligt ange vilka faktorer som påverkar motståndskraften mest.

Tidsram: Stresstestet 2022.

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning IV, med ledamoten Neven Mates som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 4 juni 2019.

För revisionsrätten

Klaus-Heiner Lehne
ordförande

Bilagor

Bilaga I — Styrningsstruktur och roller för aktörer inom stresstestet

EBA:s styrningsstruktur

EBA är ett av EU:s tillsynsorgan.

Tillsynsstyrelsen: Tillsynsstyrelsen består av EBA:s ordförande och chefer för de nationella banktillsynsmyndigheterna i Europeiska unionens 28 medlemsstater. Tillsynsstyrelsen fattar samtliga av EBA:s politiska beslut, däribland om antagandet av förslag till tekniska standarder, riktlinjer, yttranden och rapporter. Den fattar även det slutliga beslutet om EBA:s budget.

Förvaltningsstyrelsen: Förvaltningsstyrelsen består av EBA:s ordförande och sex ledamöter som väljs ut från tillsynsstyrelsen. Den fattar beslut om EBA:s operativa frågor och bär ansvaret för att genomföra EBA:s arbetsprogram. Dess roll består i att se till att EBA utför sitt uppdrag och sina tilldelade uppgifter i enlighet med EBA-förordningen.

ESRB:s styrningsstruktur och arbetsgrupper

ESRB är ett oberoende EU-organ.

Styrelsen: Styrelsen, som leds av ECB:s ordförande, är ESRB:s beslutsfattande organ. Den har i uppdrag att identifiera och prioritera systemrisker och, vid behov, utfärda rekommendationer och varningar. Europeiska centralbankens (ECB) ordförande och vice ordförande, de nationella centralbankscheferna i medlemsstaterna, en ledamot av Europeiska kommissionen, ordförandena för EBA, Eiopa och Esma, ordföranden och de två vice ordförandena i den rådgivande vetenskapliga kommittén och ordföranden i den rådgivande tekniska kommittén är styrelseledamöterna med rösträtt. Ledamöter utan rösträtt inbegriper företrädare på hög nivå från respektive nationell behörig myndighet, ordföranden i ekonomiska och finansiella kommittén, de nationella centralbankscheferna och höga representanter från Island, Norge och Liechtenstein.

Scenarierna för stresstesten utarbetas och diskuteras på teknisk nivå och godkänns av styrelsen.

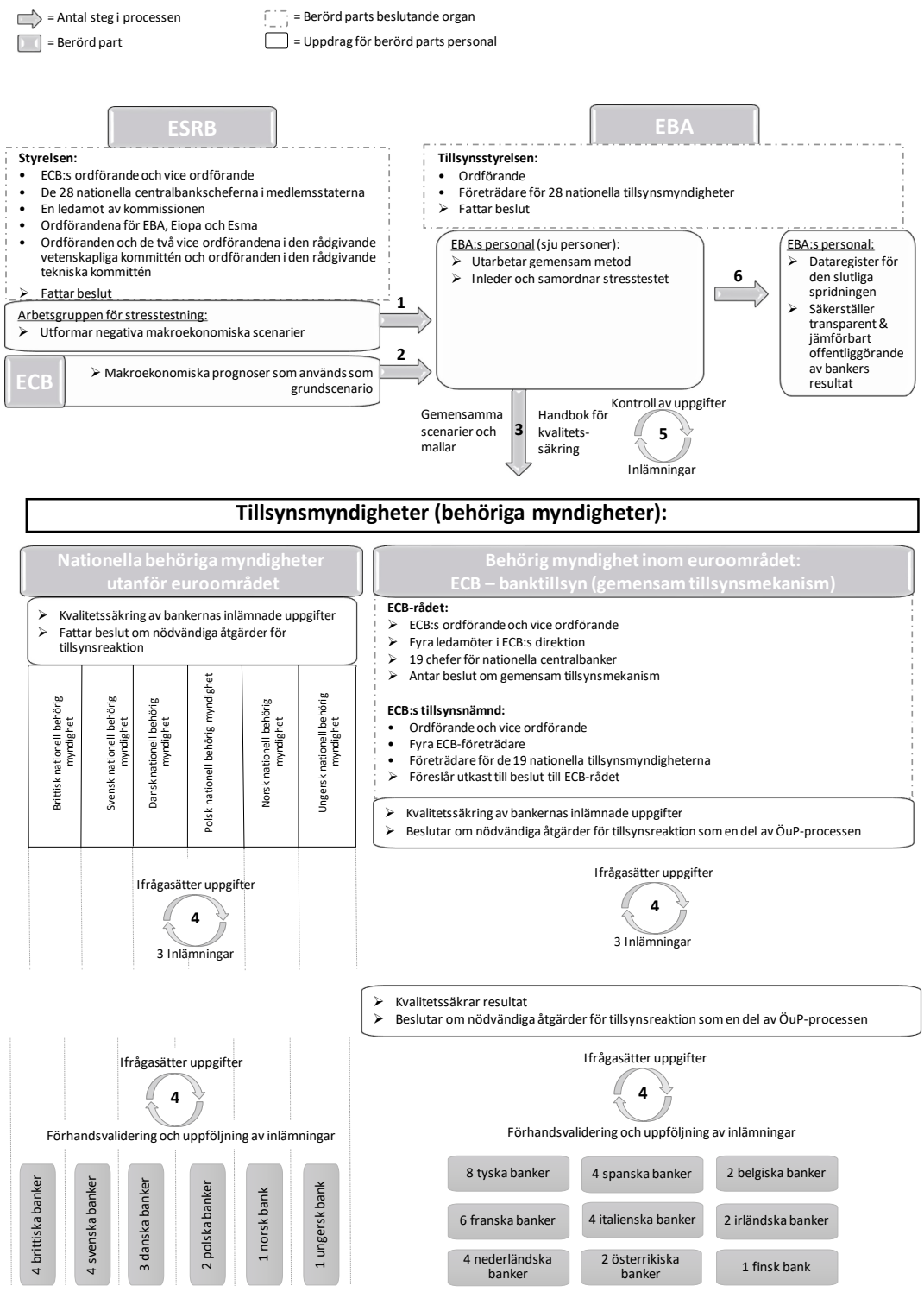
Rådgivande tekniska kommittén: Rådgivande tekniska kommittén lämnar råd och stöd om frågor av relevans för ESRB:s arbete. Ledamotskapet i kommittén återspeglar det fullständiga ledamotskapet i styrelsen och består av företrädare från nationella centralbanker, nationella tillsynsmyndigheter, de tre europeiska tillsynsmyndigheterna, Europeiska kommissionen, rådgivande vetenskapliga kommittén och EES-länder som inte är medlemmar i EU. Rådgivande tekniska kommittén utarbetar och diskuterar scenarier för stresstesten.

Arbetsgruppen för stresstestning: Arbetsgruppen inrättades under ledning av den rådgivande tekniska kommittén. Den samarbetar med lämpliga strukturer inom de europeiska tillsynsmyndigheterna och förlitar sig i stor utsträckning på tekniskt stöd och modelleringsstöd från ECB. Den tar fram förslag till scenarier som diskuteras av den rådgivande tekniska kommittén och sedan lämnas till styrelsen för diskussion och godkännande. Av denna anledning rapporterar ordföranden till den rådgivande tekniska kommittén, styrkommittén och styrelsen. Arbetsgruppen består av experter från nationella centralbanker och nationella behöriga myndigheter liksom experter från ECB, Eiopa, EBA, Esma och kommissionen.

Aktörer och deras roller i stresstestet

Rollerna för de olika aktörerna i det EU-omfattande stresstestet visas i ***figur 1***.

Figur 1 – Aktörer och deras roller



Källa: Revisionsrätten, på grundval av dokumentation från EBA.

Bilaga II — Risker som identifierats i nedifrån och upp-enkäten och risker som valdes ut av ESRB:s styrelse

01 I ***tabell 1*** jämförs de fyra risker med högst poäng som identifierades i nedifrån och upp-enkäten (se punkt ***29***) med de fyra risker som i slutändan valdes ut av ESRB:s styrelse för att driva på scenariot, i enlighet med beskrivningen.

Tabell 1 – Risker som identifierats i nedifrån och upp-enkäten och risker som valdes ut av ESRB:s styrelse

Största risker som identifierats i nedifrån och upp-enkäten	Risker som valts ut av ESRB:s styrelse
Ny bedömning av globala riskpremier	En abrupt och betydande prisjustering av riskpremierna på de globala finansiella marknaderna – som till exempel blir utlöst av en chock på grund av förväntningar på politiken – leder till skärpa finansiella villkor
Tillgångskvalitet i banksektorn	
Lönsamhet i banksektorn	Negativa återkopplingar mellan dålig lönsamhet i bankerna och låg nominell tillväxt, i samband med strukturella utmaningar i EU:s banksektor
Hållbarheten i statsskuldsättning	Oro över hållbarheten i den offentliga och privata skuldsättningen på grund av den eventuella prisjusteringen av riskpremierna och ökad politisk fragmentering
---	Likviditetsrisker i den finanssektor som inte utgörs av banker med potentiella spridningseffekter till finanssystemet i stort

Källa: ESRB:s offentliga och interna dokumentation.

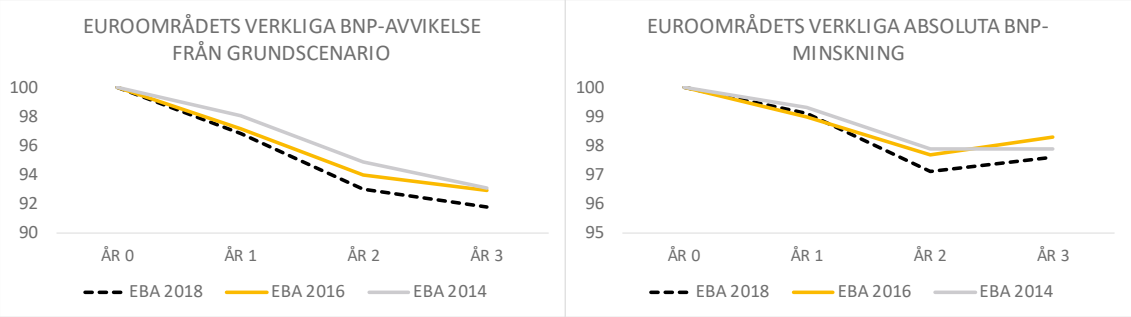
02 De första tre riskerna som valdes ut av ESRB:s styrelse motsvarar i stora drag tre av de främsta riskerna som identifierades i nedifrån och upp-enkäten.

03 Däremot inbegreps den fjärde risken i beskrivningen (likviditetsrisker i den finanssektor som inte utgörs av banker) trots att de fördefinierade riskerna med anknytning till den gavs relativt låg prioritet i nedifrån och upp-enkäten[61].

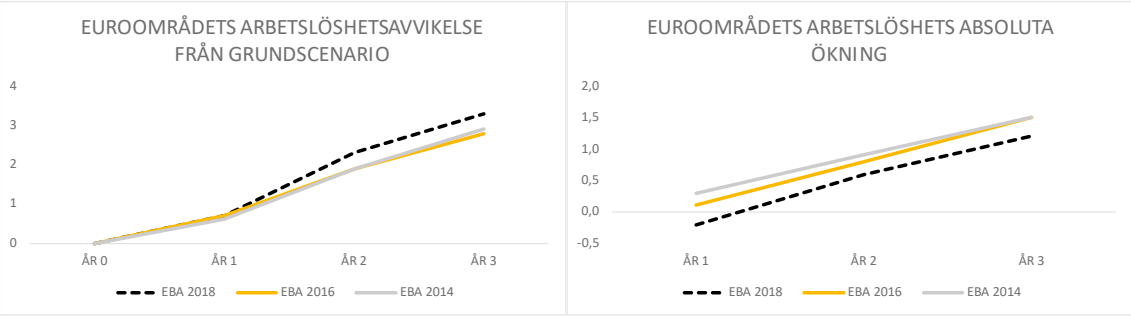
[61] Närmare bestämt bristande marknadslikviditet, pensionssystem och investeringsfonder och andra finansinstitut.

Bilaga III — Centrala variabler i EBA:s negativa scenario 2018 jämfört med finanskrisen

Figur 1 – Euroområdets BNP: avvikelse från grundscenariot (%) och absolut minskning i det negativa scenariot

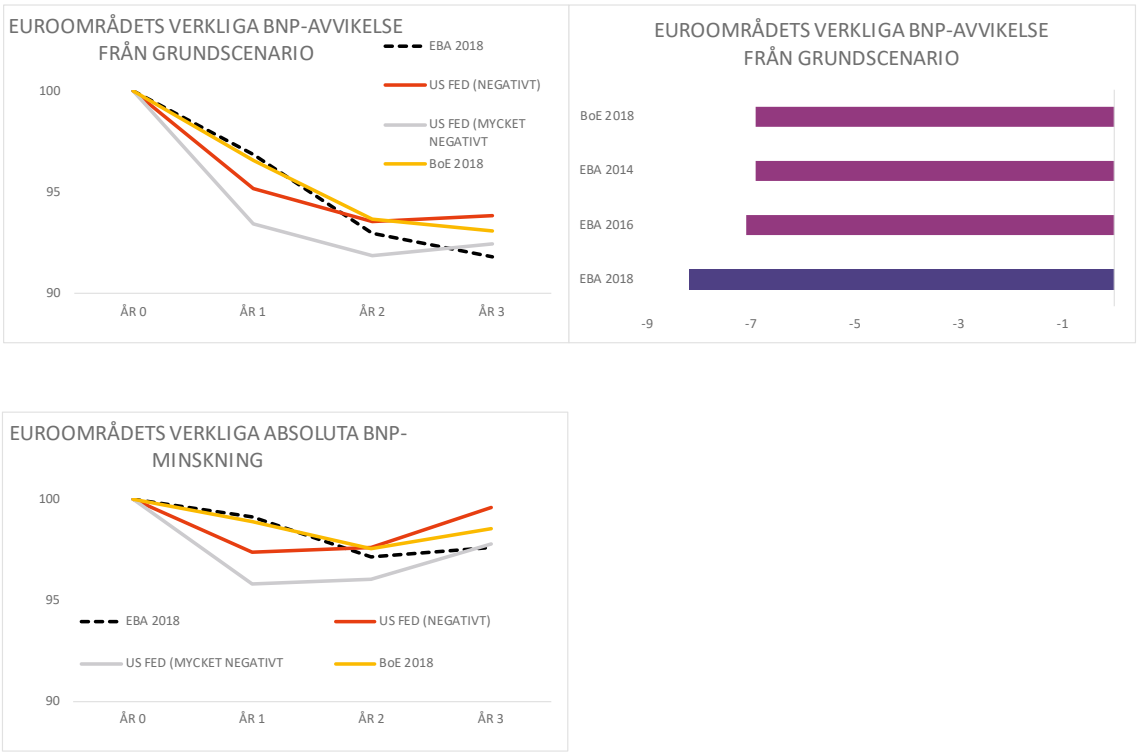


Figur 2 – Euroområdets arbetslöshet: avvikelse från grundscenariot (%) och absolut ökning i det negativa scenariot



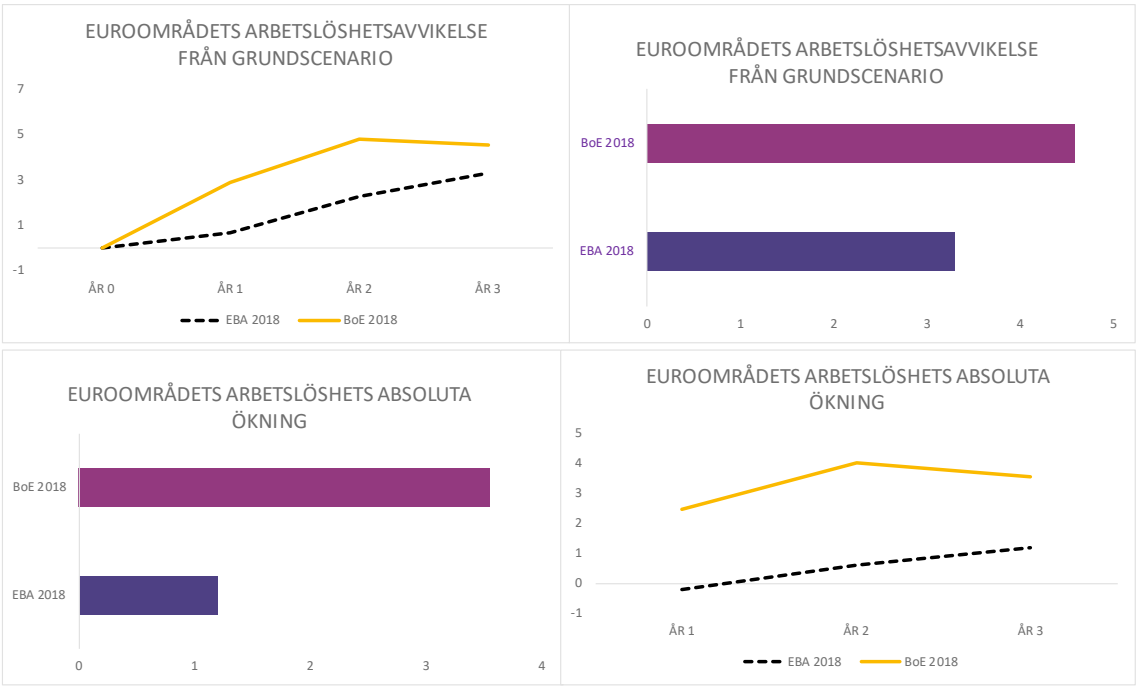
Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från EBA och ESRB.

Figur 3 – BNP-jämförelse med andra stresstest



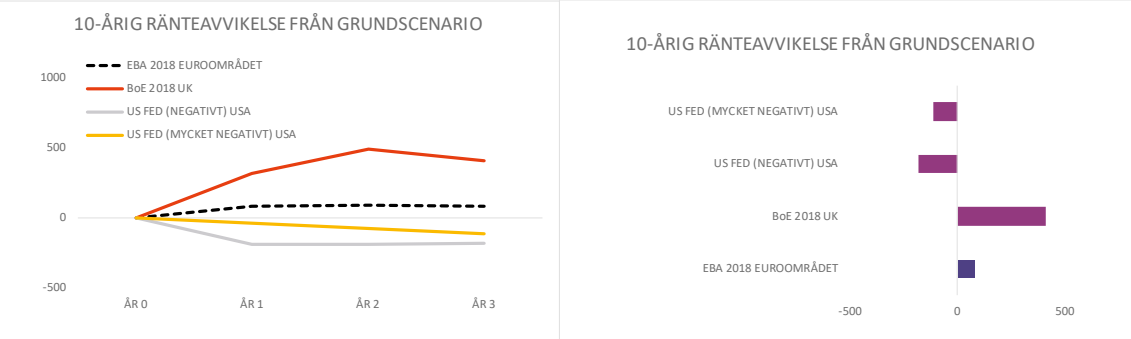
Källa: EBA, Förenta staternas Federal Reserve, Bank of England (BoE).

Figur 4 – Arbetslöshetsjämförelse med andra stresstest



Källa: EBA, Bank of England (BoE).

Figur 5 – Tioårig räntejämförelse med andra stresstest



Källa: EBA, Förenta staternas Federal Reserve, Bank of England (BoE).

KOMMISSIONENS SVAR PÅ EUROPEISKA REVISIONSRÄTTENS SÄRSKILDA RAPPORT

”EU-OMFATTANDE STRESSTESTER FÖR BANKER: ÖKAD SAMORDNING OCH FOKUSERING PÅ RISKER KRÄVS”

INLEDNING

9. Kommissionen har varit medveten om risken att de europeiska tillsynsmyndigheternas beslutsfattande skulle påverkas av nationella intressen och inte ta tillräcklig hänsyn till det större europeiska intresset. Därför lade kommissionen 2017 fram ett förslag om ändring av förordningarna om de europeiska tillsynsmyndigheterna (inklusive Europeiska bankmyndigheten), som bland annat behandlar finansierings- och förvaltningsfrågor. Ett av målen var framför allt att säkerställa att beslutsfattandet var mer EU-inriktat än för närvarande. Kommissionen föreslog särskilt att EBA skulle ha ett verkställande organ med heltidsledamöter, baserat på en slutlig förteckning som upprättas av kommissionen, som utses av rådet och som inte skulle ha rösträtt i styrelsen.

Medlagstiftarna kunde dock inte nå en överenskommelse om denna lösning, och förslaget till dessa ändringar har strukits i den senaste politiska överenskommelsen av den 21 mars 2019. I och med avsikten att förbättra de europeiska tillsynsmyndigheternas styrning på andra sätt stärker dock den politiska överenskommelsen av den 21 mars 2019 ordförandens ställning. Efter det att dessa ändrade bestämmelser har trätt i kraft ska ordföranden utses av rådet, efter bekräftelse från Europaparlamentet, på grundval av en slutlig förteckning över kvalificerade kandidater som tillsynsstyrelsen utarbetat med kommissionens bistånd. Han eller hon kommer också att ha rösträtt i tillsynsstyrelsens huvudsakliga beslutsfattande organ och den uttryckliga rätten att lägga fram utkast till beslut för antagande.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

Rekommendation 5: Förvaltningsstrukturen bör säkerställa att EU:s intressen vederbörligen beaktas.

Kommissionen godtar rekommendationen och håller med om att Europeiska bankmyndighetens (och de övriga EU-tillsynsmyndigheternas) förvaltningsstruktur bör säkerställa att EU:s intressen vederbörligen beaktas.

I enlighet med artikel 81 i förordning (EG) nr 1093/2010 (och i linje med den politiska överenskommelsen av den 21 mars 2019 mellan medlagstiftarna) kommer kommissionen att granska EBA:s verksamhet på nytt senast 2022. Denna översyn kommer också att ta hänsyn till EBA:s styrning. På grundval av resultatet av denna översyn kommer kommissionen att fastställa huruvida ytterligare förbättringar av EBA:s styrning är motiverade.

27 maj 2019

EBA:s svar på revisionsrättens särskilda rapport om det EU-omfattande stresstestet

Allmänna kommentarer

Europeiska bankmyndigheten (EBA) välkomnar revisionsrättens rapport och ansträngningar för att tillföra värdefulla insikter som kan göra det EU-omfattande stresstestet effektivare i framtiden.

Sedan 2011 har EBA genomfört fyra stresstest. Tack vare tillkännagivandet av stresstestet kunde en rad förebyggande åtgärder vidtas. EBA:s stresstest har bidragit till att europeiska banker kunnat stärka sin kapitalsituation avsevärt, samtidigt som nödlidande lån identifierats på lämpligt sätt så att åtgärder nu kan sättas in för att minska dessa. Dessutom har myndighetens insatser bidragit till att marknaden fått en bättre förståelse för hur EU:s banksystem fungerar.

Tillsynsbedömningen av de enskilda bankerna är de nationella tillsynsmyndigheternas uppgift. EBA grundar dock sin analys på statistiska verktyg som gör det möjligt att jämföra enskilda bankers resultat med de övriga. Genom att samla information som tidigare endast fanns tillgänglig på nationell nivå, från ett stort urval banker från olika länder, upprättade EBA den första omfattande databasen av detta slag i Europa.

På samma sätt som i Förenta staterna redovisas resultaten av de EU-omfattande stresstesten uppdelade per bank, men som revisionsrätten konstaterar i sin rapport är detaljrikedomen i den information som tillhandahålls i EU på en nivå som aldrig setts tidigare. Detta utgör en ytterligare fördel i ett fragmenterat tillsynssamfund som EU. De uppgifter och siffror som offentliggörs kompletterar resultaten och används av marknadsaktörerna när de gör sina egna stresstest eller allmänna analyser.

Varje stresstest omfattar många olika aktörer och görs inom snäva tidsramar. Detta leder oundvikligen till utmaningar när det gäller styrningsstrukturen, vilket är en komplex fråga i alla stresstest och är särskilt utmanande i ett flernationellt sammanhang som detta. EBA:s roll som samordnare, utvecklare och metodansvarig måste sättas i relation till dess rättsliga ram, som ger myndigheten begränsade möjligheter och resurser för att säkra kvaliteten när det gäller bankernas resultat.

Som påpekas i rapporten kräver insatsens EU-omfattande karaktär att det läggs extra mycket möda på att säkerställa jämförbarhet mellan banker som tillhör olika jurisdiktioner och som omfattas av regler och tillsynsmetoder som inte är helt harmoniserade. EBA kommer att beakta revisionsrättens rekommendationer som en del av den pågående diskussionen om en eventuell långsiktig förändring av de EU-omfattande stresstesten.

När det varit relevant har EBA samarbetat med Europeiska systemrisknämnden (ESRB) och Europeiska centralbanken (ECB) när det gäller dessa svar.

Ingående kommentarer

Sammanfattning

VII.

EBA kommenterar inte sin egen styrning utöver vad som redan offentliggjorts i myndighetens yttrande om det offentliga samrådet om de europeiska tillsynsmyndigheternas verksamhet (”Opinion of the European Banking Authority on the public consultation on the operation of the European Supervisory Authorities”).

VIII.

Många av medlemmarna i EBA:s tillsynsstyrelse sitter också med i ESRB:s styrelse eller arbetar i dess undergrupper. Det pågår därför ett löpande samarbete mellan dessa två organisationer under hela förfarandet.

IX.

EBA:s roll återspeglar dess styrning och resurser. Denna aspekt är avgörande när det gäller att besluta hur insatsen ska läggas upp och genomföras.

Den nuvarande fördelningen av uppgifter mellan EBA och de behöriga myndigheterna innebär att de sistnämnda har hela ansvaret för kvalitetssäkringen. Detta är ett försiktigt och effektivt sätt att genomföra stresstesten med tanke på den nuvarande rättsliga ramen, styrningen och de tillgängliga resurserna. EBA ser positivt på de senaste årens täta och framgångsrika samarbete inom stresstestning med de behöriga myndigheterna, inbegripet ECB:s banktillsyn, vilket har gjort det möjligt att bygga upp en starkare och trovärdigare metod för stresstestning.

X.

EBA vill understryka att denna iakttagelse måste läsas tillsammans med debatten om offentliggörande av information under pelare 2 mellan de behöriga myndigheterna. Hittills har det inte funnits någon uttrycklig skyldighet att offentliggöra bankernas kapitalkrav under pelare 2. I juli 2019 träder dock ändringarna av kapitalkravslagstiftningen i kraft (förordning 575/2013 och direktiv 2013/36/EU) (se artikel 447 om offentliggörande av nyckeltal), och därmed kommer denna skyldighet att anges uttryckligen.

EBA:s rapport bygger på fakta, men myndigheten betonade att resultaten bör läsas tillsammans med det makroekonomiska scenariot.

Inledning

7.

EBA:s roll definieras av dess begränsade resurser och rättsliga mandat, som inte ger myndigheten några särskilda ansvarsområden när det gäller kvalitetssäkring.

Iakttagelser

14.

Inom detta område har det EU-omfattande stresstestet varit avgörande i så måtto att det gjort det möjligt att identifiera svagheter och utlösa åtgärder för att rekapitalisera banksektorn i EU. Mängden redovisad information om bankernas exponeringar är rekordstor, vilket också lett till ökad marknadsdisciplin. I likhet med andra stresstest har dock inte ambitionen med det EU-omfattande stresstestet varit att täcka alla upptänkliga risker. I sina rapporter har EBA alltid varit tydlig med att förklara och informera om denna begränsning.

20.

Banker som befinner sig under omstrukturering har uteslutits från urvalet eftersom Europeiska kommissionen regelbundet utvärderar GD Konkurrens bedömningar av bärkraftighet i samband med förfaranden för statligt stöd. Dessutom skulle antagandet om en statisk balansräkning inte vara optimalt för banker som håller på att omstruktureras, särskilt med tanke på att skuldsanering är ett av villkoren för tilldelning av statligt stöd.

21.

EBA vill påminna om att syftet med stresstestet är att tillhandahålla en framtidsorienterad bild av de potentiella riskerna för bankerna. Utgångspunkten bör därför vara ett neutralt urval av banker, utan förhandsuppfattningar. Annars skulle en snedvridning i urvalet kunna uppstå till följd av att tillsynsmyndigheterna endast väljer ”svagare” banker enligt tillbakablickande riskindikatorer och på så sätt förbiser banker med potentiella – men ännu okända – sårbarheter.

De flesta banker från länderna som nämns i den första punkten ingick i ett urval som stresstestades av ECB. I februari 2019 offentliggjordes en rapport om det stresstestet, där resultaten redovisades i aggregerad form (med undantag för Grekland, där resultatet presenterades uppdelat per bank).

22.

Vad gäller detta avsnitt konstaterar EBA att dess stresstest använder ett gemensamt negativt scenario som inte kan täcka alla systemrisker, utan där avsikten är att täcka de viktigaste. Om

ytterligare scenarier lades till skulle insatsens omfattning öka och därmed skulle konsekvenserna i fråga om kostnader, nytta och resurser behöva bedömas.

26-33.

Inom detta avsnitt vill EBA påpeka att de EU-omfattande stresstesten inte har som ambition att täcka alla upptänkliga risker, i likhet med vilka andra stresstest som helst. I sina rapporter har EBA alltid varit tydlig med att förklara och informera om denna begränsning.

27.

EBA:s löpande arbete med riskbedömning, inbegripet EBA:s riskkartläggning (EBA Risk Dashboard), är processer som visserligen inte är dokumenterade men som hjälper myndighetens personal att skaffa sig en uppfattning om hur scenariot bör vara utformat. I revisionsrättens nästföljande punkt erkänns dessutom bidraget från ESRB:s ledamöter till den nämndens riskbedömning, vilket också inbegriper EBA:s.

30.

EBA:s stresstest är en scenarioanalys där makroekonomiska variabler höjs till stressnivåer i enlighet med en riskbeskrivning (input) varefter bankspecifika variabler (output) under stress utvärderas av bankerna enligt den gemensamma metoden. En betydande ökning av antalet nödlidande lån är därför resultatet av stresstestet – och inte dess utgångspunkt. Samma sak gäller för avsättningarna till följd av ökad kreditrisk i stresstestet. Det bör också framhållas att det negativa makroekonomiska scenariot i det EU-omfattande stresstestet för banker förutsätter att ”ökningen av låntagarnas kreditrisk generellt skulle leda till att bankerna ställs inför högre nivåer av nödlidande lån och en åtföljande ökning av förluster till följd av uteblivna ränteinkomster”.

Vidare vill ESRB påpeka att de risker som identifierats av styrelsen tenderar att falla inom ramen för den mer detaljerade terminologi som används i nedifrån och upp-enkäten, och att riskerna i samband med tillgångarnas kvalitet faller under risk 2 i bilaga II till denna rapport.

31.

Detta är visserligen korrekt, men i meningen ovan nämns ingenting om att ett stresstest för likviditet skiljer sig metodologiskt från ett stresstest för solvens. I detta avseende är det EU-omfattande stresstestet en solvensbedömning snarare än ett likviditetstest, varför likviditetsrisken bör bedömas på andra sätt, till exempel genom parametrar som likviditetstäckningskvot och stabil nettofinansieringskvot. Ett stresstest för likviditet skulle kräva en annan typ av insats (såsom den som ECB genomför under 2019), och tidsfristerna skiljer sig åt i de båda fallen. Ett stresstest för likviditet kan knappast inkluderas i det nuvarande EU-omfattande stresstestet, med tanke på i) dess tidsperspektiv, ii) antagandet om en statisk balansräkning och iii) den detaljerade redovisningen av resultaten uppdelad per bank.

32.

ESRB:s riskbedömning omfattar analyser av uppgifter på enskild banknivå från flera olika källor när så anses lämpligt och i enlighet med dess mandat. ESRB är ansvarig för makrotillsynen av det finansiella systemet inom unionen och ska bidra till att förhindra eller minska systemrisker. Dess uppdrag är med andra ord inte att utöva mikrotillsyn av banker.

33.

EBA:s riskkartläggning (Risk Dashboard) används som en informationskälla för att hjälpa myndighetens personal att utveckla sina tankar om ESRB:s scenario. Som nämnts tidigare erkänns dessutom ESRB:s ledamöters bidrag till riskbedömningen, och detta omfattar även EBA.

34.

EBA:s stresstest är en scenarioanalys där makroekonomiska variabler höjs till stressnivåer utifrån en riskbeskrivning (input), varefter bankspecifika variabler (output) under stress utvärderas av bankerna enligt den gemensamma metoden.

Som nämnts tidigare är scenariobeskrivningen en gemensam insats från EBA och ESRB. Många av ledamöterna i EBA:s tillsynsstyrelse (och understrukturer) sitter också med i ESRB:s styrelse (och understrukturer). Samma behöriga myndigheter finns därför representerade i båda dessa organisationer, vilket också medför att det sker ett löpande utbyte av tankar och diskussioner om scenarioutformningen mellan alla inblandade aktörer under hela förfarandet.

36.

Scenariot inbegrep chocker från både den reala och den finansiella sektorn.

37.

Det är viktigt att göra åtskillnad mellan de utlösande faktorerna i scenariot och hur dessa samverkar med andra risker och sårbarheter, något som dock återspeglas i beskrivningen och kalibreringen av scenariot. ESRB betonar dessutom att de hot mot den finansiella stabiliteten som ligger till grund för det negativa scenariot inte utgör några oavsiktliga konsekvenser av framtida penningpolitiska beslut.

38.

De risker som utlöses inom EU har en viktig förstärkande effekt för scenariot. En ond cirkel bestående av svag banklönsamhet och låg nominell tillväxt tillsammans med farhågor om både den offentliga och den privata skuldsättningens hållbarhet nämns uttryckligen i scenariobeskrivningen och spelar en nyckelroll i kalibreringen av chockerna. Utformningen av scenariot säkerställer att de banker som är alltför utsatta för dessa risker identifieras genom testet, inbegripet risker för bankkonkurser om beläggen ger stöd för det. Med tanke på de förstärkande faktorernas bredare effekter faller de dessutom i regel utanför den mikrotillsyn som EBA:s stresstest är en del av.

43.

ECB och ESRB anser att revisionsrättens uppfattning om att de nationella myndigheternas deltagande i processen var negativt för scenariots objektivitet inte bygger på en fullständig bild av utvecklingsprocessen för scenariot.

Ruta 1:

När det gäller revisionsrättens iakttagelser om tillämpning av högre allvarlighetsgrad noterar ESRB och ECB att alla modeller som bygger på historiska data har inneboende begränsningar och att de politiska beslutsfattarnas bedömningar utgör bidrag i den övergripande processen. Många diskussioner ägde rum under hela processens gång och de behöriga myndigheterna hade olika åsikter om vilken allvarlighetsgrad som var lämpligast för deras respektive länder, men dessa synpunkter och diskussioner ledde inte per automatik till åtgärder. Varje beslut fattades på ett öppet sätt i samarbete med hela arbetsgruppen.

45.

När det gäller revisionsrättens iakttagelse om att chocknivåerna skilde sig mycket från land till land bör det noteras att chockvariationen mellan länderna följer scenariobeskrivningen – se Bianchi (2019), ”The role of country factors in the 2018 EBA stresstest” (betydelsen av landsspecifika faktorer i EBA:s stresstest 2018), nr 1/FS/19, Irlands centralbank.

I Sverige indikerade den stora bostadsprischocken att landets fastighetsmarknad är en sårbar sektor, vilket visar allvarlighetsgraden hos scenariot.

Ruta 3:

De stresstestscenarier som använts i Förenta staterna och EU skiljer sig från det som Bank of England använt, i så måtto att de förstnämnda förutsätter låg inflation under hela treårsperioden medan scenariot i Förenade kungariket bygger på ett antagande om kraftiga prishöjningar. Dessutom skiljer sig scenarierna åt när det gäller hur chocker tillämpas på de långfristiga räntorna. I det EU-omfattande stresstestscenariot utgår vi från en relativt liten höjning av den tioåriga räntan, medan Bank of England simulerar en stor höjning i sitt scenario. Å andra sidan antas de långfristiga räntorna sjunka i Förenta staternas scenario (Comprehensive Capital Analysis and Review).

Chocken som tillämpades inom parametern arbetslöshet var mindre i det EU-omfattande stresstestet än i alla andra stresstestscenarier. Den slutliga arbetslöshetsnivån i EU är dock den högsta bland andra stresstester.

58.

Metoden kan inte förklara varje enskilt fall. Genom de möjliga förbättringarna bör tillräckligt med uppgifter tillhandahållas, utan att metoden behöver göras alltför komplicerad.

60.

Även om det stämmer att modellerna kan ha brister, kompletteras nedifrån och upp-förfarandet med

I. olika begränsningar som ingår i metoden,

II. en kvalitetssäkringsprocess (och handledningar för kvalitetssäkring),

III. beskrivande statistik,

IV. riktmärken för kreditrisk,

V. en stor uppsättning verktyg för att säkerställa jämförbarheten i resultaten.

62.

De antaganden som har gjorts bygger på rönen från den relevanta ekonomiska litteraturen eller på de senaste metoderna för stresstestning.

63.

De exakta koefficienterna hemlighålls för bankerna för att inte äventyra det EU-omfattande stresstestets effektivitet. Det är viktigt att notera att fullständig öppenhet om EBA/ECB:s riktmärken och testmodeller skulle motverka syftet med att genomföra ett (begränsat) nedifrån och upp-stresstest, eftersom ett av testets viktigaste mål är att stödja bankerna i deras riskhantering och modelleringskapacitet. I ett nedifrån och upp-förfarande bör de deltagande instituten fokusera på att utveckla nya eller förbättra befintliga modeller snarare än att försöka förutse vad tillsynsmyndigheterna har för förväntningar. Att förse bankerna med den fullständiga uppsättning elasticiteter som ligger till grund för EBA/ECB:s riktmärken skulle dessutom göra det alltför enkelt för dem att anpassa sina stresstestprognoser och sin obligatoriska modelldokumentation, vilket skulle göra det praktiskt taget omöjligt för de behöriga myndigheterna att på ett korrekt sätt ifrågasätta bankernas resultat.

66.

Antagandet om en statisk balansräkning görs för att kunna analysera effekten av stresstestet under i övrigt lika förhållanden. Eventuella åtgärder från ledningarnas håll för att lindra effekterna betraktas här som en del av översyns- och utvärderingsprocessen (ÖUP). Att ändra på denna förutsättning skulle ta betydligt mer resurser i anspråk eftersom det skulle kräva kvalitetssäkring och bedömning av hur trovärdiga ledningarnas åtgärder är.

68.

EBA ansvarar inte för kvalitetssäkringen, men tillhandahåller vissa verktyg för att underlätta de behöriga myndigheternas arbete på detta område (beskrivande statistik och kvalitetssäkringsrapporter). Se även EBA:s svar om inspektioner på plats.

75.

EBA håller med revisionsrätten om att de begränsade resurserna inte gjorde det möjligt att systematiskt samla in uttömmande information om hur mycket resultaten skulle ha påverkats (positivt eller negativt) om inga begränsningar hade tillämpats. När det gäller hur väl bankernas stresstester stod sig i förhållande till minimistandarder tillhandahöll dock EBA beskrivande statistik till de behöriga myndigheterna samt kvalitetssäkringsrapporter för att hjälpa de behöriga myndigheterna att inom ramen för kvalitetssäkringsprocessen ifrågasätta bankernas uppskattningar under stresstestet.

När det gäller riktmärken för kreditrisk inkluderade kreditriskmallen för 2018 olika fält som bankerna skulle fylla i om dessa använde sig av riktmärken för kreditrisk. På detta sätt begärdes således denna information av bankerna. EBA upptäckte dock att bankernas rapportering om riktmärken var inkonsekvent. Därför planeras ändringar på detta område inför nästa stresstest av det här slaget. Bankerna bör få ytterligare vägledning om de villkor som ska gälla för att användning av riktmärken ska redovisas.

ECB noterar i egenskap av behörig myndighet att det används många modeller för stresstestning på banknivå som inte är föremål för tillsynsövervakning eller kräver godkännande. Med tanke på de resurser och den tid som står till förfogande under stresstestprocessen har ECB därför ingen möjlighet att systematiskt kvalitetskontrollera alla modeller. När det påträffades uppgifter som föreföll osannolika ifrågasattes emellertid modellerna i fråga.

76.

EBA vill betona att även om det i handboken för kvalitetssäkring föreslogs att de behöriga myndigheterna skulle göra en sådan självutvärdering, finns det inget krav på att bankerna ska tillhandahålla denna utvärdering till EBA.

79.

EBA vill påpeka att det beslutades att det när så är möjligt (kreditrisk och räntenetto) ska tillhandahållas statistik per land för motparten för alla EU-länder, länderna som omfattas av den gemensamma tillsynsmekanismen och de nordiska länderna.

82.

I stresstest som detta är inte syftet att godkänna eller underkänna banker, utan att urskilja vilka banker som är svaga och kräver intensivare tillsyn. Faktum är att den bank som denna iakttagelse tycks syfta på hade en av de högsta kapitaldräneringsnivåerna av alla som deltog i stresstestet. Dessutom görs alla kontroller av utgångsvärden av de behöriga myndigheterna.

83.

Planeringen och förberedelserna av inspektioner på plats sker vanligtvis flera månader i förväg. När det gäller resursbehov bör det betonas att en enda inspektion på plats kan kräva mer än 50

personveckor för arbetet på plats, beroende på undersökningens omfattning och hur komplex den aspekt är som ska granskas.

87.

EBA välkomnar slutsatsen om transparensen i förfarandet, som ger en stor mängd information, och erkänner att den enda information som saknas är den som gäller pelare 2-krav, vilket är en konsekvens av debatten om dess offentliggörande i EU.

Se även kommentaren nedan angående punkten om offentliggörande av kapitalkrav.

90.

Det bör noteras att stresstestmodellen innehåller information om migration mellan olika nivåer, så att det ska vara möjligt att fånga upp nya fallerade tillgångar.

91.

EBA vill påpeka att alla punkter i detta avsnitt avser egenskaper som är typiska för stresstest nedifrån och upp.

Den jämförelse mellan interna modeller och schablonmetoden som nämns i den andra punkten föreskrivs i kapitalkravsförordningen och är inte ett krav som kommer från EBA:s metod.

92.

Fotnoten till denna punkt är faktamässigt korrekt, men det nämns inte att denna jämförelse också kan göras på enskild banknivå med hjälp av de kalkylblad som tillhandahålls.

93.

EBA:s rapport om stresstestet är en mycket objektiv sammanfattning av resultaten och syftar till att vara informationsrik och opartisk. Det ges full transparens i fråga om resultat och underliggande exponeringar, och uppgiften att tolka uppgifterna lämnas åt de behöriga myndigheterna och andra intressenter, även med tanke på att stresstestet är utgångspunkten och inte slutet på översynsprocessen.

95.

EBA vill betona att detta måste läsas med beaktande av debatten om offentliggörande av information under pelare 2. Fram till alldeles nyligen – då kapitalkravslagstiftningen ändrades – var det inte obligatoriskt för bankerna att offentliggöra kapitalkravsnivåerna under pelare 2 , och åsikterna går isär om fördelarna med denna fullständiga transparens.

EBA håller hur som helst med om att vissa förbättringar krävs på detta område, särskilt sådana som är i linje med det tal som EBA:s tidigare ordförande höll vid Rumäniens centralbank i november 2018.

97-100.

I riktlinjerna för översyns- och utvärderingsprocessen (ÖUP) betonas den viktiga roll som riskreducerande åtgärder spelar för att ett institut fullt ut ska kunna uppfylla sina tillämpliga kapitalkrav inom en rimlig tidsram. Detta erkänns också i denna rapport. Eftersom EBA:s stresstest baseras på antagandet om en statisk balansräkning krävs det försiktighet vid direkta jämförelser av stresstestresultat och kapitalkrav.

101.

EBA vill framhålla att denna mening endast kan tolkas som att den fokuserar på bedömningen av bankernas känslighet för scenariot. Motståndskraften påverkas också av bankernas kapitalmässiga utgångslägen, som kan jämföras över tid.

Faktum är att det EU-omfattande stresstestet bidrog till en gradvis ökning av bankernas kapital, vilket bekräftas av utvecklingen av kärnprimärkapitalrelationens utgångspunkt över tid.

102.

EBA gör inte anspråk på att tillhandahålla en ren ”hälsorapport” och detta hävdas inte heller i dess rapporter. Däremot understryker myndigheten hela tiden att resultaten måste läsas tillsammans med dess uppföljningsåtgärder och antaganden, och framförallt måste de ses som en utgångspunkt för diskussioner med de behöriga myndigheterna.

EBA utvärderar inte huruvida bankerna för närvarande skulle stå emot påfrestningar i nivå med finanskrisen 2008 eller med någon annan kris, eftersom detta endast skulle kunna göras med ett scenario som är identiskt med de förhållanden som rådde under krisen i fråga.

Slutsatser och rekommendationer

108.

EBA:s roll definieras av dess begränsade resurser och rättsliga mandat, som inte ger myndigheten några särskilda ansvarsområden när det gäller kvalitetssäkring. Det enda sättet att göra EBA aktivare i kvalitetssäkringsprocessen är att tilldela myndigheten mer resurser för detta. Dessutom bör det beaktas vad detta skulle få för konsekvenser för stresstestens kostnader och hur stor risken skulle vara för överlappning med det arbete som tillsynsmyndigheterna (till exempel den gemensamma tillsynsmekanismen) utför.

EBA betonar att det är tack vare offentliggörandet av uppgifter med hög detaljnivå som jämförbarheten blir möjlig, och myndigheten förklarar på ett öppet sätt eventuella skillnader mellan banker. EBA tillhandahåller också verktyg för riktmärkning som de behöriga myndigheterna kan använda i sitt kvalitetssäkringsarbete.

109.

EBA håller med revisionsrätten om att dessa aktiviteter är resurskrävande och därför inte kan utföras med de sju heltidsekvivalenter, inklusive statistiker, som för närvarande arbetar med stresstestet – och detta oavsett hur det rättsliga mandatet ser ut. Det skulle dessutom krävas att dessa särskilda översyner och inspektioner organiserades, upphandlades osv., och det vore i det närmaste omöjligt att hinna genomföra detta arbete inom stresstestets tidsramar, i synnerhet om inga eller små budgetmedel tilldelats för dessa uppgifter.

Rekommendation 1 – EBA måste stärka kontrollen över stresstestprocessen

EBA godtar rekommendationen. För att den ska kunna genomföras krävs det dock att i) EBA tilldelas de betydande ytterligare resurser som revisionsrätten själv nämnt och rekommenderat, och att ii) styrningen är ändamålsenlig i den mening som kommissionen fastställt utifrån revisionsrättens rekommendation.

Det är också viktigt att undvika att samma arbete utförs två gånger, med tanke på de uppgifter som redan utförs av de behöriga myndigheterna.

Rekommendation 2 – Komplettera det nuvarande nedifrån och upp-förfarandet med uppifrån och ned-inslag

EBA godtar rekommendationen. Det måste dock betonas att det krävs ytterligare resurser för att rekommendationen ska ska kunna genomföras på ett framgångsrikt sätt.

I detta fall skulle det dessutom behövas öronmärkta resurser och budgetmedel. Att från grunden upprätta en uppifrån och ned-modell kräver särskild sakkunskap och eventuellt även konsulthjälp, men ett successivt införande av uppifrån och ned-inslag kan vara genomförbart om EBA och berörda aktörer får påbörja förberedelsearbetet tidigt, så att dessa inslag kan ingå i 2022 års stresstest.

110.

Urvalet fastställs inte på ett godtyckligt sätt, utan bygger på de kriterier som ingår i stresstestets metod och på den formella återkoppling som de behöriga myndigheterna ger.

EBA vill påpeka att urvalet bör vara neutralt eftersom själva syftet med stresstestet är att identifiera potentiellt svaga banker. Det kan till exempel finnas banker som framstår som säkra utifrån tillbakablickande riskindikatorer men som är mycket känsliga för en negativ chock.

Rekommendation 3 – Välj ut banker på grundval av risk och inte enbart storlek

EBA godtar delvis rekommendationen. EBA kommer att ompröva den geografiska täckningen. EBA är dock av en annan åsikt än revisionsrätten när det gäller hur riskbaserade kriterier bör användas som komplement till storlekskriteriet för att göra urvalet till det EU-omfattande stresstestet.

111.

EBA noterar att den slutliga effekten i båda fallen skulle bedömas genom att försämringen av makroekonomiska och finansiella variabler mäts.

Rekommendation 4 – Inför alternativa stresscenarier

EBA godtar delvis denna rekommendation.

När det gäller delrekommendation 4.1 behåller EBA befogenheten att (i samarbete med ESRB) välja de mest relevanta riskerna, särskilt med tanke på att risker kan ha globala orsaker.

När det gäller delrekommendation 4.2 skulle detta öka arbetsbördan för de behöriga myndigheterna, bankerna och EBA. Utan ytterligare resurser kan det visa sig omöjligt att hantera flera scenarier i det EU-omfattande stresstestet.

När det gäller delrekommendation 4.3 noterar EBA också att kriterierna för att bedöma scenariots allvarlighetsgrad kan förbättras, men det skulle inte vara möjligt att kvantifiera allvarlighetsgraden för varje parameter, då detta snarare är resultatet av det övergripande scenariot.

Även om man bortser från resursproblemen skulle det vara utmanande att genomföra ett stresstest år 2020. För att respektera stresstestets normala tidsramar skulle det krävas att ESRB endast på några få månader diskuterar, genomför och fattar beslut om alla de delar som ska ändras i scenariot.

Rekommendation 5 – Styrningsstrukturen bör säkerställa att vederbörlig hänsyn tas till EU-intressen

Det är inte EBA:s sak att kommentera sin egen styrning och myndigheten är beredd att acceptera alla eventuella beslut från kommissionen i frågan.

114.

Pelare 2-nivåerna, och därmed det samlade kapitalkravet, offentliggörs inte. Orsaken till detta är de diskussioner som pågår mellan de behöriga myndigheterna om huruvida pelare 2-kraven ska offentliggöras eller inte.

EBA:s mål är att tillhandahålla en koncis, saklig och lättillgänglig rapport som sammanfattar resultaten av stresstestet. Rapporten kompletterar den omfattande uppsättning data som åtföljer stresstestets resultat. EBA är beredd att överväga förbättringar som kan leda till att rapportens informationsvärde ökar ytterligare.

Rekommendation 6 – Öka publikationernas informationsvärde

EBA godtar delrekommendation 6.1.

EBA godtar delvis delrekommendation 6.2. EBA påminner om att stresstestet är utgångspunkten för översyns- och utvärderingsprocessen (ÖUP) och att testet bygger på antagandet om en statisk balansräkning. Att komma med påståenden om motståndskraft kan ha en vilseledande effekt med tanke på att det är de behöriga myndigheternas uppgift att bedöma motståndskraften i slutfasen av översyns- och utvärderingsprocessen. EBA kommer att öka informationsinnehållet i den sammanfattande rapporten.

Granskningsteam

I våra särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra revisioner av EU:s politik och program eller av förvaltningsteman kopplade till specifika budgetområden. 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 effektivitetsrevision utfördes av revisionsrättens avdelning IV marknadsreglering och en konkurrenskraftig ekonomi, där ledamoten Neven Mates är ordförande. Revisionsarbetet leddes av ledamoten Neven Mates med stöd av George Karakatsanis (kanslichef) och Marko Mrkalj (attaché), Marion Colonerus (förstechef), Mirko Gottmann (uppgiftsansvarig), Karolina Beneš, Giuseppe Diana, Shane Enrigh, Jörg Genner, Helmut Frank, Athanasios Koustoulidis, Violeta Radu och Julio Cesar Santin Santos (revisorer).

Från vänster till höger: Marion Colonerus, Giuseppe Diana, Mirko Gottmann, Julio Cesar Santin Santos, Neven Mates, Marko Mrkalj, Jörg Genner, Athanasios Koustoulidis, Shane Enright.

Händelse	**Datum**
Revisionsplanen antogs/Revisionen inleddes	24.4.2018
Den preliminära rapporten skickades till kommissionen (eller andra revisionsobjekt)	23.4.2019
Den slutliga rapporten antogs efter det kontradiktoriska förfarandet	4.6.2019
Kommissionens officiella svar hade tagits emot på alla språk	3.7.2019
EBA:s officiella svar hade tagits emot på alla språk	28.6.2019

PDF ISBN 978-92-847-2178-8 doi:10.2865/24102 QJ-AB-19-008-SV-N

HTML ISBN 978-92-847-2203-7 doi:10.2865/9101 QJ-AB-19-008-SV-Q

Den här rapporten innehåller en bedömning av genomförandet av de stresstester av banker inom hela unionen som utförs enligt det mandat som Europeiska bankmyndigheten (EBA) har tilldelats.Det makroekonomiska stresscenariot handlade om försämrade ekonomiska förutsättningar i förhållande till grundscenariot, men chocken var mindre allvarlig än vad som ursprungligen meddelades.
De negativa effekterna av chocken var koncentrerade till flera stora ekonomier varav de flesta klarade sig ganska bra under den senaste recessionen, och inte till de länder som påverkades mest av den krisen. I scenariot testades inte bankerna i förhållande till allvarliga finansiella chocker, och några relevanta systemrisker beaktades inte tillräckligt.
På grund av bristen på resurser och de nuvarande styrarrangemangen hade EBA inte möjlighet att säkerställa att ”metoder, praxis och resultat är jämförbara och tillförlitliga”, vilket förordningen föreskriver. I stället fick man i första hand förlita sig på nationella tillsynsmyndigheter. Stora mängder information publicerades emellertid, vilket var positivt.

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN

Publikationsbyrån

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, 2019.
Kopiering tillåten med angivande av källan.

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