

Специален доклад

Стрес тестове на банките в ЕС — осигуряват най - големия обем досега информация за банките, но са необходими по-добра координация и повече внимание към рисковете

(съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС)



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

Съдържание

	Точки
Речник на термините	
Кратко изложение	I—XI
Въведение	01—09
Провеждане на стрес тест на банките	01—03
Мандат на ЕБО и други участващи страни	04—09
Подход на одита	10—13
Констатации и оценки	14—106
В стрес теста на ЕБО съществуват слабости при оценяването на устойчивостта спрямо системни рискове	14—52
Определени рискови банки са били изключени от стрес теста	17—21
В неблагоприятния сценарий не е отразено адекватно значението на някои важни системни рискове	22—38
Неблагоприятният сценарий за 2018 г. не е предизвикал минимална степен на тежест за всички държави и е бил по-лек в сравнение с финансовата криза	39—52
В известна степен изчисленията на банките продължават да бъдат „черна кутия“ за ЕБО	53—83
Направеният избор е оказал влияние върху достоверността на резултатите	57—66
ЕБО има ограничена представа за надеждността на изчисленията на банките	67—83
Публикациите на ЕБО и на компетентните органи показват различни равнища на качество	84—106
ЕБО публикува най-големия досега обем информация, но някои важни данни все още липсват	87—104
Съобщенията от някои компетентни органи и банки дават прекалено положителна представа	105—106

Заклучения и препоръки

107—117

Приложения

Приложение I – Управленска структура и роли на участниците в стрес теста

Приложение II – Рискове, установени в проучването „отдолу-нагоре“, и рискове, избрани от Генералния съвет на ЕССР

Приложение III – Ключови променливи на неблагоприятния сценарий на ЕБО за 2018 г. в сравнение с финансовата криза

Отговор на Комисията

Отговор на ЕБО

Одитен екип

Речник на термините

Базов собствен капитал от първи ред: Капиталът от първи ред е най-солидната форма на регулаторен капитал. Той обхваща основния капитал на банката и включва обикновени акции, излишъци на основния капитал в резултат от емитирането на обикновени акции и неразпределена печалба.

Банка за международни разплащания (BIS): Банка за централните банки. BIS насърчава сътрудничеството между **централните банки** в опит за осигуряване на парична и финансова стабилност в световен мащаб. Тя определя стандартите в световен мащаб за провеждане на микропруденциални и макропруденциални стрес тестове.

Европейска система за финансов надзор (ЕСФН): Рамка за финансов надзор в **Европейския съюз**, която е в действие от 2011 г. Системата се състои от европейските надзорни органи (Европейски банков орган – ЕБО, Европейски орган за ценни книжа и пазари – ESMA, и Европейски орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване – EIOPA), **Европейския съвет за системен риск**, Съвместния комитет на европейските надзорни органи и националните надзорни органи на държавите – членки на ЕС.

Европейска централна банка (ЕЦБ): Централната банка на 19-те държави от ЕС, които са приели еврото. Нейните функции включват парична политика и – в сътрудничество с националните надзорни органи – гарантиране на ефективното и последователно функциониране на европейския банков надзор в рамките на Единния надзорен механизъм.

Европейски банков орган (ЕБО): Европейска регулаторна агенция, която има за цел да осигури ефективно и последователно пруденциално регулиране и надзор в европейския банков сектор. Неговите функции включват приемане и координиране на стрес тестове за финансовия сектор в ЕС; той определя и съответните стандарти.

Европейски съвет за системен риск (ЕССР): Орган на ЕС, който отговаря за макропруденциалния надзор на финансовата система в ЕС и за предотвратяването и намаляването на системния риск. Поради тази причина ЕССР има широки правомощия, като обхваща банки, застрахователи, управители на активи, сенчести банки, инфраструктурата на финансовите пазари и други финансови институции и пазари.

Капиталово изискване: Размер на капитала, който се изисква да притежава дадена институция в сравнение с размера на рисковопретеглените активи (изразен като процент), като целта е да се покриват неочаквани загуби. Минималните регулаторни капиталови изисквания включват т. нар. изискване по стълб 1 СЕТ 1 (4,5 % за всички банки), специфичен за институцията добавен капитал по стълб 2 (който се определя от надзорния орган) и капиталови буфери (специфични за институцията и държавата), въведени след финансовата криза с цел повишаване на устойчивостта на банките. Различните изисквания и тяхното значение за банките и надзорните органи са показани по-долу:



Източник: ЕБО.

Коефициент на лоста (ливъридж): Използването на ефекта на лоста е присъща част на банковата дейност: когато активите на дадена организация надвишат капиталовата ѝ база, към нея се прилага ефект на лоста. Финансовата криза разкри, че кредитните институции и инвестиционните посредници са били с високо равнище на лостов ефект, т.е. поемали са все повече балансови и задбалансови позиции въз основа на все по-малка капиталова база. Коефициентът на лоста се определя, като капиталът от първи ред се раздели на балансовите и задбалансовите позиции, които не са рисково претеглени.

Компетентен орган (КО): Банките са под надзора на съответен компетентен орган. В еврозоната ЕЦБ е компетентният орган за прекия надзор над големи и значими банки, а националните компетентни органи упражняват надзор над останалите банки. За държавите извън еврозоната компетентният орган е надзорният орган за всички банки, включително големите и значимите.

Макропруденциален орган: Ролята на макропруденциалния орган е да намалява риска и макроикономическата цена на финансовата нестабилност. Европейският

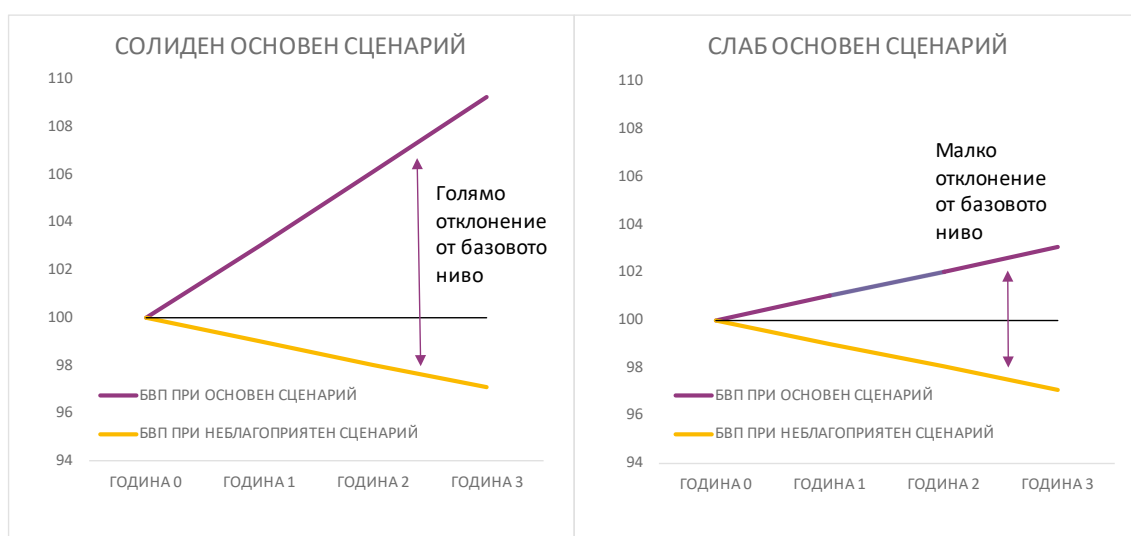
съвет за системен риск (ЕССР) отговаря за макропруденциалния надзор върху финансовата система в ЕС. На равнището на държавите членки макропруденциалните органи са смесица от централни банки, банкови надзорни органи и отделни създадени за целта съвети или комитети.

Необслужвани кредити: Банков кредит се счита за необслужван, когато повече от 90 дни заемополучателят не плаща договорените вноски или лихвата, или когато е малко вероятно той да бъде погасен изцяло. Необслужваните кредити изискват заделяне на провизии. Това намалява печалбите на банките и често води до загуби, като по този начин се намалява техният капитал.

Основен и неблагоприятен сценарий: Стрес тестовете на ЕБО анализират как се развиват капиталовите позиции на банките при основен и неблагоприятен сценарий за предварително определен набор от параметри. При основния сценарий се отразява най-добрата прогнозна оценка на бъдещите макроикономически условия, докато при неблагоприятния сценарий се отразява отрицателна прогнозна оценка на макроикономическите условия с цел прилагане подлагане на стрес на финансовите резултати.

Отклонение от основния сценарий: В основния сценарий се включват допускания относно движението на определени променливи през периода на стрес теста, например очаква се БВП във всички държави членки да се повиши.

В неблагоприятния сценарий се включват допускания относно движението на същите променливи през периода на стрес теста, например през този период БВП намалява във всички държави членки. Стресът може да бъде измерен по два начина: абсолютна промяна от отправната точка или отклонение от базовото ниво. Един и същи спад в дадена променлива може да се прояви като малко или голямо отклонение от базовото ниво в зависимост от това дали това ниво е солидно или слабо. Следният хипотетичен пример показва това.



Източник: ЕСП.

ПНПО (Процес по надзорен преглед и оценка): Надзорните органи редовно извършват оценка и измерват рисковете за всяка банка, включително позицията на всяка банка по отношение на капиталовите изисквания. Това води до решение по ПНПО, в което са включени проблеми, които въпросната банка трябва да коригира в рамките на определен срок. Тази основна дейност се нарича процес по надзорен преглед и оценка или за по-кратко ПНПО.

Провеждане на стрес тестове „отгоре-надолу“: Стрес тестът „отгоре-надолу“ се основава на общи или системни допускания или сценарии, разработени от компетентни или макропруденциални органи и приложими за всички засегнати институции. Той се основава главно на обобщени данни на институцията и по-малко подробна информация. В него прякото участие на институциите е по-малко, отколкото при стрес теста „отдолу-нагоре“.

Рисковопретеглена експозиция: Стойността на експозицията за целите на изчисляването на компонента на капитала с кредитен риск след прилагането на

рисково тегло. Тя представлява знаменателя при изчисляването на съотношението на капиталова адекватност.

Рисковопретеглени активи: За да се изчисли капиталът, който дадена институция трябва да притежава, активите ѝ трябва да бъдат претеглени според техния риск. Нерисковите активи (например парични средства) не се вземат под внимание; други активи (например отпуснати на други институции кредити) се считат за по-рискови и им се дава по-голямо тегло. Колкото по-рискови са притежаваните от дадена институция активи, толкова повече капитал трябва да има тя. Следователно активите и задбалансовите позиции на дадена банка се претеглят според риск, който може да бъде определен от регулаторната рамка или от вътрешни модели при определени условия.

Свиване на променлива (разлика между максималната и минималната ѝ стойност): Измерва промяната в дадена променлива от най-високата ѝ отчетена стойност (най-висока точка) до най-ниската през даден период от време. Например БВП обикновено намалява по време на икономически спад и разликата от най-високата до най-ниската точка е мярка за големината на спада.

Стрест тест „отдолу-нагоре“: Той се провежда от банките, които използват свои собствени вътрешно разработени модели и се основава на собствените данни на институцията. Тестът се прилага към конкретни портфейли или към институцията като цяло и осигурява подробни резултати относно потенциалното въздействие на определени събития, свързани с нивата на загуби на институцията.

Федерален резерв: Централната банка на Съединените американски щати. Неговите функции включват парична политика и гарантиране на финансовата стабилност на финансовата система в САЩ. Той отговаря за провеждането на надзорни стрес тестове съгласно Закона Дод-Франк от 2010 г. с мандат за насърчаване на стабилността на финансовата система.

Bank of England (Централна банка на Обединеното кралство): Bank of England е централната банка на Обединеното кралство и нейната мисия е да поддържа парична и финансова стабилност. Мандатът ѝ включва упражняване на надзор върху финансовите дружества и провеждането на тестове за устойчивост (стрес тестове) на национално равнище.

Кратко изложение

I Стрес тестът в рамките на ЕС е оценка на въздействията, които едно общо сътресение би могло да окаже върху финансовото състояние на големи европейски банки. Регламентът от 2010 г., с който се създава Европейският банков орган, възлага на ЕБО да предприема и координира провеждането на стрес тестове (тестове за устойчивост) в рамките на ЕС в сътрудничество с Европейския съвет за системен риск (ЕССР).

II Стрес тестове се провеждат от 2011 г. насам и всички те са проведени съгласно подхода „отдолу-нагоре“, при който банките показват резултати, които се получават при шоковия сценарий, въз основа на одобрената от ЕБО методология. Проверката на качеството на резултатите в по-голямата си част беше възложена на съответните компетентни органи (КО) (национални органи или Европейската централна банка). В други юрисдикции с големи финансови системи, като например Съединените американски щати, надзорните органи разчитат на подход „отгоре-надолу“, който им дава много по-висока степен на контрол върху получените от банките резултати.

III С цел да се гарантира, че методите, практиките и прогнозираните от банките резултати са съпоставими и надеждни, в регламента специално се предвижда, че ЕБО има правомощие да изисква информация директно от банките, както и КО да извършват специални прегледи и проверки на място, като ЕБО участва в тези дейности.

IV Сметната палата се съсредоточи върху проведения от ЕБО през 2018 г. стрес тест в рамките на ЕС. По-специално проверихме дали стрес тестът е бил подходящ за целта, дали ЕБО е имал достатъчно увереност относно надеждността на изчислените от отделните банки стойности и дали публикуването на резултатите е позволило на заинтересованите страни да направят заключение относно устойчивостта на системата.

V Сметната палата прегледа съответната документация и проведе интервюта със служители от ЕБО, ЕССР и Европейската централна банка. Също така проведохме анкети сред банките и КО и посетихме два национални КО.

VI В условия на работа с ограничен брой служители и с цената на много усилия ЕБО координира тази дейност, като ангажира редица заинтересовани страни и работи с кратки срокове.

VII Сметната палата установи, че тъй като ключови решения в ЕБО се вземат от представители на националните надзорни органи, при разработването и провеждането на стрес теста не е взета предвид в достатъчна степен общеевропейската гледна точка. Въздействието се проявява на различните етапи на стрес теста.

VIII В началото на процеса ЕБО не е определил нито рисковете, нито равнището на сериозност, които счита от значение за процедурата на провеждането на стрес теста. От друга страна ЕССР, който е разработил сценария на стрес, е получил значително съдействие от ЕЦБ и националните централни банки и органи. Сметната палата установи, че в резултат на това ЕБО не е имал контрол върху важни етапи от процеса и поради тази причина:

- важни системни рискове са били подложени на ниско ниво на стрес или въобще не са били подложени на такъв;
- сътресението не е било предизвикано от събития от самата финансова система на ЕС, а от икономически спад;
- интензивността на икономическите сътресения се е различавала значително за различните държави, като често сътресението е било по-леко там, където икономиката е била по-слаба и финансовата система по-уязвима. Не е било осигурено минимално равнище на тежки условия за генериране на стрес.

IX На второ място, въпреки че регламентът възлага на ЕБО да гарантира надеждност и съпоставимост на методите, практиките и резултатите, той не е упражнил други правомощия освен предприемане и осигуряване на методологията за дейностите по стрес теста, както и обща координация за тях. Той е решил да разчита изцяло на КО за проверката на начина, по който банките прилагат методологията и оценяват въздействието от стресова ситуация. ЕБО не е оспорил контролните проверки на КО за качество, на базата на пълномощията, които са му възложени по силата на регламента за създаването му. В действителност, понастоящем ЕБО не разполага с ресурсите, които са му необходими за упражняване на цялостен надзор. Ето защо той не е изискал специални прегледи, нито е участвал в проверки на място и – освен определянето на методологията – са извършени малко други дейности за гарантиране на съпоставимост и надеждност на резултатите. Наръчникът на ЕБО, в който се описва как компетентните органи следва да осигуряват качество, не е със задължителен характер, като по този начин на компетентните органи се оставя голяма степен на самостоятелна преценка.

X Трето, публикациите на ЕБО демонстрират най-високото до момента равнище на прозрачност, предвид голямото количество данни за банките, което е предоставено за справка. Въпреки това, най-важната информация липсва в публикуваните от него доклади, а именно капиталовите изисквания за всяка банка и колко банки биха ги нарушили при стресова ситуация. Освен това, макар интензивността на стреса/сътресенията да се различава значително за различните държави, в доклада на ЕБО не се обяснява, че слабото въздействие (слабо изчерпване на капитал) в резултат на стреса за банките в определени държави не се дължи непременно на доброто състояние на дадена банка, а на ниското ниво на стрес.

XI Предвид това положение и с цел да се постигне целта за откриване (развитието на) системни слабости, Сметната палата отправя следните препоръки, за да се извлече по-голяма полза от провеждането на стрес тестове:

- а) ЕБО следва да използва своите законови правомощия, за да подобри контрола си върху процеса на провеждане на стрес тестовете.
- б) ЕБО следва да разработи подход „отгоре-надолу“, за да допълни настоящия подход „отдолу-нагоре“.
- в) Подборът на банките за стрес теста следва да се основава не само на размера, но и на риска и системното значение, и да осигурява подходящ географски обхват.
- г) ЕБО следва да гарантира, че стрес тестът изпълнява своята цел да провери устойчивостта спрямо неблагоприятни пазарни тенденции. По-специално той следва да разнообразява стрес сценариите при различните тестове, да отчита сериозно рисковете, породени от самата финансова система на ЕС, и да гарантира минимално равнище на стрес.
- д) ЕБО следва да публикува специфични минимални капиталови изисквания за банките и да представя резултатите по начин, който позволява на потребителите да ги разглеждат в по-широк контекст.
- е) ЕБО следва да поиска необходимите допълнителни ресурси за пълноценно осъществяване на своите функции, определени в регламента.
- ж) Европейската комисия следва да разгледа целесъобразността на управленската структура на ЕБО при следващото преразглеждане на Регламента за ЕБО.

Въведение

Провеждане на стрес тест на банките

01 Стрес тестът представлява оценка на финансовото състояние на дадена банка, ако бъде подложена на сериозен натиск. Основната идея на стрес теста е да се прогнозира какво би се случило с основните параметри на жизнеспособността на банката в случай на едно или повече големи отрицателни сътресения. Тези сътресения могат да бъдат задействани от: i) общопазарни събития като тежка рецесия, срив на фондовия пазар или загуба на доверие в банките; ii) „изолирани“ събития, т.е. сътресение, което е специфично за дадена банка и не е непременно свързано с цялостното икономическо положение; или iii) съчетание от двете.

02 Първоначално провеждането на стрес тестове е било инструмент, използван от самите банки като част от тяхното вътрешно управление на риска, а по-късно и от техните надзорни органи. Като цяло стрес тестовете са микропруденциални по своя характер, тъй като са насочени към устойчивостта на отделни институции, като сценариите не предполагат въздействие върху цялата система, и процесът е насочен основно към защитата на инвеститорите и вложителите.

03 Финансовата криза очерта слабостите в практиките на провеждането на стрес тестове на микропруденциално равнище. Според доклада „Дьо Ларозиер“ от 2009 г. „стрес тестването прекалено често се основаваше на умерени или дори погрешни допускания“¹. След финансовата криза създателите на политики признаха необходимостта от съсредоточаване на вниманието върху системни сътресения, които засягат едновременно цялата финансова система. Това включва използването на икономически и финансови сътресения, проучване на разпространението и въздействието на сътресенията върху финансовата система като цяло.

¹ Доклад на Групата на високо равнище по въпросите на финансовия надзор в ЕС (докладът „Дьо Ларозиер“) от 2009 г., параграф 14.

Мандат на ЕБО и други участващи страни

04 На създадения през 2010 г. ЕБО беше дадено правомощие, в сътрудничество с Европейския съвет за системен риск² (ЕССР), да предприема и да координира провеждането на стрес тестове на равнището на Съюза. В Регламента за ЕБО също така се предвижда, че органът следва „да гарантира съпоставимост и надеждност на методите, практиките и резултатите“³.

05 Тези стрес тестове имат за цел да наложат едно общо съгласувано сътресение върху голяма част от европейските банки, за да се оцени устойчивостта на финансовата система в ЕС като цяло. За тази цел се разработват основен сценарий (най-добра прогнозна оценка на бъдещите макроикономически условия) и неблагоприятен (стресов) сценарий (значително по-неблагоприятна прогнозна оценка).

06 ЕБО предприе и координира стрес тестове на банките в рамките на ЕС през 2011 г., 2014 г., 2016 г. и 2018 г. Като цяло подходът към стрес тестовете може да бъде „отгоре-надолу“ или „отдолу-нагоре“. Съгласно подхода „отгоре-надолу“ надзорният орган изготвя неблагоприятния сценарий и изчислява въздействията върху банките, както това се прави например в Обединеното кралство, САЩ и Япония. В началото на процеса ЕБО е избрал подход „отдолу-нагоре“, при който надзорният орган изготвя сценария, но банките правят оценките на въздействията в резултат от сътресенията върху своите основни финансови параметри. Вариантът за подход „отгоре-надолу“ е обсъждан от ЕБО няколко пъти – последно през декември 2017 г. – но е отхвърлен със значително мнозинство от членовете на Съвета на надзорниците.

07 Ролите на различните заинтересовани страни (вж. [приложение I](#)) могат да бъдат описани, както следва, като се използва контекстът на стрес теста от 2018 г.:

² Европейският съвет за системен риск (ЕССР) е създаден като независим орган с Регламент (ЕС) № 1092/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 г. за пруденциалния надзор върху финансовата система на Европейския съюз на макроравнище, с цел предотвратяване и намаляване на системни рискове (ОВ L 331, 15.12.2010 г., стр. 1).

³ Чл. 32, параграф 3а от Регламент (ЕС) № 1093/2010 на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Европейски надзорен орган (Европейски банков орган), (известен като „Регламент за ЕБО“), (ОВ L 331, 15.12.2010 г., стр. 12).

- ЕБО е изготвил методологията и, като общи необвързващи насоки — наръчник за осигуряване на качеството, събрал е резултатите от банките след като са преминали процес за осигуряване на качеството от страна на съответните надзорни органи (компетентните органи или „КО“), извършил е проверка на цифровите данни и проверка за достоверност, и е публикувал резултатите;
- Генералният съвет на ЕССР⁴ е одобрил неблагоприятния сценарий. Преди това неблагоприятният сценарий е бил разработен и обсъден съответно от работната група на ЕССР за провеждане на стрес тестове и от Консултативния технически комитет на ЕССР⁵. Работната група е разчитала много на ресурсите на ЕЦБ (вж. [приложение I](#));
- ЕЦБ и националните централни банки са предоставили макроикономическите прогнози, послужили за основен сценарий;
- КО (ЕЦБ за банките от еврозоната и националните органи за банките извън еврозоната) са отговаряли за осигуряване на качеството на прогнозите на банките за въздействието на стреса. Ограничените ресурси и сложните механизми за управление не са позволили на ЕБО да прилага активно пълномощията си, предоставени му от Регламента за ЕБО⁶.

08 Управленската структура на ЕБО се основава на значително участие на национални органи. Неговият Съвет на надзорниците се състои от представители на националните надзорни органи. При настоящата правна рамка

⁴ Членовете на ЕССР включват Европейската комисия, ЕЦБ, ЕБО, ЕИОРА и ESMA, както и националните макропруденциални органи (централни банки и компетентни надзорни органи).

⁵ Работната група на ЕССР за провеждане на стрес тестове е създадена под егидата на Консултативния технически комитет на ЕССР и се състои от Секретариат на ЕССР и членове на ЕССР, включително ЕБО.

⁶ Регламент 1093/2010, член 32, параграф 3а): За целите на провеждането в целия Съюз на оценки на устойчивостта на финансовите институции по настоящия член, Органът може, в съответствие с член 35 и при спазване на посочените в него условия, да поиска информация директно от тези финансови институции. Той може също така да поиска от компетентните органи да направят специални прегледи. Може да изисква от компетентните органи да извършват инспекции на място и може да участва в такива инспекции на място в съответствие с член 21 и при спазване на посочените в него условия, за да се гарантира съпоставимост и надеждност на методите, практиките и резултатите.“

представителите избират също кандидат за председател, чиято кандидатура може обаче да бъде отхвърлена от парламента. Въпреки че в регламента се предвижда, че членовете на Съвета на надзорниците следва да „действат независимо и обективно единствено в интерес на Съюза като цяло“⁷, тяхното назначаване не подлежи на одобрение от органите на ЕС; те остават служители на КО и могат да бъдат заменени по всяко време.

09 Това може да породи напрежение, тъй като членовете на Съвета на надзорниците може да защитават чисто национални интереси, без да отчитат в достатъчна степен по-широкия европейски интерес. Още през 2014 г. Комисията признава⁸, че това напрежение означава, че понякога не се вземат решения, особено в областта на регулаторната и надзорната конвергенция, или се насърчават решения, които са насочени повече към национални, а не към по-широки интереси на ЕС. В тази връзка през 2017 г. тя е внесла предложение за изменение на регламентите за европейските надзорни органи (включително ЕБО)⁹, което наред с другото засяга въпроси, свързани с финансирането и управлението. По-специално една от целите е да се гарантира, че вземането на решения е ориентирано повече към ЕС, отколкото е в момента. По-конкретно Комисията предложи ЕБО да има изпълнителен съвет с щатни членове, въз основа на изготвен от Комисията кратък списък и които да се назначават от Съвета на ЕС, като изпълнителният съвет няма да има право на глас в Съвета на надзорниците. Съзаконодателите обаче не са постигнали споразумение относно това предложение. При все това, с цел да се укрепи управлението на ЕБО по други начини, с политическото споразумение от 21 март 2019 г. се укрепва ролята на председателя.

⁷ Член 42 от Регламента за ЕБО.

⁸ Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно работата на Европейските надзорни органи (ЕНО) и Европейската система за финансов надзор (ЕСФН), COM(2014) 509 окончателен от 8.8.2014 г.

⁹ COM(2017) 536 окончателен, 20.9.2017 г., изменен с COM(2018) 646 окончателен, 12.9.2018 г.

Подход на одита

10 Като се имат предвид някои критики, отправени към предишните стрес тестове на ЕБО, Сметната палата реши да извърши одит на стрес теста от 2018 г., като същевременно разглежда и аспекти на стрес теста от 2016 г. Одитът има за цел да провери дали управлението и изпълнението на стрес тестовете на ЕБО са били достатъчни, за да се даде ясен отговор относно устойчивостта на финансовата система в ЕС. За тази цел Сметната палата зададе следните въпроси:

- а) Бил ли е стрес тестът подходящ за целта?
- б) Имал ли е ЕБО увереност, че изчисленията на банките са верни?
- в) Публикуването на резултатите позволило ли е на заинтересованите страни да преценят устойчивостта на системата?

11 Одитните критерии бяха изведени от съответните правни инструменти, международните стандарти, определени от Банката за международни разплащания (BIS) и от самия ЕБО, както и от най-добрата практика в други органи, които провеждат стрес тестове, като например Централната банка на Обединеното кралство и Федералният резерв на САЩ. Допълнителни подробности за критериите са дадени в различни раздели от настоящия доклад.

12 Одитните доказателства бяха събрани въз основа на:

- а) преглед на съответната документация на ЕБО, ЕССР и ЕЦБ;
- б) онлайн проучване сред служители от компетентните органи и поднадзорните банки;
- в) посещения на компетентни органи;
- г) събеседвания със служители на ЕБО, ЕССР и ЕЦБ.

13 Очаква се одитът да допринесе за дебата относно ползите и разходите на стрес тестовете, както и положителните и отрицателните страни на различните методологични подходи.

Констатации и оценки

В стрес теста на ЕБО съществуват слабости при оценяването на устойчивостта спрямо системни рискове

14 Системата за провеждане на стрес тестове на равнището на Съюза има за цел¹⁰ да бъде направена оценка на устойчивостта на финансовите институции в ЕС на неблагоприятни пазарни тенденции, както и да бъде направена оценка на възможността за увеличаване на системния риск при стресови ситуации. В Регламента за ЕБО неблагоприятните пазарни тенденции се определят като тенденции в пруденциалния надзор на микроравнище, възможни рискове и слаби места¹¹.

15 Очаква се с провеждането на стрес тестове да се идентифицират институциите, които може да породят системен риск, особено по време на сътресения, и да се направи необходимото за намаляването на тези рискове¹². От Съвета на надзорниците на ЕБО зависи решението кои банки следва да бъдат подложени на стрес тест. Базелският комитет за банков надзор¹³ и самият ЕБО¹⁴ определят съответните референтни показатели за провеждането на стрес тестове. Те заключават, че стрес тестовете следва да имат ясно формулирани и официално определени цели и че разработването на сценариите следва да бъде съгласувано с тях. Стрес тестът следва да бъде достатъчно „тежък“, но реалистичен.

16 В тази връзка Сметната палата провери дали:

- а) извадката на участващите банки е била подходяща за целите на теста;
- б) идентифицираните рискове са били подходящи за целите на теста; и

¹⁰ Член 21, параграф 2, буква б) от Регламента за ЕБО.

¹¹ Съображение 43 от Регламента за ЕБО и доклада „Дьо Ларозиер“, параграф 4.

¹² Член 22, параграф 2 и член 23 от Регламента за ЕБО.

¹³ Базелски комитет за банков надзор, Банка за международни разплащания, „*Stress testing principles*“ („Принципи за провеждане на стрес тестове“), последно актуализирани през октомври 2018 г.

¹⁴ ЕБО/GL/2018/03 от 19 юли 2018 г.: Насоки относно общите процедури и методологии за ПНПО и надзорните стрес тестове.

в) наложеният стрес е бил достатъчно „тежък“, за да се оцени устойчивостта.

Определени рискови банки са били изключени от стрес теста

17 ЕБО е имал за цел да постигне широко покритие на банковите активи в ЕС и да обхване също така най-големите банки. Поради тази причина той е включил в извадката си само банки с минимум 30 млрд. евро в консолидирани активи.

18 Броят на участващите банки е намалял след първия кръг от стрес тестове. През 2011 г. са участвали 90 банки в 21 държави, докато до 2018 г. броят им е спаднал на 48 банки в 15 държави: девет държави, в които ЕЦБ е главен надзорен орган¹⁵, и шест държави, в които ЕЦБ не е главен надзорен орган¹⁶.

19 В окончателната извадка не са включени всички банки, които надвишават прага от 30 млрд. евро: включени са най-големите банки, които съвкупно притежават около 70 % от консолидираните активи на банките от еврозоната и около 70 % от банките извън еврозоната. Това означава, че действителният праг за банките от еврозоната е бил 100 млрд. евро, което е довело до изключването на някои държави с по-слаби банкови системи.

20 Сметната палата също така установи, че Съветът на надзорниците в крайна сметка е изключил седем банки с активи над 30 млрд. евро, тъй като те са били в процес или на реструктуриране¹⁷ или на сливане с друга банка, или към момента на приемане на извадката консолидираните им активи са намалели под минималния праг. Банките, които са в процес на реструктуриране и са получили държавна помощ, обаче са сред най-уязвимите. И накрая, сред изключените банки е имало такива, в които впоследствие се е появил недостиг на капитал.

21 Сметната палата не откри данни, че Съветът на надзорниците на ЕБО е обсъждал положителните и отрицателните страни на използването на допълнителни критерии за подбор на банките, основани на риска. Решението на

¹⁵ Австрия, Белгия, Германия, Испания, Финландия, Франция, Ирландия, Италия и Нидерландия.

¹⁶ Дания, Унгария, Норвегия, Полша, Швеция и Обединеното кралство.

¹⁷ През 2011 г. и 2014 г. в извадката за стрес тестовите са включени банки в процес на реструктуриране.

ЕБО да използва като единствен критерий размера на банките има следните недостатъци:

- не са включени базираните в пет държави банки с голям дял необслужвани кредити, нито банки с голяма експозиция към вътрешен държавен или друг публичен дълг¹⁸;
- в процеса на подбор не е използвана и информацията относно банките, които са оценени от пазара с рейтинг много по-нисък от балансовата стойност на собствения им капитал.

В неблагоприятния сценарий не е отразено адекватно значението на някои важни системни рискове

22 Съгласно Регламента за ЕБО органът е задължен да предприема и координира провеждането на стрес тестове в рамките на ЕС в сътрудничество с ЕССР. Няма обаче официални споразумения за съответните роли на двете институции. През годините се е развила практика, при която ЕБО прави искане до ЕССР за изготвяне на неблагоприятния сценарий с помощта на различни комитети, в които участват представители на ЕБО (вж. [фигура 1](#) в [приложение I](#)).

23 Неблагоприятният сценарий за 2018 г. е бил разработен от работната група на ЕССР за провеждане на стрес тестове, включваща служители от Секретариата на ЕССР и членове на ЕССР¹⁹, както и с принос от ЕЦБ. Работната група е била председателствана от представител на ЕЦБ (заместник-генералния директор на дирекция „Макропруденциална политика и финансова стабилност“) и е разчитала много на ресурсите на ЕЦБ (персонал, модели и данни). Тя се е възползвала максимално от тези ресурси на ЕЦБ²⁰ за калибриране на моделите, с които са създадени променливите, които банките са били задължени да използват за своите изчисления.

¹⁸ Според таблицата на ЕБО за определяне на риска от декември 2017 г., която подрежда финансовите системи на държавите според дела на НК, държавите с дял на НК, по-висок от 10 %, са пет (Гърция, Кипър, Португалия, България и Словения). Нито една от тези държави не е включена в извадката за стрес теста.

¹⁹ Членовете на ЕССР включват Европейската комисия, ЕЦБ, ЕБО и националните макропруденциални органи (централни банки и компетентни надзорни органи).

²⁰ Служители от дирекциите, отговарящи за макропруденциалната политика и финансовата стабилност, международните отношения и икономическите въпроси.

24 Като се има предвид, че целта на стрес теста е да се направи оценка как системният риск би се увеличил при една стресова ситуация (вж. точка **14**), отправната точка за разработването на сценарий за стрес теста следва да бъде идентифицирането на най-важните рискове по отношение както на системния им характер, така и на тяхното значение. След това към основните рискови фактори следва да се приложи подходящо равнище на стрес.

25 В тази връзка Сметната палата провери дали:

- а) са били идентифицирани най-важните системни рискове;
- б) тези рискове са били факторите, които могат да породят приложения стрес.

Не всички системни рискове са взети под внимание

26 В началото на процеса Съветът на надзорниците на ЕБО не е съобщил официално на ЕССР своето мнение за рисковете, които следва да бъдат подложени на стрес (т.е. да служат като механизъм за задействане), независимо дали са рискове, произтичащи от финансовия сектор в ЕС, специфични за дадена държава рискове или рискове, произхождащи от отделни банки или групи от банки, които биха могли сериозно да навредят на финансовата система. Въпреки че съществува известно припокриване по отношение на членовете на комитетите, които са изготвили неблагоприятния сценарий, рисковете са били одобрени от Съвета на надзорниците на ЕБО едва към края на процеса (декември 2017 г.).

27 По този начин идентифицирането на рисковете е оставено главно на преценката на ЕССР, след обсъждане в неговите комитети, включително на Работната група за провеждане на стрес тестове. В мандата на тази работна група изрично се посочва, че тя следва да обмисли как могат да бъдат обхванати системните рискове, включително засягащите конкретни сектори или няколко държави, и че възприетият подход следва да има за цел създаването на достатъчно равнище на стрес върху банките.

28 ЕССР провежда редовни процедури за оценка на риска. Те се използват и за целите на стрес теста. Други необходими фактори за стрес теста са i) резултатът от проучване „отдолу-нагоре“ на членове на ЕССР (главно макропруденциалните органи); ii) пряк принос от членовете на ЕССР; iii) обсъждания и представяния

в експертни групи на ЕССР; iv) набор от данни, включени в таблицата на ЕССР за определяне на риска²¹; и v) вътрешен анализ на ЕЦБ.

29 В проучването „отдолу-нагоре“, един от необходимите фактори при оценката на риска, от макропруденциалните органи е поискано всяко тримесечие да идентифицират и да категоризират редица рискове за финансовата стабилност, отнасящи се до техните собствени икономики и до ЕС. Резултатите от проучването обаче са имали недостатъци, които биха могли да окажат въздействие върху процеса на идентифициране и обобщаване на рисковете и имат потенциал да повлияят върху резултатите от него, например:

- макропруденциалните органи систематично са по-положителни в своята оценка на собствените си държави, отколкото на положението в ЕС като цяло. Това може да доведе до подценяване на рискове, които произтичат от една държава или от подгрупа държави;
- има значителни различия в тона и съдържанието на качествените оценки, направени от макропруденциалните органи. По отношение на съдържанието някои органи в своите отговори подчертават недостатъците, докато други подчертават обратното.

30 Генералният съвет на ЕССР е избрал четири риска като фактори за неблагоприятния сценарий, както е обяснено в описанието на сценария (вж. [Приложение II](#)). Въпреки че произтичащите от качеството на активите в банковия сектор рискове – например свързаните с проблеми с необслужваните кредити – са класифицирани като важни в проучването „отдолу-нагоре“, те не са включени като основен риск или сътресение в неблагоприятния сценарий²², независимо от факта, че необслужваните кредити бяха причината за повечето случаи на

²¹ Законодателството задължава ЕССР да представя редовно таблици за определяне на риска. ЕССР не оценява, нито коментира рисковете, а предоставя специфична за всяка държава информация за конкретен момент във времето (т.е. няма исторически данни за оценяване на промените).

²² По отношение на качеството на активите, например на необслужваните кредити, съществува само непряка връзка като фактор за доходите на банките и описание на сценарий от общ тип с оказване на въздействие върху цените на недвижимите имоти и необслужваните кредити, но не е изготвен специален сценарий за подлагане на стрес на банки със слаби портфейли.

спасяване на банки след финансовата криза (за допълнителна информация виж още точки [37 и 38](#)).

31 Свързаните с ликвидността рискове за самите банки не са били включени в обхвата на теста, тъй като той е бил насочен към платежоспособността на банките. Въпросът с обхващането на свързаните с ликвидността рискове е бил обсъждан последно от Съвета на надзорниците на ЕБО през 2011 г.²³ За сравнение, МВФ, който също провежда стрес тестове за оценка на устойчивостта на банковата система в еврозоната, използва двупосочен подход, който тества както ликвидността, така и платежоспособността.

32 ЕССР не е идентифицирал рискове, които е възможно да произтекат от отделни банки или групи от банки, въпреки ясния мандат²⁴ да идентифицира също така рисковете, които отделни институции пораждат за финансовата система. Вместо това в процеса на идентифициране на рисковете е включено разглеждането на обобщени данни на национално равнище, на равнището на еврозоната и на ЕС.

33 ЕБО публикува редовно „таблица на риска“²⁵, която включва идентифициране и мониторинг на системните рискове. В таблицата на риска на ЕБО за всеки риск се описват рисковите фактори и равнището на риска, т.е. вероятността от материализиране на рисковите фактори и възможното въздействие върху банките, включително статистическите тенденции, без коментар. Тези показатели от таблицата за риска обаче не са имали изрична роля в разработването на стрес теста, нито ЕБО е поискал те да бъдат използвани като ключов източник.

Наложеният стрес е бил в резултат по-скоро на икономически спад, а не на сътресение, което да е породено от финансовия сектор на ЕС

34 Въз основа на идентифицираните рискове самият неблагоприятен сценарий следва да „определи интензивността на сътресенията, каналите на предаване и времевия хоризонт, през който стресовите фактори могат да повлияят на

²³ През 2019 г. ЕЦБ проведе самостоятелен стрес тест за ликвидност.

²⁴ Член 22, параграф 2 от Регламента за ЕБО.

²⁵ Таблица за определяне на риска се изисква съгласно член 22, параграф 2 от Регламента за ЕБО.

банките“²⁶. Преди процеса на идентифициране на рисковете обаче няма официално обсъждане или решение на Съвета на надзорниците на ЕБО относно вида на сътресенията, които ще бъдат наложени на банките. Това е оставено на преценката на ЕССР. Едва към края на процеса председателят на работната група е представил сценария и мотивиращите рискове на Съвета на надзорниците на ЕБО.

35 Избраният от ЕССР подход през 2018 г., както и за предишните стрес тестове, е бил поредица от неблагоприятни макроикономически и финансови събития с въздействие върху такива променливи като БВП, безработица, цени на жилищата и лихвени проценти, които биха се материализирали през тригодишен период. Основният сценарий съответства на най-актуалните макроикономически прогнози за ЕС, изготвени от служителите на Евросистемата и ЕЦБ²⁷, а неблагоприятният сценарий се състои от набор от отклонения от базовото ниво за същия период за основните параметри.

36 Стрес тестът на ЕБО оценява уязвимостта на системата и на банките към общ макрофинансов стрес (икономически спад), а не към сериозно финансово сътресение, което след това би създавало определено равнище на стрес. Според работния документ на Банката за международни разплащания от 2009 г. обаче емпиричните факти не потвърждават имплицитното допускане на предишните стрес тестове на макро равнище, а именно че една нестабилна финансова система може да се разруши от сериозно макроикономическо сътресение²⁸.

37 Изборът на сценарий с икономически спад не отразява значението на някои рискове, включително тяхното неравномерно разпределение между държавите. Също така изборът на сценарий с икономически спад с имплицитно подчертаване на финансовите рискове е направило невъзможно установяването на чувствителността към конкретни системни рискове. С други думи сценарият не се основава на финансово сътресение, задействано от фалита на големи финансови

²⁶ Банка за международни разплащания, Институт за финансова стабилност, Информация № 12 на ИФС относно изпълнението на политиката, провеждане на стрес тестове на банките – сравнителен анализ, ноември 2018 г.

²⁷ Преди 2018 г. основният сценарий се основава на прогнози на Европейската комисия.

²⁸ Rodrigo Alfaro/Matthias Drehmann, BIS, Тримесечен преглед, декември 2009 г., страница 34, както и Borio, Drehmann, Tsatsaronis, Работен документ на BIS № 369, стр. 8.

институции или от системните рискове, идентифицирани в таблицата на ЕБО за определяне на риска (вж. точка 33), като например:

- рязко увеличение на лихвените проценти на централните банки или рязко увеличение на кредитните спредове за държавните облигации на определени държави членки, което би допринесло още повече за създаването на криза с държавния дълг;
- оставащите високи равнища на необслужвани кредити в светлината на евентално увеличаващи се пречки за намаляването им и риска от увеличени нива на задлъжнялост.

38 Освен това използваният спад е задействан от събития извън ЕС. Нито в неблагоприятния сценарий за 2018 г., нито в някой от предишните неблагоприятни сценарии са използвани събитие или риск с произход от ЕС като задействащ механизъм за неблагоприятния сценарий. Не са взети под внимание също и събитие или риск с произход от банковия сектор²⁹, които да бъдат използвани като задействащ механизъм, въпреки факта че в проучването „отдолу-нагоре“ (вж. [приложение II](#)) се посочва, че два от четирите най-важни риска са породени от самия банков сектор. В сценария не са включени и засилващите ефекти (например паническите продажби на портфейли, последиците от фалирането на една банка за кредитните спредове на други банки) и различната степен на наследените проблеми в отделните държави, въпреки че те са отразени индиректно в определена степен в променливите на сценария (напр. повишаване на лихвения процент).

Неблагоприятният сценарий за 2018 г. не е предизвикал минимална степен на тежест за всички държави и е бил по-лек в сравнение с финансовата криза

39 При изготвянето на сценария за 2018 г. работната група на ЕССР е отразила критиките от предишните тестове, като например, че сценарият: i) не е бил достатъчно ориентиран към бъдещето или ii) е бил по-малко относим за някои държави, с неравномерна степен на тежест.

40 Нито ЕБО, нито ЕССР са изяснили предварително как оценяват „тежестта“. Въпреки че работната група е направила сравнения по държави членки, главното

²⁹ Като например рискове, свързани с качеството на активите в портфейлите на банките, или притеснения относно рентабилността на банките.

внимание при сравненията за тежест както вътрешно в ЕССР, така и в публикациите, е насочено към равнището на тежест общо за ЕС и за еврозоната. Това е било за сметка на акцент върху движението на параметрите на равнище държави членки, където именно могат да се проявят много от слабостите.

41 Ето защо Сметната палата провери процеса на разработване на сценария (включително аспектите на моделирането) и предложеното развитие на редица параметри.

42 ЕСП установи, че националните централни банки и надзорни органи са участвали активно в разработването на неблагоприятния сценарий чрез присъствието си в работната група и в Генералния съвет на ЕССР. Например голяма част от крайните продукти от моделирането са били обусловени от известните като „еластичности на основния модел (BMEs)“, които се предоставят от националните централни банки като част от редовния процес на прогнозиране на ЕЦБ.

43 Подобна водеща роля на националните органи и ограничена възможност на ЕБО да контролира процеса не са благоприятствали постигането на безпристрастен и обективен неблагоприятен сценарий, който би отчел надлежно слабостите на банките и държавите по съгласуван за целия ЕС начин. В резултат на дискусиите в рамките на структурите на ЕССР са били взети редица *ad hoc* решения по отношение на неблагоприятния сценарий (вж. [каре 1](#)).

Каре 1

Решения, взети от структурите на ЕССР

- Органите на някои държави членки са поискали допълнителна тежест за своите собствени икономики (например под формата на по-голямо обезценяване на валутата), докато други са настоявали за по-малка тежест (например по отношение на спада на БВП).
- На късен етап на процеса ЕБО е поискал минимални равнища на тежест по отношение на спада на БВП, по-конкретно всички държави членки да имат отрицателен кумулативен растеж в рамките на тригодишния период. Това е предизвикало известно несъгласие в работната група на ЕССР за провеждане на стрес тестове, като някои членове са се възпротивили срещу допълнителната тежест (по отношение на отклонението от базовото ниво). Те са счели, че съществуващото равнище за съответните им държави е достатъчно и отговарящо на договорената методология. Накрая е било договорено, че като минимум трябва да има отрицателен кумулативен растеж от малко под 0 % за всяка държава членка. Това е довело до увеличаване на тежестта на сценария за 11 държави членки на един много късен етап в процеса на изготвяне на сценария.

44 Наред с националните централни банки, ЕЦБ участва сериозно и в разработването на сценарий — в по-голяма степен дирекциите за парична политика и по-малко тези, свързани с надзорната ѝ функция. В резултат на това от една страна ЕССР не е взел предвид възможните последствия на бъдещите решения в областта на паричната политика като задействащ механизъм за един неблагоприятен сценарий³⁰. От друга страна, той е допуснал, че паричната политика i) ще ограничи увеличаването на дългосрочните лихвени проценти в ЕС при неблагоприятния сценарий и ii) ще предотврати съществено разширяване на кредитните спредове за държавния дълг³¹ (т.е. разликата в доходността между облигациите, емитирани от различни национални правителства). Такова увеличение настъпи по време на европейската криза на държавния дълг. Оттам

³⁰ Следва да се подчертае, че в доклада „Дьо Ларозиер“ се заключава, наред с другото, че основният фактор, направил кризата възможна, са били условията на висока ликвидност и свързаните с това ниски лихвени проценти, преобладавали в световен мащаб.

³¹ Едно допускане при моделирането е било сътресенията на лихвените проценти да се калибрират въз основа на периода след 2012 г. за разлика от икономическите сътресения, които са били калибрирани за много по-дълъг период. Мотивите за това са били политическата готовност след 2012 г. на отговорните за паричната политика органи да се намесят за задържане на лихвените проценти по време на стрес.

и сравнително слабите увеличения на лихвените проценти в неблагоприятния сценарий.

45 Като цяло държавите са били подложени на много различни нива на сътресение и поради това банките са били изложени на съвсем различни нива на сътресение в зависимост от географската им експозиция. Например в абсолютно изражение Швеция е имала най-голямо сътресение по отношение на БВП, повече от два пъти по-голямо от това на Италия (вж. графиката за всички държави във [фигура 4](#) по-нататък в доклада).

46 За да прецени тежестта на стрес теста от 2018 г., Сметната палата разглежда сценария от различни гледни точки, като използва сравнителен анализ на аспекти от сценария спрямо предишни стрес тестове на ЕБО, исторически събития (финансовата криза през 2008 г.) и сценария(ите), използвани от други органи, които провеждат такива тестове, както е описано в точките по-долу.

47 Както е посочено в точка [35](#), неблагоприятният сценарий е определен спрямо основния сценарий за прогнозния период, а ЕБО обявява в своето съобщение, че стрес тестът от 2018 г. е бил най-тежкият в сравнение с предходните стрес тестове на ЕБО по отношение на отклонението при променливата за БВП (отклонение от 8,3 %). Най-показателен обаче е абсолютният спад между отправната точка (БВП за 2017 г.) и крайната точка съгласно неблагоприятния сценарий (вж. [Речник на термините](#)). С други думи дори голямо отклонение може да се дължи на много нисък стрес, ако основният сценарий е солиден и коригиран в положителна посока, какъвто е случаят.

48 Всъщност неблагоприятният сценарий за 2018 г. по същество е завършен в края на ноември 2017 г. Новият основен сценарий обаче е бил завършен през декември 2017 г. и неблагоприятният сценарий е трябвало да бъде приложен към него. Тъй като основният сценарий е станал по-положителен, абсолютните равнища на стрес спрямо отправната точка са били по-ниски за много държави. Поради това ЕБО се е стремил да гарантира налагането на минимални равнища на стрес (вж. [каре 1](#)). Това се е случило на много късен етап и е довело до много промени съвсем в края на процеса.

49 В сравнение със стрес тестовете на ЕБО от 2014 г. и 2016 г. неблагоприятният сценарий за 2018 г. е по-тежък, например за БВП на еврозоната и безработицата като отклонение от базовото ниво. Предвид благоприятните прогнози за основния сценарий обаче положението е различно в абсолютно изражение:

- за БВП на еврозоната стрес тестът от 2018 г. изглежда по-тежък, макар и незначително. Това обаче не важи за повечето държави членки (вж. [таблица 1](#)). Абсолютният спад е най-голям през 2018 г. – в сравнение с предишните тестове – в няколко големи икономики, повечето от които всъщност се справиха много добре през последната рецесия. За други държави членки, които постраднаха значително по време на последната рецесия, абсолютният спад в сценария е бил сравнително умерен. Това специфично разпределение на неблагоприятните въздействия върху БВП между държавите членки не е обяснено добре;
- за безработицата стрес тестът от 2018 г. е малко по-лек, защото базовото ниво за безработицата при него е било много по-положително.

Таблица 1 – Сценарий с най-голям абсолютен спад на БВП за всяка държава членка е бил най-голям

2014 г.	2016 г.	2018 г.
Чешка република	България	Белгия
Ирландия	Естония	Дания
Испания	Гърция	Германия
Хърватия	Латвия	Франция
Италия	Нидерландия	Полша
Кипър	Австрия	Швеция
Литва	Португалия	Обединеното кралство
Люксембург	Словакия	
Унгария	Финландия	
Малта		
Румъния		
Словения		

Източник: ЕССР и собствени изчисления.

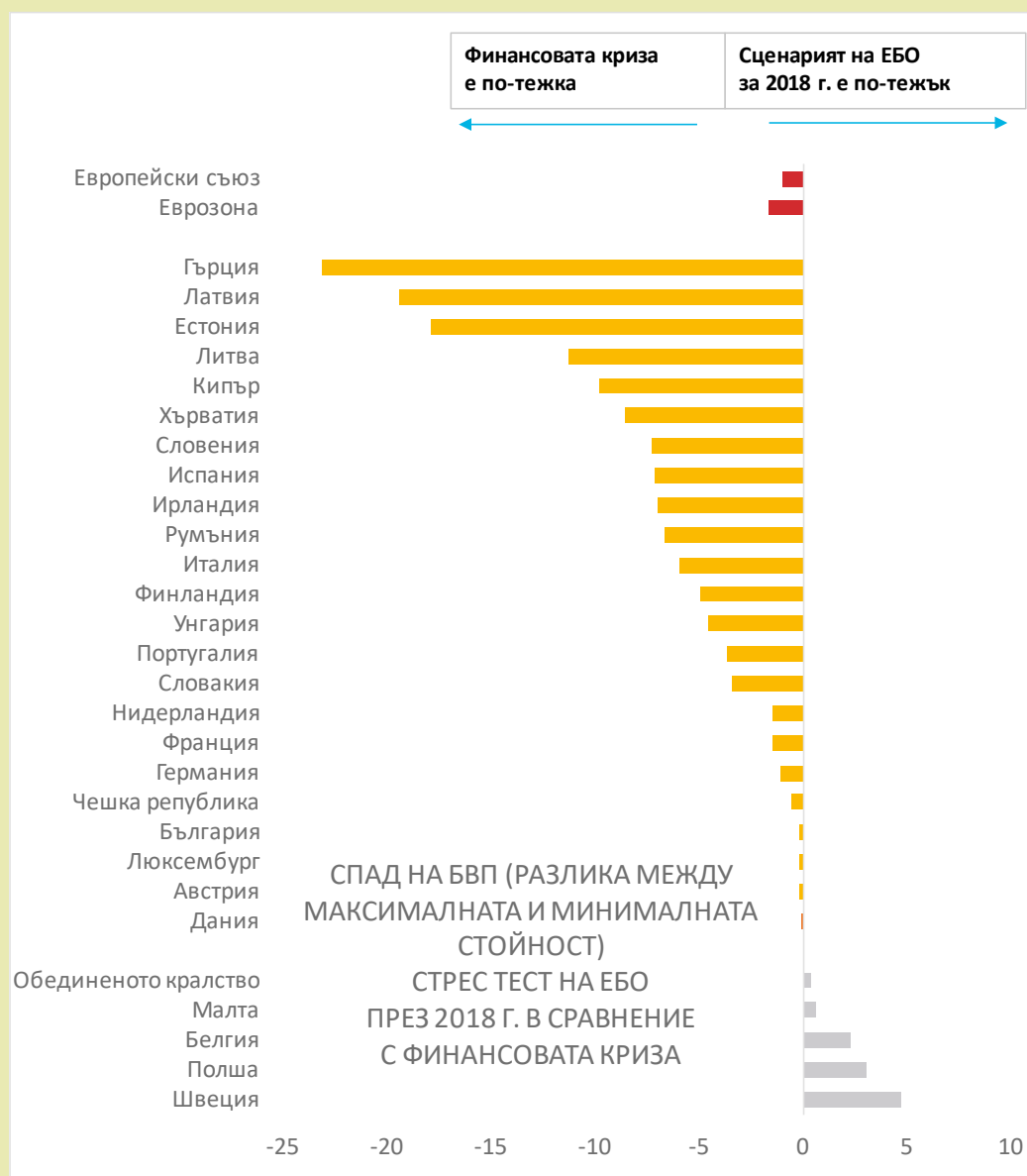
50 Когато се разглежда от гледна точка на отделни икономики и променливи, наложеният стрес не е еднакво тежък. Спадът на БВП в абсолютно изражение не е толкова сериозен, колкото при финансовата криза и в периода след нея за повечето държави членки, а нарастването на безработицата е значително по-малко, в някои случаи с много голяма разлика (вж. [каре 2](#)).

Каре 2

Тежест на сценария на равнището на държавите членки спрямо финансовата криза и периода след нея

Както е показано на [фигура 1](#), за БВП разликата между максималната и минималната стойност в неблагоприятния сценарий за 2018 г. е по-малка, отколкото понижението по време на финансовата криза и периода след нея за 23 от 28 държави членки.

Фигура 1 – Свиване на БВП (разлика между максималната и минималната стойност): сравнение между неблагоприятния сценарий и финансовата криза

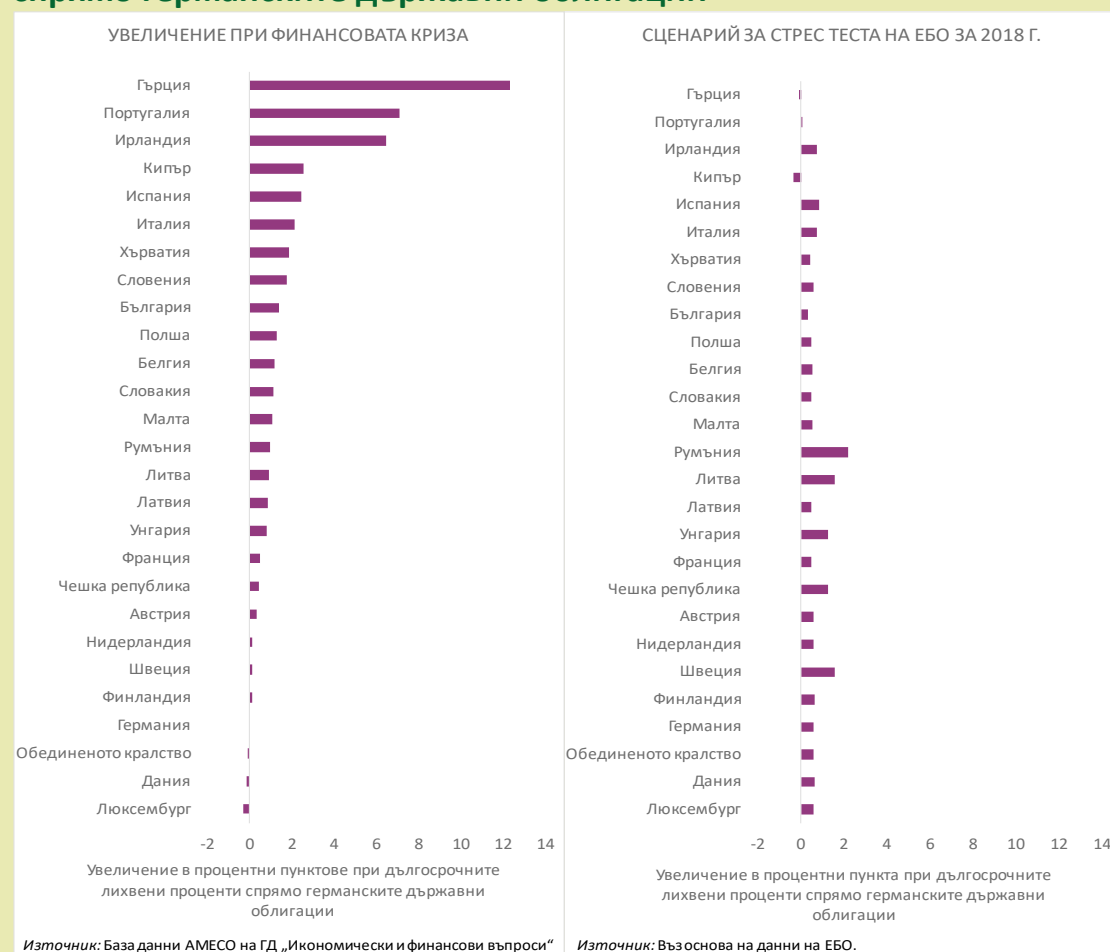


Източник: База данни АМЕСО, собствени изчисления.

Разглеждана по държави членки, безработицата в неблагоприятния сценарий за 2018 г. показва увеличение на спада (разликата между максималната и минималната стойност), което за 20 държави членки е било по-малко от това по време на финансовата криза и в периода след нея. За десет от тези държави (GR, ES, CY, LI, LV, IE, HR, PT, BG, IT) увеличението е значително по-малко изразено в сравнение с финансовата криза (т.е. увеличение от пет или повече процентни пункта на безработицата по време на финансовата криза и периода след нея, докато пет от тези десет държави са имали увеличение от десет или повече процентни пункта, като при Гърция и Испания се наблюдава разлика от около 20 процентни пункта). Също така за Гърция, Испания и Кипър се наблюдава спад на безработицата дори в неблагоприятния сценарий.

Както е показано на [фигура 2](#), за кредитните спредове на държавните облигации (т.е. лихвени проценти спрямо германските държавни облигации) разширяването на спреда за редица държави членки (например GR, IE, CY, ES, IT, PL и BE) е било далеч по-незначително, отколкото по време на финансовата криза.

Фигура 2 – Тригодишна средна промяна в лихвените проценти спрямо германските държавни облигации



Източник: База данни АМЕКО, собствени изчисления.

51 Външните референтни показатели от най-голямо значение за стрес теста на ЕБО са стрес тестовите, провеждани от Централната банка на Обединеното кралство, от Федералния резерв на САЩ и от МВФ за еврозоната. Неблагоприятният сценарий на ЕБО за 2018 г. е бил равностоен или по-тежък от останалите по отношение на БВП, но по-лек за безработицата, дългосрочните лихвени проценти, кредитните спредове и цените на недвижимите имоти (вж. за пример [каре 3](#)).

Каре 3

Сравнение с други органи, които провеждат стрес тестове

Въпреки че вариантът на сценария, избран от съответните органи, които провеждат стрес теста, повлиява на степента на тежест, могат да се направят следните важни сравнения:

- По отношение на абсолютните спадове на БВП, понижението е равностойно на силно неблагоприятния стрес тест на САЩ и по-тежък от този на Централната банка на Обединеното кралство (вж. [приложение III](#)).
- За безработицата (еврозона) както по отношение на отклонението от базовото ниво, така и на абсолютното увеличение, стрес тестът на Централната банка на Обединеното кралство е бил по-тежък.
- За дългосрочните лихвени проценти отклонението от базовото ниво е било значително по-тежко от стрес теста на Централната банка на Обединеното кралство. За стрес теста на ЕБО увеличаването на лихвените проценти на еврозоната не е надвишило 100 базисни пункта. От друга страна, при стрес теста на Федералния резерв лихвените проценти са спаднали по време на периода. За кредитните спредове по облигациите въздействието на затягането на финансовите условия е по-голямо в сценария на МВФ, отколкото в стрес теста на ЕБО от 2018 г.

52 Съответните международни референтни показатели предполагат, че стрес тестовите могат да включват един или повече неблагоприятни сценария³². В протоколите от заседанията на Съвета на надзорниците на ЕБО не се споменава обсъждане или решение дали следва да бъдат използвани един или повече сценарии. Всички стрес тестове на ЕБО след 2011 г. са проведени с един

³² Базелски комитет за банков надзор, Банка за международни разплащания, „*Stress testing principles*“ („Принципи за провеждане на стрес тестове“), последно актуализирани през октомври 2018 г., стр. 6.

неблагоприятен сценарий. За сравнение, практиката на Федералния резерв на САЩ и на Централната банка на Обединеното кралство е да се разработят два сценария. Също така, в неотдавнашния си стрес тест за еврозоната МВФ допълни своя макрофинансов сценарий с набор от тестове за чувствителност³³.

В известна степен изчисленията на банките продължават да бъдат „черна кутия“ за ЕБО

53 ЕБО е разработил методология, с която определя как банките следва да изчисляват въздействието на стреса при основния и при неблагоприятния сценарий.

54 Методологията включва използването на максимални и минимални прагове, за да се гарантира равнище на надзорен консерватизъм, по-конкретно с цел банките да не могат да получат облаги от наложения стрес в определени случаи. Например, доходите от лихви от необслужвани кредити, прогнозирани от банките, са лимитирани с максимален праг, за да се избегне те да бъдат прекалено оптимистични.

55 Тъй като самите банки изчисляват резултатите, те подлежат на процес за осигуряване на качеството.

56 Сметната палата провери дали:

- а) методологията е била подходяща;
- б) ЕБО е получил достатъчно увереност относно надеждността на изчисленията на банките.

³³ Доклад по държави № 18/228 на МВФ. Беше проведен широк набор от тестове за чувствителност с цел допълнително проучване на устойчивостта на банковата система на еврозоната към по-обща промени на рисковите фактори. Чрез неблагоприятен стрес тест за непрозрачни сложни активи е симулирано сътресението в стойността в резултат на неподходящо ценообразуване, необходимо за изчерпване на капиталовите буфери [...].

Направеният избор е оказал влияние върху достоверността на резултатите

57 Методологията е приета от Съвета на надзорниците на ЕБО. Той може също да одобрява изключения от методологията. Въпреки че тези изключения се отнасят до отделни банки, няма механизъм, чрез който да се избегне участието в гласуването на членове с право на глас, които имат потенциален конфликт на интереси. Едно такова изключение е направено при стрес теста от 2016 г., когато Съветът на надзорниците е одобрил отклонение от методологията (в полза на една голяма банка, независимо от резервите на служителите на ЕБО). При стрес теста от 2018 г. няма такива изключения.

58 Като цяло установихме, че методологията на ЕБО е много изчерпателна. В някои аспекти, обаче, на методологията липсва задълбоченост по отношение на ограниченията и насоките, например при кредитния риск (необезпечени части от кредити, покупки за осигуряване на ликвидност и третиране на неипотечни обезпечения).

59 Когато прилагат методологията, банките трябва да представят основния и неблагоприятния сценарий (т.е. макроикономическите параметри) като параметри на риска. Това често се прави посредством модели³⁴. Тези основани на модели изчисления водят до промени в счетоводния баланс, отчета за приходите и разходите, както и в рисковопретеглените активи (и следователно в капиталовите изисквания³⁵). В *Капе 4* е представена силно опростена илюстрация по отношение на кредитния риск.

³⁴ Банките разполагат с различни възможности за установяване на своите капиталови изисквания. Те могат да използват т. нар. стандартизиран подход или вътрешнорейтингов подход (основен или усъвършенстван). Във втория случай е вероятно използването на модели. Законодателството изисква тези модели да се одобряват от надзорния орган на банките.

³⁵ Капиталовите изисквания се изразяват като процент от рисковопретеглените активи.

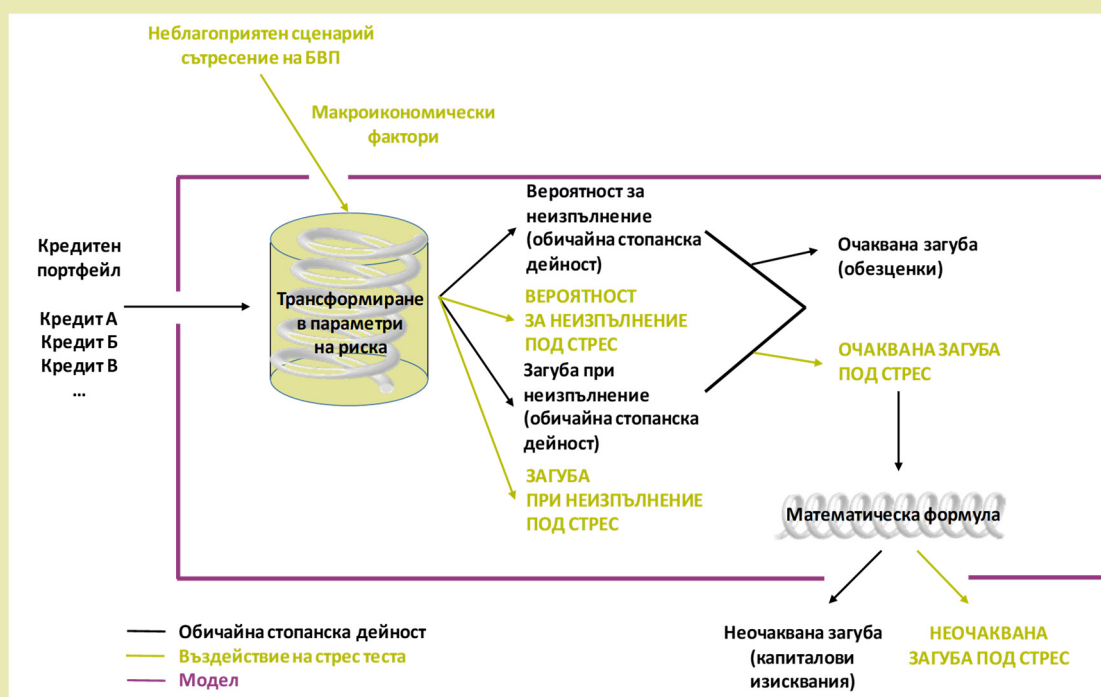
Каре 4

Представяне на макроикономическите параметри като въздействия

За кредитния риск макроикономическите параметри трябва да бъдат изразени, наред с другото, като вероятност за неизпълнение и загуба при неизпълнение. Например вероятността за неизпълнение на портфейл от потребителски кредити следва да се изчислява в зависимост, наред с другото, от коефициентите на реакция към БВП, частното потребление, безработицата и лихвените проценти.

Вероятността за неизпълнение и загубата при неизпълнение са входящите параметри за моделите на банките, които ще доведат до изчисляването на очакваната и неочакваната загуба и капиталовите изисквания. Във **фигура 3** е дадена опростена илюстрация.

Фигура 3 – Превръщане на макроикономическите параметри във въздействия (при кредитния риск)



Бележка: Вътрешните модели, които дадена банка използва за счетоводни и регулаторни цели, могат да бъдат използвани и за целите на провеждането на стрес тестове. Банките обаче може да имат също и конкретни модели за провеждане на стрес теста.

Източник: ЕСП.

60 За банките, които използват свои собствени модели, точността им е от решаващо значение за надеждността на резултатите от стрес теста. Тъй като обаче тези модели са разработени от самите банки, те могат да бъдат необективни³⁶, което показва необходимостта от стриктно осигуряване на качеството.

61 Когато банките нямат подходящи модели за оценяване на параметрите на кредитния риск (т.е. вероятността за неизпълнение и загубата при неизпълнение, вж. *фигура 3*), от тях се очаква да разчитат на референтните показатели за кредитен риск, разработени от ЕЦБ. Тези референтни показатели са били моделирани от дирекция „Макропруденциална политика и финансова стабилност“ на ЕЦБ, дирекция в рамките на паричната функция на ЕЦБ.

62 Освен несигурността по отношение на моделите, Сметната палата установи също така недостатъци в някои от използваните допускания.

63 Референтните показатели следва да включват коефициент или набор от коефициенти за всеки параметър на риска (вероятност за неизпълнение, загуба при неизпълнение и т.н.), с които се измерва реакцията на всеки риск към отделните макроикономически променливи. Методологията, използвана за определянето на референтните показатели, и самите референтни показатели (включително коефициентите) са обсъдени с националните КО. Те са одобрени от Съвета на надзорниците на ЕБО³⁷. ЕЦБ обаче не разкрива конкретните коефициенти на съответните банки, нито ги публикува. Вместо това се генерира резултат за всеки вид портфейл за всяка държава въз основа на макроикономическите променливи в основния и в неблагоприятния сценарий, и само този резултат се съобщава на банките. Като цяло това е намалило

³⁶ Поради грешки в разработването, прилагането и/или използването на тези модели рисковете могат да бъдат надценени или подценени, дори в значителна степен. Обикновено това се нарича „риск на модела“. Банките могат също да калибрират моделите, за да сведат до минимум въздействието на стресовата ситуация върху техните резултати.

³⁷ Методологията за определяне на референтните показатели е представена също така на банковия сектор (само на банките от еврозоната) в рамките на семинара относно стрес теста, организиран за банковия сектор преди провеждането на стрес теста.

прозрачността³⁸ и е накарало банките да коментират в нашето проучване, че генерирането на референтните показатели за кредитен риск е било процес от типа на „черната кутия“.

64 Подходът „отдолу-нагоре“ е бил ограничен чрез налагането на редица максимални и минимални прагове (вж. точка **54**). ЕБО е извършил няколко ad-hoc оценки (включващи и данни от банките), за да прецени въздействието на тези максимални и минимални прагове върху резултатите на банките. Като се имат предвид ограничените ресурси обаче, ЕБО не е успял да изготви цялостен преглед на тяхното въздействие.

65 За да се даде възможност на банките да изготвят своите прогнози, трябва да бъдат направени допускания. Някои от тези допускания са наложени от методологията; други могат да бъдат направени от самите банки. Един основен методологичен избор е бил да се работи с допускането за статичен, а не динамичен счетоводен баланс, по-специално непроменен бизнес модел за целия прогнозен период, което означава, че в прогнозите на банките падежните активи и пасиви са заменени с позиции със сходни характеристики.

66 Допускането за статичен счетоводен баланс има недостатъци:

- има вероятност силно засегнатите при стресова ситуация банки да загубят бизнес възможности и достъп до финансиране (особено междубанково финансиране). Това обаче не може да бъде отразено в изчисленията на банките;
- до известна степен банките биха имали възможност да противодействат на отрицателните последици на неблагоприятния сценарий, като използват варианти за възстановяване³⁹, като например продажби на активи. Допускането за статичен счетоводен баланс обаче не позволява на банките да прогнозират такива действия в неблагоприятния сценарий. Въпреки че ЕСП признава, че ЕБО/КО ще трябва да оценят надеждността и осъществимостта на подобни действия, Сметната палата отбелязва, че в стрес теста от 2018 г.

³⁸ Въпреки виждането на ЕБО, че повече прозрачност около методологията за референтните показатели за кредитен риск може да улесни банките да манипулират резултатите, манипулиране е възможно във всички части на процеса.

³⁹ Това може да включва прилагането на мерки, предвидени в план за възстановяване на банката. В плановете за възстановяване се очертават мерките, които банките ще предприемат, ако финансовото им състояние се влоши сериозно, и те трябва да се актуализират всяка година.

на Централната банка на Обединеното кралство е включено използването на „стратегически“ управленски действия, които дадена банка би могла реалистично да предприеме при стресов сценарий. Невземането под внимание на този аспект затруднява оценката на действителната устойчивост на дадена банка, която би пострадала при стрес.

ЕБО има ограничена представа за надеждността на изчисленията на банките

67 ЕБО има правното основание⁴⁰ да участва пряко в проверката на качеството на моделите и резултатите на банките. По-конкретно ЕБО има правомощие: i) да поиска информация директно от банките; ii) да поиска от КО да направят специални прегледи; iii) да изисква от КО да извършват инспекции на място; и iv) да поиска от КО да изискват от банките да подложат съответната информация на независим одит.

68 Поради настоящата структура на управление и ограничените ресурси обаче, ЕБО е разчитал изцяло⁴¹ на КО за проверките относно осигуряване на качеството. Само за стрес теста през 2011 г. осигуряването на качеството е било проведено пряко от служители на ЕБО, подпомагани от национални експерти и експерти на ЕЦБ/ЕССР.

69 ЕБО е изготвил стандартни формуляри, които е трябвало да бъдат попълнени от банките с всички необходими данни (до 900 000 записа данни за по-големите банки). ЕБО е предоставил и свързани с формулярите насоки.

70 Банките е трябвало да представят своите попълнени формуляри на КО, които е трябвало да извършат проверки за гарантиране на качеството на данните. След това КО е трябвало да представят формулярите на ЕБО.

71 След приемането на досиетата, ЕБО е провел автоматизирани проверки на качеството на данните за представените формуляри. Всички установени проблеми с качеството на данните са били предадени на КО за отстраняване.

⁴⁰ Член 32, параграф 3а) и 3б) от Регламента за ЕБО.

⁴¹ Вж. например наръчниците на ЕБО за осигуряване на качеството.

72 В тази връзка Сметната палата провери дали:

- а) ЕБО е имал достатъчно увереност относно проверките на качеството, извършени от КО;
- б) проверките на самия ЕБО са били такива, че да гарантират качеството на предоставените от банките резултати.

ЕБО е разполагал с ограничена информация за проверките на качеството, извършени на равнището на компетентните органи

73 По отношение на проверките на качеството, които КО е трябвало да извършат, в методологическата бележка се посочват някои действия, които КО е следвало да предприеме (т.е. от КО се изисква да „прегледат“, „изискват“, „оспорват“ и т.н.). Методологическата бележка е била обвързващ документ. От друга страна, ЕБО е разработил специален наръчник за осигуряване на качеството. Той е предоставил насоки на КО за техния преглед на изчисленията на банките и за оспорването на представените от банките резултати. Наръчникът е бил одобрен от Съвета на надзорниците като необвързващ документ, като по този начин на КО се оставя значително право на преценка.

74 КО е трябвало да изискат от банките да им предоставят обяснителна бележка или други документи във формат, който да бъде определен от КО, включително информация за качеството, посочена в приложение III към методологическата бележка. Очаквало се е тази обяснителна бележка да бъде използвана в процеса на осигуряване на качеството от страна на КО, за да им помогне да извършат пълноценен анализ на представените данни. Качеството и нивото на детайлизация на тези бележки варират за различните КО⁴².

75 ЕБО не е счел, че е в позиция систематично да подлага на съмнение или да упражнява контрол върху работата на КО. Сметната палата установи, че ЕБО не е имал подробна информация за задълбочеността или степента на извършените от КО проверки, по-специално:

- дали КО оценяват функционирането на моделите на банките за провеждането на стрес тестовите спрямо минималните стандарти по отношение на иконометричната надеждност и реакцията на параметрите на

⁴² Например, проучването ни показва, че изчерпателността на предоставените на КО данни по отношение на приложение 3 при стрес теста от 2016 г. се е различавала значително (документите са били в диапазона от 11 до 180 страници).

риска. В действителност според нашето проучване сред КО и проведените събеседвания, надзорните органи не са извършили задълбочени проверки на място на тези модели. Моделите са били оспорени от надзорните органи само когато са установили недостоверност на стойностите;

- в каква степен резултатите са били повлияни от прилагането на ограничения (максимални и минимални прагове), т.е. доколко резултатите биха се различавали в положителна или отрицателна посока в отсъствието на ограничения. Нито ЕБО, нито КО са събирали такава информация систематично;
- в каква степен резултатите са били повлияни от други данни, като например референтните показатели на ЕЦБ за кредитен риск. Освен това той не е разполагал с информация дали референтните показатели са били използвани поради слаби/непълни вътрешни модели на банките или защото стойностите на референтните показатели са били по-благоприятни, отколкото собствените изчисления на банките. Оставено е на КО да преценяват дали да използват или не референтните показатели на ЕЦБ за кредитен риск, когато оценяват резултатите на банките като прекалено оптимистични или когато считат, че собствените модели на банките са неподходящи.

76 В наръчника за осигуряване на качеството се предлага КО да извършват самооценка на прилагането му от тяхна страна. Нито един КО обаче не е предоставил на ЕБО такава оценка.

Собствените проверки на ЕБО са недостатъчни

77 ЕБО е разполагал с ограничен персонал – около седем служители в еквивалент на пълно работно време – за провеждането на стрес теста през 2018 г. ЕБО е провел автоматизирани проверки на представените от КО данни. Те включват: i) проверки на цифровите данни (грешни знаци, междинните суми не трябва да надвишават общите суми и т.н.); ii) проверка на правилното прилагане на ограниченията на методологията; и iii) проверки на достоверността на статистическите данни. Той е съобщил резултатите от тези проверки на КО, които са били отговорни за последващите действия.

78 За целите на проверките за достоверност са сравнявани различни данни от банките. Данните, които са се отклонявали от обичайното разпределение, са били разглеждани като имащи възможен проблем с качеството (екстремни стойности).

79 Всички банки са третирани по еднакъв начин по отношение на тези проверки. Малкият размер на извадката означава, че не е било възможно създаването на партньорски групи (във вид на банки със сходно географско разположение и степен на стрес, банки със сходни бизнес модели или такива със сходно равнище на финансова сигурност). Ето защо установяването на екстремните стойности от страна на ЕБО е от много ограничена полза за проверката на резултатите, тъй като съществуват множество валидни обяснения за тези стойности. В действителност разглеждането само на екстремните стойности дори може да попречи на разглеждането на по-критични случаи, а именно банки, които би следвало да са екстремни, но не са били.

80 Независимо от ролята си на координатор ЕБО не е бил информиран систематично — нито е имал ресурсите да изисква систематично съответната информация — за надзорните дейности на КО (като например резултатите от ПНПО⁴³ по банки), която би била от значение за преценка на валидността на резултатите от стрес теста.

81 ЕБО е разполагал с ограничена информация или не е разполагал с такава за степента, до която КО са предприели последващи действия по повдигнатите от него въпроси за качеството. В случаите, когато ЕБО е изразявал безпокойство относно консервативните резултати, КО не са били задължени да предоставят отговор. Действително, качеството на обратната информация за стрес теста от 2018 г. се е различавало значително между различните КО. ОВ случаите, когато ЕБО е получавал обяснения, той не е разполагал с време или ресурси за по-задълбочено разглеждане. При липса на получени разяснения в много случаи не е предприемал последващи действия, като е допускал, че съответният КО има основателна причина да не предостави допълнителни коментари.

82 Имало е няколко случая на поява на недостиг на капитал в банките скоро след публикуването на резултатите от стрес теста от страна на ЕБО. Недостигът се е появил при нормални икономически и финансови условия (т.е. не при стресов сценарий). Делът на базовия собствен капитал от първи ред (СЕТ 1)⁴⁴ при основния сценарий не отразява тези положения. На практика ЕБО е разчитал на данни от началото на теста, предоставени от банките.

⁴³ Резултатът от ПНПО варира от рейтинг 1 (няма признаци за риск) до рейтинг 4 (висок риск).

⁴⁴ Съотношение на СЕТ 1 = СЕТ 1 капитал / Σ размер на рисковите експозиции (за кредитен риск, пазарен риск, оперативен риск и т.н.).

83 Ето защо, понеже ЕБО е разчитал на КО за осигуряване на качеството, той е имал ограничена роля в процеса на осигуряване на качеството. Съветът на надзорниците никога не е взел решение да използва своите правомощия, възложени му с Регламента за ЕБО, особено тези да изисква от КО да извършат определени проверки или да провеждат проверки на място (вж. точки [67](#)—[68](#)).

Публикациите на ЕБО и на компетентните органи показват различни равнища на качество

84 Резултатите и основните относими данни от стрес теста на равнището на ЕС са били публикувани през ноември 2018 г. По-специално въздействието на стрес теста е показано чрез разликите в базовия собствен капитал от първи ред и в коефициента на лоста⁴⁵. На уебсайта на ЕБО са предоставени документи, които анализират резултатите, и е предоставен също достъп да база данни със събраната от банките в хода на процедурата информация.

85 Освен ЕБО, някои КО и участващи банки също са публикували резултатите от стрес теста на ЕБО.

86 Поради това Сметната палата провери:

- а) практическото значение на публикациите на ЕБО;
- б) точността на съобщеното от КО и банките.

ЕБО публикува най-големия досега обем информация, но някои важни данни все още липсват

87 Количеството на публикуваната от ЕБО информация е много повече от информацията, публикувана от други органи за техните собствени стрес тестове. Това води до повече прозрачност, по-специално за надзорните органи, банковите анализатори и други читатели експерти.

⁴⁵ Коефициентът е въведен след финансовата криза, за да се ограничи натрупването на прекомерен лостов ефект в банковия сектор (той не отчита рисковете на банките). Той съответства на: капитал от първи ред/сбор на експозициите на активите и задбалансовите позиции.

88 За да се прецени информативната стойност на публикуваните от ЕБО данни, Сметната палата провери дали информацията, която той е публикувал, е предоставила отговори на следните въпроси:

- а) Кои са били факторите за получените резултати?
- б) Съпоставими ли са резултатите?
- в) Ясно ли е дали банките в ЕС и финансовата система на ЕС са устойчиви на стрес?

Информация за факторите

89 На обобщено ниво в доклада на ЕБО се анализират основните фактори на въздействието по видове риск (кредитен риск, пазарен риск, оперативен риск) и въздействията върху основните балансови позиции. В допълнение, съществува по-подробно описание на въздействието на конкретни видове риск и методологични допускания (например в него се посочва, че загубите поради кредитен риск участват в най-голяма степен във въздействието от стреса).

90 В доклада на ЕБО относно резултатите липсва следната важна информация:

- До каква степен кредитните загуби – определено най-големият фактор за отрицателните резултати – са причинени от нови неизпълнения или от стари наличности от активи в неизпълнение⁴⁶.
- До каква степен методологията на ЕБО, включваща допусканията и ограниченията на ЕБО (вж. точка [64](#)), или използването на референтните показатели за кредитен риск на ЕЦБ (вж. точки [60](#) – [63](#)) са оказали въздействие върху резултатите. Понастоящем самият ЕБО не е оценил тези аспекти.

⁴⁶ Последният аспект е от особено значение, тъй като тези загуби биха могли да произтичат от това, че методологията на ЕБО е по-строга от счетоводното отчитане на банките. Ако е така, кредитните загуби при стрес теста по-скоро ще бъдат индикация за текущото недостатъчно провизиране, а не за допълнителни бъдещи загуби при неблагоприятен сценарий.

Сравнение на резултатите

91 В доклада на ЕБО се посочва фактът, че между банките има големи различия. Наистина резултатите за отделните банки не са лесно сравними поради редица причини, например:

- съдържащото се в методологията допускане за статичен счетоводен баланс (вж. точки **65 – 66**) и други елементи, имащи характер на задължителни предписания (вж. точка **64**) имат различни въздействия върху отделните банки;
- върху резултатите на банките (т.е. промяната в съотношението на базовия собствен капитал от първи ред) влияе подходът, който те използват за изчисляване на своите регулаторни капиталови изисквания, т.е. той засяга знаменателя на съотношението⁴⁷ (вж. точка **59**);
- всяка банка превръща параметрите на основния и неблагоприятния сценарий по свой собствен начин (предимно чрез специални модели) (вж. точки **59 – 60**);
- КО не са използвали еднакъв подход за осигуряване на качеството (вж. точки **73 – 83**).

92 Както е отбелязано в точка **87**, ЕБО публикува най-различни полезни данни, които иначе не биха били известни. В доклада на ЕБО обаче не са дадени определени обяснения, които да помогнат на читателя да види данните в по-широк план. Например в доклада не е представен анализ на банки по държави⁴⁸,

⁴⁷ Например капиталовите изисквания за кредитен риск в голяма степен остават непроменени за банките (онези, които са най-малко сложни), използващи стандартизирания подход, но биха се увеличили за банките, използващи основния вътрешнорейтингов подход, тъй като вероятността за неизпълнение ще се увеличи. Само капиталовите изисквания на (най-сложните) банки обаче, които използват усъвършенствания вътрешнорейтингов подход, биха отразили до голяма степен неблагоприятния сценарий.

⁴⁸ Например за разлика от доклада за 2016 г., в доклада за 2018 г. е включена таблица, в която се сравняват обобщените преходни и максимални равнища на съотношенията на базовия собствен капитал от първи ред по юрисдикции, но без да се предоставя разбивка за държавите от еврозоната (показват се само шест държави, еврозоната и ЕС). Следва да бъде отбелязано, че през 2016 г. данните по държави бяха изключени от окончателната публикация по искане на ЕЦБ в ролята ѝ на КО.

с който да се сравняват резултатите на банките спрямо тежестта на неблагоприятния сценарий за тяхната държава. Примерите за липсващи обяснения се отнасят до:

- до каква степен се различават равнищата на стрес за отделните държави;
- до каква степен се различават равнищата на стрес спрямо финансовата криза (подобно сравнение е направено от Централната банка на Обединеното кралство);
- подхода, използван от всяка банка за изчисляване на нейните капиталови изисквания, и как той се е отразил на резултатите⁴⁹.

93 В *каре 5* са дадени примери на анализи, които Сметната палата извърши, за да се разгледат резултатите от 2018 г. в по-широк контекст. Такава информация и последиците за устойчивостта обаче не са били включени в публикациите на ЕБО.

⁴⁹ В доклада на ЕБО (стр. 22) се посочва само, че когато се сравняват за всяка банка максималните и преходните резултати, развитието на коефициентите на капиталова адекватност на банките и въздействието със и без преходни мерки е различно за отделните банки. В него не се разкрива как банките са се възползвали от тези различни мерки, въпреки че това е видно в интерактивните инструменти онлайн.

Каре 5

Резултати от 2018 г. – примери за това, което ЕБО е следвало да обясни

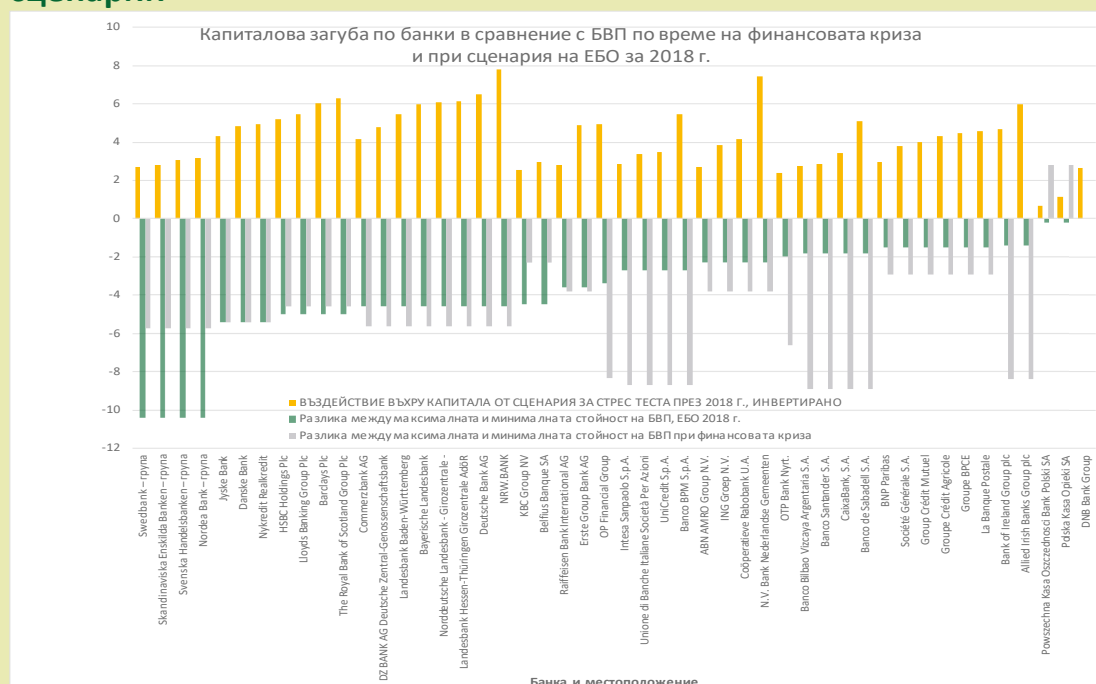
През 2018 г. банките от Швеция и Белгия са повлияни най-малко по отношение на съотношението на базовия собствен капитал от първи ред, независимо от сътресенията на БВП, които са били значително над средните и два пъти по-високи от тези по време на финансовата криза. Участващата банка от Унгария е с трето най-ниско въздействие, като спадът на БВП е значително под средния и по-малко от една трета от този по време на финансовата криза. Полските банки са с най-ниско равнище на въздействие. За Полша обаче почти няма спад на БВП (-0,2 %).

Най-забележим е резултатът за участващите банки от Ирландия: въздействието при тях е значително над средното, като спадът на БВП е вторият най-нисък (дори не достига 20 % от този по време на финансовата криза).

Екстремните банки, т.е. тези с изключително съществено въздействие върху съотношението на базовия собствен капитал от първи ред, са една банка от Нидерландия (N.V. Bank Nederlandse Gemeenten) и една от Италия (Banco BPM).

Подробности за всички държави са показани на [фигура 4](#) и в [таблица 2](#).

Фигура 4 – Капиталова загуба по банки в сравнение със спада на БВП по време на финансовата криза и при неблагоприятния сценарий



Източник: ЕСП, по данни на ЕБО.

Таблица 2 – Сравнение на спада на БВП (разликата между максималната и минималната стойност) с въздействието върху съотношението на базовия собствен капитал от първи ред (преходни данни)

Сравнение с финансовата криза	Държава	Брой банки	Сравнение със средния спад на БВП (разликата между максималната и минималната стойност), ЕС	Въздействие върху СЕТ 1 (прямо средното)
Значително по-малко от финансовата криза	ES	4	под средното	смесено (много слабо до слабо и 1 силно)
	IT	4	под средното	смесено (много слабо до слабо и 1 силно)
	HU	1	под средното	много слабо
	IE	2	значително под нивото	силно до много силно
	FI	1	близо до средното	силно
По-малко от финансовата криза	NL	4	под средното	смесено (слабо до много слабо и 1 изключително силно (екстремно))
	FR	6	значително под нивото	смесено (слабо до много слабо и 3 силно)
	DE	8	над средното	смесено (силно до много силно и 1 изключително силно (екстремно), но 1 слабо)
Близо до финансовата криза	DK	3	значително над нивото	силно
	AT	2	близо до средното	смесено (1 силно, 1 много слабо)
По-високо от финансовата криза	UK	4	над средното	силно до много силно
Значително по-голямо от финансовата криза	SE	4	значително над нивото	много слабо
	BE	2	над средното	много слабо
	PL	2	почти никакъв спад	изключително слабо въздействие (екстремни)

Източник: ЕСП, по данни на ЕБО.

Устойчивост на банките и финансовата система

94 В доклада на ЕБО за всяка банка е представено развитието на няколко капиталови съотношения (като например съотношението на базовия собствен капитал от първи ред и коефициента на лоста), т.е. в него са дадени стойността за 2017 г., стойността след стреса (през 2020 г.) и разликата между двете. Едно подобрение в сравнение с миналото е фактът, че за първи път в доклада за 2018 г. банките са подредени според размера на съотношението на базовия собствен капитал от първи ред.

95 За да се установи устойчивостта на една банка, т.е. дали тя продължава да отговаря на специфичните за нея капиталови изисквания при неблагоприятни условия, в доклада на ЕБО липсва изключително важна информация: капиталовите изисквания за всяка от банките (т.е. стълб 1, стълб 2 и комбинираното изискване за буфер).

96 Въпреки че служителите на ЕБО са предложили капиталовите изисквания да бъдат публикувани, това предложение е било отхвърлено от Съвета на надзорниците. В становището си от 2015 г. обаче ЕБО е представил сериозни аргументи за публикуване на капиталовите изисквания. Той е отбелязал също, че Директивата относно пазарната злоупотреба⁵⁰ изисква публикуване на капиталовите изисквания за институции с публично търгувани ценни книжа⁵¹. Тогавашният председател на Съвета на надзорниците на ЕБО нееднократно е заявявал публично, че КО следва да публикуват тази информация. За сравнение, Централната банка на Обединеното кралство включва тази информация при публикуването на резултатите от своите стрес тестове⁵². Практиката в тази област е различна за отделните КО (които имат правото да публикуват тези изисквания) и банките (които могат да ги публикуват по собствена инициатива).

97 Тъй като ЕБО не е публикувал капиталовите изисквания на банките, читателите са задължени да получат тази информация от други публични източници, които често оповестяват данните непоследователно и под различни форми. По отношение на стрес теста от 2016 г. Сметната палата потърси тази информация за извадка от осем банки и установи, че те биха нарушили не само комбинираното изискване за буфер, но и минималните капиталови изисквания (т.е. стълб 1 и стълб 2). В доклада на ЕБО за 2016 г. тази важна информация липсва.

98 За 2018 г. въз основа на информацията, с която ЕБО разполага, заключаваме, че нито една банка не би нарушила минималните изисквания (стълб 1 и стълб 2 на база СЕТ 1). Четири банки обаче биха нарушили прага, споменат в член 27.1 от Директивата за възстановяване и реструктуриране на банките⁵³ (капиталовите

⁵⁰ Директива 2003/6/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2003 г. относно търговията с вътрешна информация и манипулирането на пазара (пазарна злоупотреба) (ОВ L 96, 12.4.2003 г., стр. 16).

⁵¹ ЕБО, становище относно взаимодействието на стълб 1, стълб 2, комбинираното изискване за буфер и ограниченията по отношение на разпределението, 16.12.2015 г., точки 10—13, 15: <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/983359/EBA-Op-2015-24+Opinion+on+MDA.pdf>.

⁵² Провеждане на стрес тест на банковата система в Обединеното кралство: резултати за 2017 г. както в обобщен вид, така и по банки, стр. 10.

⁵³ Директива 2014/59/ЕС на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 173, 12.6.2014 г., стр. 190).

изисквания плюс 1,5 процентни пункта), което може да сигнализира нуждата от мерки за ранна намеса. Сметната палата установи също така, че девет банки биха нарушили своето комбинирано изискване за буфер.

99 Също така фактът, че няколко банки са били в риск да нарушат прага от 3 % за коефициента на лоста в случай на икономически спад, е причина за безпокойство, и той е заслужавал повече внимание от това да бъде споменат само в един ред в доклада от 60 страници на ЕБО⁵⁴.

100 Като се има предвид, че при стрес теста се използва допускането за статичен счетоводен баланс, това означава, че ЕБО не събира информация относно действията на ръководството, които банките предприемат, по-специално вариантите им за възстановяване, и следователно не е в състояние да публикува информация за това. Без тази допълнителна информация не може да бъде оценен капацитетът на банките за намаляване на отрицателните въздействия на неблагоприятния сценарий и следователно тяхната устойчивост⁵⁵.

101 Неблагоприятните сценарии се различават във всеки следващ стрес тест по тежест на стресовата ситуация и обхванати рискове. Това затруднява преценката дали устойчивостта на банките се е повишила или се е понижила с течение на времето.

102 Заключение на ЕБО през 2016 г. като цяло е, че банковата система в ЕС е устойчива. В доклада от 2018 г. органът не прави същото изрично заключение, но редица КО твърдят, че резултатите демонстрират стабилността на банките, които те са наблюдавали. Освен това гаранция за добро здравословно състояние не може да се даде нито за всички отделни банки, нито за финансовите системи във всички държави:

- сравнение с финансовата криза от 2008 г. би показало дали банките в ЕС са по-добре подготвени да устоят на сериозен стрес, отколкото преди десет години. Както вече беше обяснено обаче, неблагоприятният сценарий е бил по-лек, отколкото финансовата криза;

⁵⁴ Christian Stiefmueller, „Banks stress-tests 2018: *Trying too hard to reassure*“ („Стрес тестове на банките през 2018 г.: *Прекалено големи усилия за вдъхване на увереност*“), Finance Watch, 7 ноември 2018 г.

⁵⁵ Оценяването на надеждността и осъществимостта на вариантите за възстановяване е част от текущия надзор.

- за отделните банки е имало нарушения или почти нарушения на регулаторните минимални изисквания (вж. точки 97 – 98), а за системата като цяло не е извършен анализ (включващ засилващи ефекти, общи модели и т.н.);
- има някои примери за банки, които скоро след публикуването на стрес теста, са се сблъскали със значителен недостиг на капитал.

103 На последно място, ЕСП отбелязва, че бившият ръководител на Надзорния съвет на ЕЦБ многократно е заявявал, че с изготвянето на задълбочен преглед на счетоводния баланс, наред с провеждането на стрес тест, [ЕЦБ] значително е повишила осведомеността си относно действителното финансово състояние на банките⁵⁶. Във връзка със стрес теста от 2018 година тя отбелязва, че стрес тестът е свързан с много разходи за финансовия надзорен орган, а не осигурява достатъчно нова информация⁵⁷.

104 Тогавашният председател на ЕБО подчертава положителната роля на значителния надзорен натиск, координиран от ЕБО чрез няколко стрес теста и тестове за рекапитализация⁵⁸, за укрепването на капиталите съотношения на банките и че подробното оповестяване на резултатите е засилило също пазарната дисциплина и е допринесло за възстановяване на доверието⁵⁹. Но той също заявява, че⁶⁰ независимо от количеството данни, които се публикуват, информативната стойност на резултатите е ограничена поради разделянето на резултатите от стрес теста от надзорните действия и несъответствието между прозрачността на първите и непрозрачността на вторите.

⁵⁶ Реч на г-жа Даниел Нуи, „A year of the SSM – résumé and outlook“, European Supervisor Education Initiative Conference, Прага, октомври 2015 г.

⁵⁷ Handelsblatt, „EZB fordert Banken-Stresstest 2.0“ от A Kröner, J Deters, 27.11.2018 г.

⁵⁸ Реч на Андреа Енрия, тогавашен председател на Европейския банков орган, произнесена в Националната банка на Дания, 14.06.2017 г.

⁵⁹ Въстъпителни бележки на Андреа Енрия на Колоквиума на ЕБО и МВФ в Лондон, 1.3.2017 г.

⁶⁰ Реч на Андреа Енрия, тогавашен председател на Европейския банков орган, произнесена в Националната банка на Румъния, 15.11.2018 г.

Съобщенията от някои компетентни органи и банки дават прекалено положителна представа

105 Преди публикуването Съветът на надзорниците е одобрил протокол за комуникацията относно стрес тестването в рамките на ЕС, предназначен да насърчава координацията, последователността и съгласуваността при външните комуникации. Той е насочен към взаимодействието с КО и външната комуникация от тяхна страна и определя минимални стандарти за публикациите на КО и банките.

106 Въпреки това, публикуваните от КО и участващите банки съобщения за пресата относно стрес теста се различават по отношение както на количеството, така и на съдържанието. В своето съобщение ЕЦБ се позовава на доклада на ЕБО. Сметната палата обаче установи случаи, включително от еврозоната, когато националните КО или банките са обрисували благоприятна картина на устойчивостта на дадена банка или на финансовата система на равнище държава, въпреки че при неблагоприятния сценарий е имало нарушения на регулаторните минимални капиталови изисквания (вж. [каре 6](#)). Това показва, че ЕБО не може да определя какво се публикува от отделните КО и участващите банки. Това е от голямо значение, защото от КО се изисква преди публикуването да споделят своя проект на комуникационен материал със служителите на ЕБО.

Каре 6

Част от информацията в съобщенията е подвеждаща

Някои централни банки не са публикували собствени съобщения за медиите, а са се позовавали вместо това на публикациите на ЕБО. Други КО са използвали много положителен език относно резултатите на банките в собствените си юрисдикции. Въпреки че са посочили по-ниски от средните намаления на съотношенията на базовия собствен капитал от първи ред, те не са споменали по-ниските от средните равнища на стрес, на които са били подложени въпросните банки, или просто не са споменали банки, които са имали слаби резултати.

Съществуват също и значителни различия в начина, по който банките са представили собствените си резултати. Например не всички банки са докладвали, че при неблагоприятния сценарий са нарушили прага на капиталовите изисквания плюс 1,5 базисни пункта, при което се изисква ранна намеса.

Освен това няколко други банки не са оповестили, че при неблагоприятния сценарий не биха покрили преходния коефициент на лоста, който след 1 януари 2019 г. е задължителен за банките в ЕС. В разрез с протокола за комуникация една банка е публикувала съобщение за медиите, че стрес тестът през 2018 г. е бил по-тежък в сравнение с предходните години.

Заклучения и препоръки

107 С Регламента за ЕБО от 2010 г. на ЕБО се възлага функцията, в сътрудничество с ЕССР, да предприема и координира провеждането на стрес тестове на равнището на Съюза. За да се гарантира „съпоставимост и надеждност на методите, практиките и резултатите“, регламентът дава на ЕБО също правото да иска информация директно от финансовите институции, да изисква от компетентните органи да правят специални прегледи, както и да извършва инспекции на място и да участва в тези дейности (вж. точки [04](#), [07](#), [67](#)).

108 На практика ЕБО е решил да ограничи ролята си до организиране на стрес теста, предоставяне на съответна методология и най-обща координация, без да полага истински усилия за гарантиране на съпоставимост и надеждност на резултатите, представени от банките съгласно подхода „отдолу-нагоре“ (вж. точки [67—68](#) и [73—76](#)).

109 Наръчникът на ЕБО, в който се описват необходимите действия на КО за осигуряване на качеството, не е бил задължителен. В действителност ЕБО има ограничена или никаква информация относно съдържанието на проведените от КО проверки и използваните от банките модели. По-специално, в съответствие със своето тълкуване, ЕБО не е изискал специални прегледи, нито е участвал в инспекции на място и не са проведени каквито и да е дейности, които да гарантират съпоставимост и надеждност на резултатите (вж. точки [73—83](#)).

Препоръка 1 – ЕБО трябва да засили контрола си върху процеса на провеждане на стрес тестове

За да бъдат публикуваните резултати полезни, съпоставими и надеждни, ЕБО следва:

- 1) Да използва своите законодателни правомощия, за да получава от КО цялата информация, която счита за необходима, и да участва в техните посещения на място, когато е целесъобразно, така че да получи увереност относно
 - i) надеждността на използваните от банките методи и модели; и
 - ii) резултатите на банките. Подборът на подложените на специален надзор от ЕБО банки следва да се основава на риска.
- 2) Да предоставя ясни и обвързващи насоки за КО и съответно да разработи свои собствени процедури за осигуряване на качеството.

- 3) В надлежно обосновани случаи да отхвърля резултатите от стрес теста, т.е. когато КО и банките не следват неговите насоки и когато резултатите не са преминали проверките му за качество.
- 4) Да поиска от бюджетните органи ресурсите, които са му необходими, за да изпълнява в пълна степен задълженията си, посочени в Регламента за ЕБО.

Срок за изпълнение: Стрес тестът през 2022 г.

Препоръка 2 – Да се допълни настоящата процедура „отдолу-нагоре“ с елементи „отгоре-надолу“

ЕБО следва да изпитва устойчивостта на финансовите институции спрямо неблагоприятни пазарни тенденции чрез въвеждане на подход „отгоре-надолу“ като допълнение към настоящия подход „отдолу-нагоре“. Това ще осигури повече последователност и по-голям контрол върху процеса, като същевременно се предоставя референтен показател за стрес тестовете, провеждани от компетентните органи и отделните финансови институции. Подборът на финансовите институции, предмет на единия или другия подход, може да се различава.

Срок за изпълнение: Стрес тестът през 2022 г.

110 Отправната точка на ЕБО за подбор на банките е бил размерът на активите, но след това ЕБО е взел *ad hoc* решение да изключи някои банки (вж. точки [19](#)–[20](#)). Освен това ЕБО не е взел предвид системния риск, който банките може да представляват за финансовата система. В резултат на това не всички уязвими банки са били включени. Някои банки, които не са били включени, наскоро са били подложени на реструктуриране, били са от държави, в които банките имат значителна експозиция към собствени държавни облигации или висока концентрация на необслужвани кредити (вж. точка [21](#)).

Препоръка 3 – Банките да се подбират въз основа на риска, а не само въз основа на размера им

За да се гарантира, че извадката от участващи банки е подходяща за покриване на рисковете, които ЕБО е идентифицирал като уместни за теста, той следва да

разшири географския обхват и да добави критерии, свързани с риска, в допълнение към критерия за размер, при подбора на банки за стрес теста.

Срок за изпълнение: Стрес тестът през 2022 г.

111 Сметната палата установи, че със стрес теста на ЕБО банките са изпитвани за икономически спад, а не за сътресение, произтичащо преди всичко от недостатъци във финансовата система, въпреки че именно този вид сътресение е бил главният фактор за задействане на последната голяма рецесия (вж. точки [35—36](#)).

112 Освен това установихме, че значителни системни рискове – и определени държави и променливи – са били подложени на по-ниско равнище на стрес или практически на никакъв. Въпреки че стресът следва да бъде достатъчно „тежък“, но реалистичен, нито ЕБО, нито ЕССР са определили предварителни измерители за тежест за процедурата. За редица променливи и редица държави членки наложеният от неблагоприятния сценарий стрес е бил значително по-умерен, отколкото по време на финансовата криза (вж. точки [37—52](#) и [каре 2](#)).

Препоръка 4 – Да се въведат алтернативни стрес сценарии

С цел да се гарантира, че стресът е достатъчно „тежък“, за да се оцени потенциала за увеличаване на системния риск при стресови ситуации, и за да се прецени устойчивостта на банките спрямо системни слабости в ЕС, ЕБО следва:

- 1) да направи процеса на идентифициране и обобщаване на рисковете по-ориентиран към ЕС, като:
 - вземе предвид рисковете в рамките на самия ЕС, които биха могли да задействат нежелано събитие с последици за финансовата система;
 - изисква идентифицираните рискове в таблиците на ЕБО за определяне на риска да бъдат ключовите входни данни при създаването на модел на неблагоприятния сценарий;
- 2) да изпробва различни видове сценарии при различните стрес тестове (като например прилагане на стрес към различни рискове) и да обмисли да добави допълнителни, по-специфични за всяка държава сътресения или анализи на чувствителност.

- 3) да посочи към какво равнище на обща тежест се стреми по отношение на ключовите параметри и да определи критерии за оценка на минималните равнища на тежест в абсолютно изражение за всички държави.

Срок за изпълнение: Стрес тестът през 2020 г.

113 Доминиращата роля на националните надзорни и макропруденциални органи в разработването на стрес теста не е благоприятствала разработването на съпоставими и безпристрастни сценарии за държавите членки (вж. точки [29](#), [42](#), [43](#) и [каре 1](#)), тъй като общоевропейската гледна точка не е взета предвид в достатъчна степен.

Препоръка 5 – Управленската структура следва да осигурява надлежно отчитане на интересите на ЕС

През септември 2017 г. Европейската комисия представи серия от предложения „за проправяне на път за по-нататъшна финансова интеграция и напълно функционален съюз на капиталовите пазари“, които включват управление и финансиране на европейските надзорни органи, един от които е ЕБО. Постигнатото през март 2019 г. политическо споразумение между Съвета и Европейския парламент обаче не предвижда такива важни промени.

В контекста на следващия тригодишен преглед на Регламента за ЕБО Комисията следва да разгледа целесъобразността на управленската структура на ЕБО.

Срок за изпълнение: следващия преглед през 2022 г.

114 ЕБО е публикувал широк набор от данни за резултатите от стрес тестовете, което е спомогнало за изграждане на по-голяма прозрачност (вж. точки [84](#) и [87](#)). Капиталовите изисквания по „стълб 2“ обаче, а в резултат и общите капиталови изисквания, не са публикувани. Така най-важните данни, необходими за проследяване на последиците от стрес тестовете, не са достъпни (вж. точки [94—99](#)).

115 В доклада на ЕБО не се прави връзка между резултатите и неблагоприятния сценарий. Освен това той не разкрива важна информация относно факторите, довели до резултатите на банките, които биха дали представа за по-широкия контекст (вж. точки [90](#), [92—93](#) и [каре 5](#)).

116 Настоящите практики на банките и КО по отношение на публикуването на допълнителните капиталови изисквания се различават, но в много държави членки тези данни са публично достъпни (вж. точка [96](#)).

117 В няколко случая национални органи (главно централни банки) и банки са публикували изкривена картина на въздействието на стресовата ситуация върху финансовото състояние на банките (вж. точка [106](#) и *каре 6*).

Препоръка 6 – Да се увеличи информативната стойност на публикациите

За да се позволи на читателите на публикацията на ЕБО да разберат последиците от публикуваните данни, ЕБО следва:

- 1) Да включва в информацията, която публикува, специфичните за всяка банка минимални капиталови изисквания и да представя резултатите по начин, който дава възможност на потребителите да ги разглеждат в съответния контекст (например групиране на резултатите по държави, по равнища на стрес, на който са подложени банките, и по вид и размер на банките).
- 2) Да излиза с ясни твърдения за устойчивостта на финансовата система в ЕС като цяло в сравнение с предишния стрес тест и да посочва ясно кои фактори имат най-голямо въздействие върху устойчивостта.

Срок за изпълнение: Стрес тестът през 2022 г.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав IV с ръководител Neven MATES — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на заседанието му от 4 юни 2019 г.

За Сметната палата

Klaus-Heiner LEHNE
Председател

Приложения

Приложение I – Управленска структура и роли на участниците в стрес теста

Управленска структура на ЕБО

ЕБО е регулаторна агенция на ЕС.

Съвет на надзорниците: Състои се от председателя на ЕБО и ръководители на националните банкови надзорни органи от 28-те държави – членки на Европейския съюз. Съветът взема всички решения на ЕБО, свързани с политики, включително приемането на проекти на технически стандарти, насоки, становища и доклади. Той взема също така окончателното решение относно бюджета на ЕБО.

Управителен съвет: Състои се от председателя на ЕБО и шест членове, избрани от Съвета на надзорниците. Той взема решения по оперативни въпроси на ЕБО и отговаря за изпълнението на работната програма на органа. Ролята му е да гарантира, че ЕБО осъществява мисията си и изпълнява възложените му функции в съответствие с регламента за създаването му.

Управленска структура и работни групи на ЕССР

ЕССР е независим орган на ЕС.

ГС (Генерален съвет): Генералният съвет, председателстван от председателя на ЕЦБ, е органът за вземане на решения на ЕССР. Възложено му е да идентифицира и да подрежда по приоритет системните рискове и при необходимост да издава препоръки и предупреждения. Членовете на Генералния съвет с право на глас са председателят и заместник-председателят на Европейската централна банка (ЕЦБ), управителите на националните централни банки на държавите членки, един член на Европейската комисия, председателите на ЕБО, EIOPA и ESMA, председателят и двамата заместник-председатели на Консултативния научен комитет (КНК) и председателят на Консултативния технически комитет (КТК). Членове на Генералния съвет без право на глас са представители на високо равнище на националните КО, председателят на Икономическия и финансов комитет, управителите на националните централни банки или представители на високо равнище от Исландия, Норвегия и Лихтенщайн.

Сценариите за стрес тестовете се изготвят и обсъждат на техническо равнище и се одобряват от Генералния съвет.

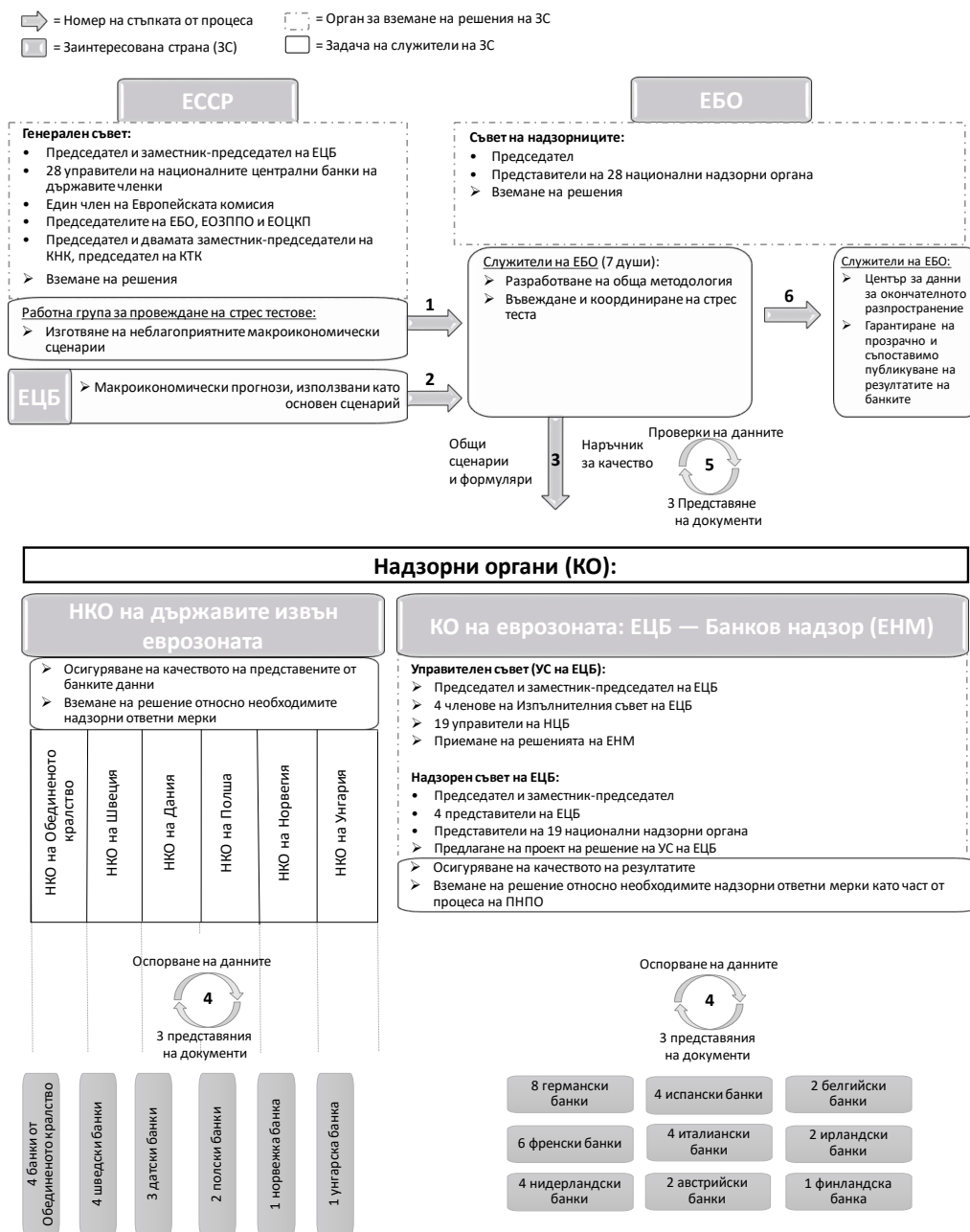
КТК (Консултативен технически комитет): КТК предоставя консултации и помощ по въпроси от значение за работата на ЕССР. Членският състав на КТК съответства на пълния членски състав на Генералния съвет и включва представители от националните централни банки, националните надзорни органи, трите ЕНО, Европейската комисия (ЕК), КНК и на държавите членки на ЕИП, които не са членки на ЕС. Сценариите за стрес тестовете се изготвят и обсъждат от КТК.

Работна група за провеждане на стрес тестове: Работната група за провеждане на стрес тестове е създадена под егидата на КТК; тя контактува със съответните структури на ЕНО и разчита в голяма степен на техническа подкрепа и подкрепа за моделиране от ЕЦБ. Работната група за провеждане на стрес тестове изготвя проектите на сценариите, които се обсъждат от КТК и впоследствие се представят за обсъждане и одобрение от Генералния съвет. Поради тази причина нейният председател докладва на КТК, Управителния комитет и Генералния съвет. Работната група се състои от експерти от националните централни банки и националните КО, както и от ЕЦБ, ЕИОРА, ЕБО, ESMA и Европейската комисия.

Участници и техните роли в стрес теста

Ролите на различните участници в стрес теста в рамките на ЕС са показани на **фигура 1**.

Фигура 1 – Участници и техните роли



Източник: ЕСП, въз основа на документацията на ЕБО.

Приложение II – Рискове, установени в проучването „отдолу-нагоре“, и рискове, избрани от Генералния съвет на ЕССР

01 В *таблица 1* четирите риска с най-много точки, идентифицирани в проучването „отдолу-нагоре“ (вж. точка **29**), се сравняват с четирите риска, избрани в крайна сметка от Генералния съвет на ЕССР като фактори за сценария, както е обяснено в описанието.

Таблица 1 – Рискове, установени в проучването „отдолу-нагоре“, и рискове, избрани от Генералния съвет на ЕССР

Най-големи рискове, установени в проучването „отдолу-нагоре“	Рискове, избрани от Генералния съвет на ЕССР
Преценка на глобалните рискови премии	Рязко и значително преоценяване на рисковите премии на международните финансови пазари – задействано например от сътресение в очакванията за дадена политика – което води до затягане на финансовите условия
Качество на активите в банковия сектор	
Рентабилност в банковия сектор	Неблагоприятна взаимна зависимост между слабата рентабилност на банките и ниския номинален ръст при наличието на структурни предизвикателства в банковия сектор на ЕС
Устойчивост на държавния дълг	Проблеми с устойчивостта на публичния и частния дълг при вероятно преоценяване на рисковите премии и по-голяма политическа разпокъсаност
---	Свързани с ликвидността рискове в небанковия финансов сектор и възможното им по-широко разпространение във финансовата система

Източник: Публична и вътрешна документация на ЕССР.

02 Първите три риска, избрани от Генералния съвет на ЕССР, като цяло съответстват на трите основни риска, установени от проучването „отдолу-нагоре“.

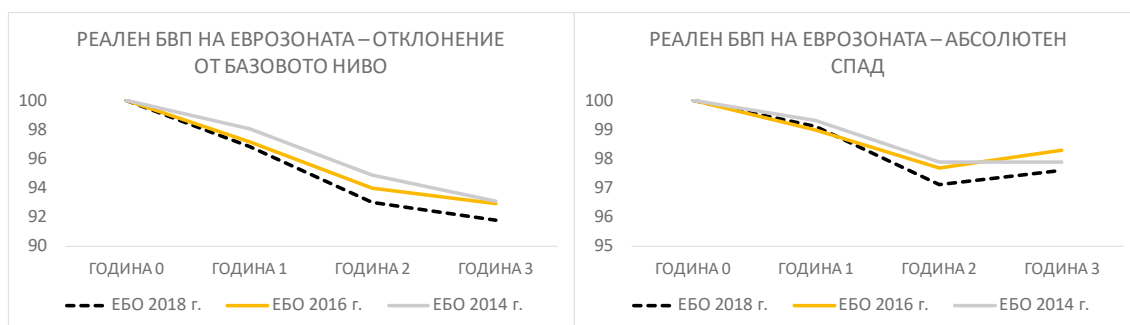
03 И обратно, четвъртият риск в описанието (рискове на ликвидността в небанковия финансов сектор) е бил включен, въпреки че на предварително

определените сродни рискове е даден сравнително малък приоритет в проучването „отдолу-нагоре“⁶¹.

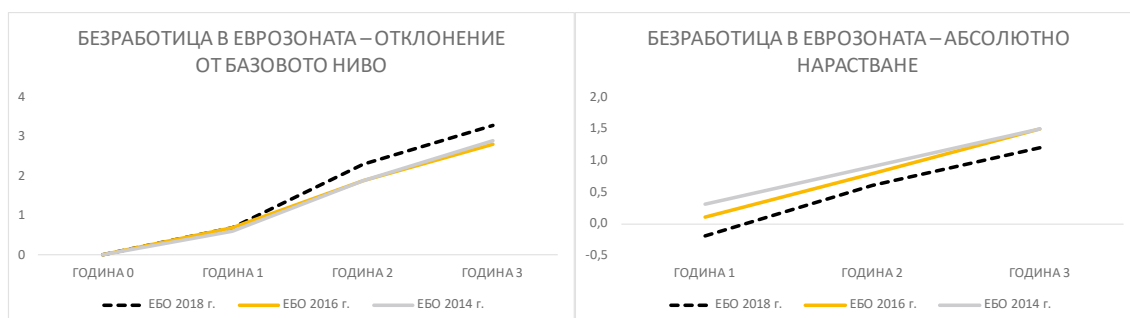
⁶¹ По-конкретно „недостиг на пазарна ликвидност“, „пенсионноосигурителни схеми“ и „инвестиционни фондове и други финансови институции“.

Приложение III – Ключови променливи на неблагоприятния сценарий на ЕБО за 2018 г. в сравнение с финансовата криза

Фигура 1 – БВП на еврозоната: отклонение от базовото ниво (%) и абсолютен спад в неблагоприятния сценарий

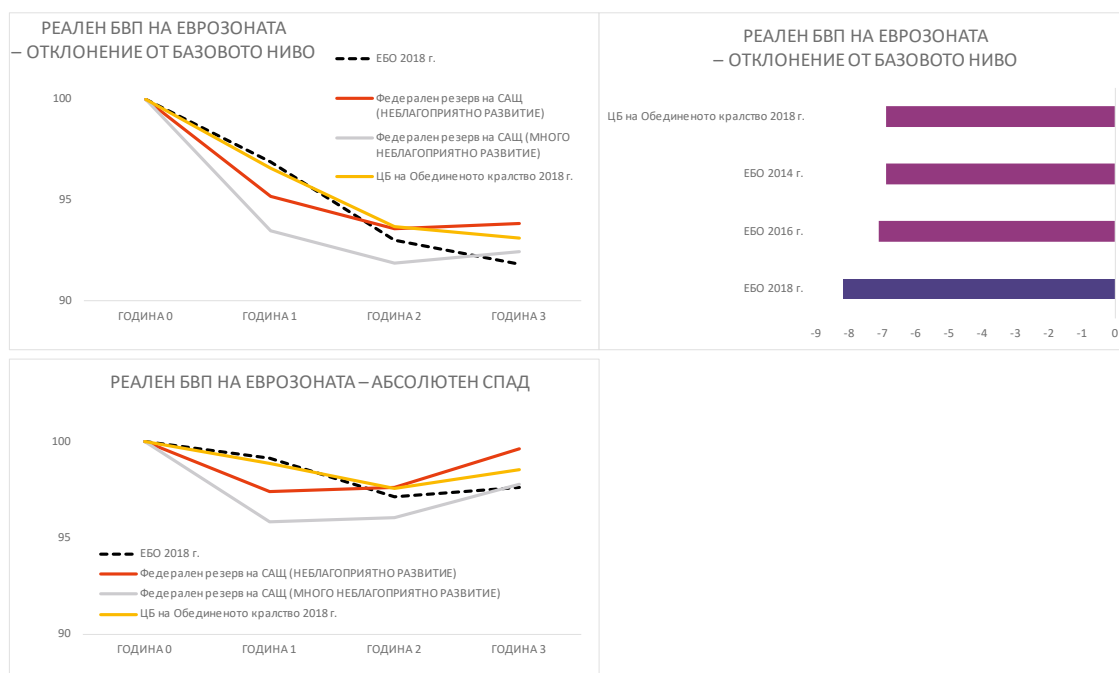


Фигура 2 – Безработица в еврозоната: отклонение от базовото ниво (%) и абсолютно нарастване в неблагоприятния сценарий



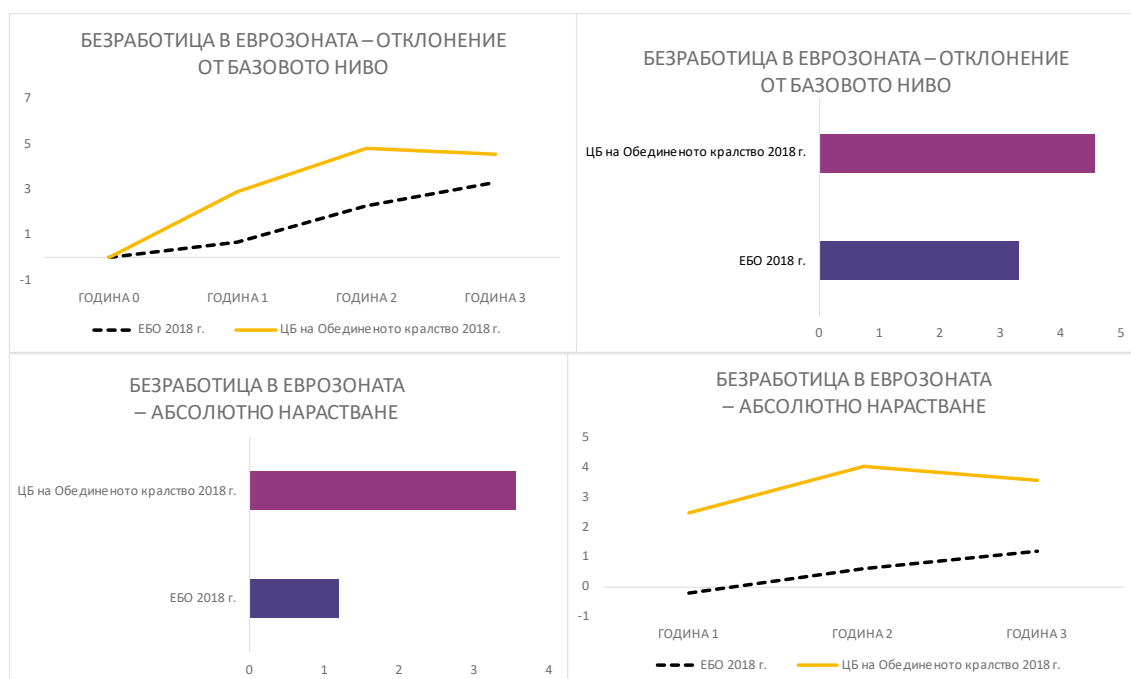
Източник: ЕСП въз основа на данни от ЕБО/ЕССР.

Фигура 3 – Съпоставяне на БВП с други стрес тестове



Източник: ЕБО, Федерален резерв на САЩ, Централната банка на Обединеното кралство.

Фигура 4 – Съпоставяне на безработицата с други стрес тестове



Източник: ЕБО, Централната банка на Обединеното кралство.

Фигура 5 – Съпоставяне на лихвения процент за 10-годишни облигации с други стрес тестове



Източник: ЕБО, Федерален резерв на САЩ, Централната банка на Обединеното кралство.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА ПО СПЕЦИАЛНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА

„СТРЕС ТЕСТОВЕ НА БАНКИТЕ В ЕС — НЕОБХОДИМА Е ПО-ДОБРА КООРДИНАЦИЯ И ФОКУСИРАНЕ ВЪРХУ РИСКОВЕТЕ“

ВЪВЕДЕНИЕ

9. Комисията призна съществуването на рисковете при вземането на решения европейските надзорни органи да бъдат повлияни от националните интереси и да не вземат предвид в достатъчна степен по-широкия европейски интерес. Поради това през 2017 г. Комисията представи предложение за изменение на регламентите за европейските надзорни органи (включително Европейския банков орган (ЕБО), които се занимават, наред с другото, и с въпросите за финансирането и управлението. По-специално, една от целите е да се гарантира вземане на решения, които са в по-голяма степен ориентирани към ЕС, отколкото понастоящем. По-специално, Комисията предложи ЕБО да има изпълнителен съвет с постоянни членове, въз основа на списък с кандидати, изготвен от Комисията, назначен от Съвета, който няма да има право на глас в управителния съвет.

Съзакондателите обаче не успяха да постигнат споразумение по този въпрос и предложението за тези промени отпадна при последното политическо споразумение от 21 март 2019 г. Въпреки това, с цел подобряване на управлението на европейските надзорни органи чрез други средства, политическото споразумение от 21 март 2019 г. укрепва позицията на председателя. По-специално, от момента на влизане в сила на тези изменени разпоредби, председателят се назначава от Съвета, след потвърждение от Европейския парламент, въз основа на кратък списък с предварително подбрани квалифицирани кандидати, изготвен от Съвета на надзорниците с помощта на Комисията. Председателят също така ще има право на глас в основния орган за вземане на решения на Съвета на надзорниците и на изричното право да представя проекти за решения за одобрение.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

Препоръка 5: Структурата за управление следва да гарантира, че интересите на ЕС надлежно се вземат под внимание

Комисията приема препоръката и е съгласна, че структурата за управление на Европейския банков орган (и другите европейски надзорни органи) следва да гарантира, че интересите на ЕС надлежно се вземат под внимание.

Както се изисква от член 81 от Регламент 1093/2010 (и в съответствие с политическото споразумение от 21 март 2019 г. между съзакондателите), до 2022 г. Комисията отново ще извършва преглед на работата на ЕБО. Това преразглеждане ще вземе под внимание и управлението на ЕБО. Въз основа на резултатите от този преглед, Комисията ще определи дали допълнителни подобрения в управлението на ЕБО биха били оправдани.

27 май 2019 г.

Отговори на ЕБО по Специалния доклад на Сметната палата относно стрес тестовете на банките в ЕС

Общи коментари

ЕБО приветства доклада на Палатата и оценява усилията ѝ да предложи ценни идеи, за да се подобри в бъдеще ефикасността на стрес тестовете на банките в ЕС.

От 2011 г. ЕБО е провел четири стрес теста. Обявяването на стрес теста доведе до значителен брой превантивни действия. Тестовете на ЕБО помогнаха за значително укрепване на капиталовата позиция на европейските банки, за правилното идентифициране на необслужваните кредити и за запазване на текущите мерки за намаляването им. Също така те значително подобриха разбирането на пазара за банковата система в ЕС.

Докато надзорната оценка на отделните банки си остава отговорност на националните надзорни органи, в своя анализ ЕБО използва статистически инструменти, чрез които съпоставя резултатите от дейността на отделните банки. Въз основа на голяма трансгранична извадка от банки и като събра информация, която допреди е била достъпна само на национално равнище, ЕБО създаде първата от този вид всеобхватна база данни в Европа.

Също както в САЩ, резултатите от стрес тестовете на банките в ЕС се оповестяват поотделно за всяка банка, но както се изтъква в доклада на ЕСП, постигнатата в ЕС подробност на информацията е безпрецедентна. Това представлява допълнителна полза, като се има предвид, че в ЕС надзорът е фрагментиран. Оповестените стойности допълват резултатите и се използват от участниците на пазара за извършване на собствени стрес тестове или за общ анализ.

Стрес тестовете предполагат участието на много страни и се провеждат в кратки срокове. Това неизбежно води до трудности в управленската структура — такива има при всеки стрес тест, но най-вече когато е обхванат цял регион. Ролята на ЕБО като координатор, съставител и пазител на методологията на стрес тестовете по необходимост е съобразена с правна рамка, в рамките на която ЕБО разполага с оскъдни ресурси и ограничена роля за осигуряване на качеството на резултатите на банките.

Както е изтъкнато в доклада, в контекста на ЕС е необходимо да се положат допълнителни усилия, за да се гарантира съгласуваност между банки, които са част от различни правни системи и за които се прилагат не напълно хармонизирани правила и надзорни практики. ЕБО се ангажира да обсъди препоръките на Палатата в рамките на текущата дискусия за евентуални дългосрочни промени в стрес тестовете на банките в ЕС.

При изготвянето на тези отговори, където беше необходимо, ЕБО се консултира с ЕССР и ЕЦБ.

Подробни коментари

Резюме

VII.

Относно управлението си ЕБО не може да каже нищо повече освен вече публикуваното в „Становище на Европейския банков орган относно общественото допитване върху функционирането на европейските надзорни органи“.

VIII.

Членовете на Съвета на надзорните органи на ЕБО и Генералния съвет и подгрупите на ЕССР в много случаи съвпадат и затова двата органа си сътрудничеа по време на целия процес.

IX.

Ролята на ЕБО е в съответствие с управлението и ресурсите на Органа. На тези основания бяха взети много решения във връзка с организирането и провеждането на стрес тестовете.

Прилаганото понастоящем разпределение на задачите във връзка със стрес тестовете между ЕБО и компетентните органи, при което компетентните органи носят пълната отговорност за осигуряване на качеството, е разумен и ефективен начин тестовете да се проведат предвид действащата правна уредба, управление и ресурси. ЕБО изразява задоволство от тясното и успешно сътрудничество с компетентните органи, включително с ЕЦБ—Банков надзор, в духа на което протичаха стрес тестове през изминалите години и което доведе до по-стабилен и по-надежден подход към провеждането им.

X.

ЕБО подчертава, че тази констатация следва да се разглежда в контекста на дебатите сред компетентните органи относно оповестяването по стълб 2. Преди въвеждането наскоро на изменения в законодателството в областта на капиталовите изисквания, задължението на банките да публикуват нивата на изискванията си по стълб 2 не беше ясно определено. Това ще се промени вследствие на измененията в законодателството в областта на капиталовите изисквания (Регламент № 575/2013 и Директива 2013/36/ЕС) (вж. член 447 „Оповестяване на основните показатели“), които ще влязат в сила през юли 2019 г.

Докладът на ЕБО е фактологичен, но ЕБО подчертава, че резултатите следва да се разглеждат във връзка с макросценария.

Въведение

7.

Ролята на ЕБО е съобразена с правния мандат на Органа, който определя ограничени ресурси и не възлага на ЕБО конкретни задължения във връзка с осигуряването на качеството.

Констатации и оценки

14.

По тази точка стрес тестовите на банките в ЕС помогнаха да се определят зони на уязвимост и задействаха мерки за рекапитализация на банковия сектор в ЕС. Това безпрецедентно оповестяване на експозициите на банките повиши също така пазарната дисциплина. Същевременно, както при всеки стрес тест, общоевропейският формат няма амбициите да покрие всички възможни рискове. Това ограничение винаги е било обяснявано и посочвано в докладите на ЕБО.

20.

От извадката са изключени банки, които са в процес на реструктуриране, тъй като Европейската комисия редовно извършва своите „оценки на ГД „Конкуренция“ за жизнеспособност в контекста на процедурите за държавна помощ“. Освен това допускането за статичен балансов отчет е недостатъчно оптимално за банки в процес на реструктуриране, особено ако намаляването на задлъжнялостта е част от условията за получаване на държавна помощ.

21.

ЕБО отбелязва, че целта на стрес тестовите е проспективен анализ на потенциалните рискове за банките. Поради това отправната точка трябва да е неутрален подбор на банки без предварителни нагласи. В противен случай е възможно да се получи предубеденост в подбора, като надзорните органи ще подбират само „по-слаби“ банки според ретроспективни показатели за риска и може да пропуснат банки с потенциални, но още неизвестни уязвимости.

Повечето банки от държавите, изброени в първото тире, са част от извадката в стрес теста на ЕЦБ. През февруари 2019 г. беше публикуван доклад от този стрес тест, а резултатите бяха оповестени в обобщен вид (с изключение на Гърция, за която данните са за всяка банка поотделно).

22.

По тази точка ЕБО отбелязва, че стрес тестът е се основава на един неблагоприятен сценарий и поради това не може да покрие всички системни рискове, а се концентрира само върху най-важните. Включването на допълнителен сценарий би утежило провеждането на стрес тестовите, като трябва да се оценят съответно разходите, ползите и въздействието върху ресурсите.

26-33.

По отношение на тези точки ЕБО отбелязва, че /както е обичайно за подобни процедури, стрес тестовите на банките в ЕС не се стремят да покрият всички възможни рискове. Това ограничение винаги е било обяснявано и посочвано в докладите на ЕБО.

27.

Въпреки че процесът не е документиран, редовната работа на ЕБО във връзка с оценката на риска, включително таблицата на риска на ЕБО, помагат на служителите на ЕБО да си съставят мнение за сценария. Нещо повече, в следващата точка от доклада на ЕСП се признава приносът на членовете на ЕССР за оценката на риска на ЕССР, което включва и този на ЕБО.

30.

Стрес тестът на ЕБО представлява анализ на сценарий, при който макроикономически променливи са подложени на стрес съгласно описание на риска (входящи данни), а след това банките представят прогноза за специфичните за тях променливи (резултати) в условията на стрес в съответствие с обща методология. Поради това значителното увеличение на необслужваните кредити е резултат, а не отправна точка при провеждането на стрес теста и провизиите за кредитния риск действително се увеличават в стрес теста. Отбелязано е също, че в неблагоприятния макрофинансов сценарий, използван при провеждането на стрес тестовите на банките в ЕС през 2018 г., се посочва следното: „Като цяло увеличението на кредитния риск за заемополучателя ще доведе до по-високи равнища на необслужваните кредити за банките и съпътстващ ръст на пропуснатите доходи от лихви.“

Освен това ЕССР подчертава, че рисковете, установени от Генералния съвет на ЕССР, са съобразени по-скоро с по-подробната терминология, използвана в проучването „отдолу-нагоре“, при която рисковете, свързани с качеството на активите, попадат на второ място, както е видно в приложение II от доклада.

31.

Въпреки че това твърдение е вярно, от него не става ясно, че стрес тестът за ликвидност и стрес тестът за платежоспособност са различни неща от методологична гледна точка. В това отношение стрес тестовите на банките на ЕС оценяват платежоспособността, а не ликвидността; ликвидният риск следва да бъде измерен по други начини, например чрез коефициент на краткосрочното ликвидно покритие и чрез коефициент на стабилност на

нетното финансиране. Стрес тестът за ликвидност следва да бъде организиран по друг начин (напр. като теста на ЕЦБ, планиран за 2019 г.) и тъй като времевите хоризонти са различни, стрес тестът за ликвидност едва ли би могъл да бъде включен в настоящите стрес тестове на банките на ЕС предвид: i) времевия му хоризонт; ii) допускането за статичен счетоводен баланс; и iii) подробното оповестяване на резултатите по банки.

32.

Акочете това за необходимо и в съответствие с мандата си, ЕССР включва в оценката си на риска анализи на индивидуални данни на ниво банки от множество източници. На ЕССР са възложени макропруденциалният надзор на финансовата система на ЕС, а също превенцията и намаляването на системния риск, но не и макропруденциалният надзор на банките.

33.

Когато изготвят становището си относно сценария на ЕССР, служителите на ЕБО използват таблицата на риска на ЕБО като източник на информация. Освен това, както беше посочено по-горе, приносът на членовете на ЕССР за оценяване на риска е признат, а това включва и ЕБО.

34.

Стрес тестът на ЕБО представлява анализ на сценарий, при който макроикономически променливи са подложени на стрес съгласно описание на риска (входящи данни), а след това банките представят прогноза за специфичните за тях променливи (резултати) в условията на стрес в съответствие с обща методология.

Както е посочено по-горе, описанието на сценария е резултат от съвместните усилия на ЕБО и ЕССР. Съставът на Съвета на надзорниците на ЕБО (и подструктури) и Генералния съвет на ЕССР (и подструктури) в голяма степен се припокриват и поради това едни и същи компетентни органи са представени в двете организации, което означава също, че по време на целия процес тече обмен на мнения и всички страни участват в дискусиите относно дизайна на сценария.

36.

Сценарият включва сътресения от реалната икономика и от финансовия сектор.

37.

Важно е да се разграничават факторите, задействащи сценария, и взаимодействията им с други рискове и уязвимости, които при все това са включени в описанието и калибрирането на сценария. Освен това ЕССР подчертава, че заплахите за финансовата стабилност, въз основа на които е съставен неблагоприятният сценарий, не представляват нежелани последици от бъдещи решения във връзка с паричната политика.

38.

Рисковете, възникващи в рамките на ЕС, имат важната функция на усилване в сценария. Обратнопропорционалната зависимост между слабата рентабилност на банките и ниския номинален растеж, както и притесненията във връзка с устойчивостта на държавния и частния дълг, са изрично посочени в описанието и изпълняват важна роля при калибрирането на сътресенията. Дизайнът на сценария гарантира, че при провеждането на стрес теста ще бъдат идентифицирани банки, които в прекомерна степен са изложени на тези рискове, включително на вероятността от банкова несъстоятелност, ако доказателствата го подкрепят. По отношение на по-широките последствия от ефектите на усилване обикновено те са извън микропруденциалния обхват в стрес теста на ЕБО.

43.

ЕЦБ и ЕССР смятат, че твърдението на ЕСП, че участието на националните органи в процеса не е било благоприятно за съставяне на обективен сценарий, не характеризира изчерпателно процеса на разработване на сценария.

Каре 1:

ЕССР и ЕЦБ отбелязват, че що се отнася до констатациите на ЕЦБ относно използването на допълнителна тежест, всички модели, разработени въз основа на данни от миналото, имат ограничения, а преценката на държавите членки е полезна за цялостния процес. По време на процеса имаше много дискусии и компетентните органи изразиха различни мнения относно подходящата тежест за тяхната държава, но тези мнения и дискусии не доведоха автоматично до действия. Всяко решение беше взето по прозрачен начин в сътрудничество с цялата работна група.

45.

Що се отнася до констатацията на ЕСП, че държавите са били подложени на много различни нива на сътресения, следва да се отбележи, че се признава, че различията в сътресенията по държави произтичат от описанието — вж. Bianchi (2019), „The role of country factors in the 2018 EBA stress test” („Ролята на факторите по държави в стрес теста на ЕБО“), № 1/FS/19, Централна банка на Ирландия.

В Швеция цялостната тежест на сценария се обяснява с голямото сътресение поради цените на жилищата, което отразява уязвимостите в сектора на недвижимото имущество в тази страна.

Каре 3:

Сценариите, използвани в стрес тестовите за САЩ и ЕС, са различни от сценария на Централната банка на Обединеното кралство — те посочват ниска инфлация през целия тригодишен период в сравнение с рязкото увеличение в равнищата на цените, каквото е допускането за Обединеното кралство. Освен това има разлики между прилагането на сътресения по отношение на дългосрочните лихвени проценти. В сценария на стрес теста за ЕС е допуснато сравнително малко увеличение в лихвените проценти за период от 10 години,

докато сценарият на Централната банка на Обединеното кралство залага на голямо увеличение. От друга страна, сценарият на Програмата за обстоен анализ и проверка на капитала прави допускане за спад в дългосрочните лихви.

Сътресението по отношение на равнището на безработица в неблагоприятния сценарий на стрес тестовите на банките в ЕС е по-малко спрямо сътресението във всички други сценарии, но в същото време крайното равнище на безработицата в ЕС е най-високото сред другите стрес тестове.

58.

Не всеки отделен случай може да се обясни с методологията. Евентуалните подобрения следва да осигурят достатъчно подробности, без да се усложнява прекомерно методологията.

60.

Вярно е, че моделите може да имат недостатъци, но тестът при подход „отдолу-нагоре“ се допълва от:

- I. Ограничения, включени в методологията;
- II. Процес за осигуряване на качеството (и ръководства за осигуряване на качеството);
- III. Описателни статистически данни;
- IV. Референтни показатели на кредитния риск;
- V. Широк набор от инструменти, гарантиращ съпоставимост на резултатите.

62.

Направените допускания се основават на констатации в икономическата литература по въпроса или на съвременни методологии за провеждане на стрес тестове.

63.

Точните коефициенти не се разкриват на банките, за да се гарантира ефективност на стрес теста в ЕС. Важно е да се подчертае, че пълна прозрачност относно референтните показатели и моделите на ЕБО/ЕЦБ за оспорване на резултатите би обезсмислила провеждането на (ограничен) стрес тест „отдолу-нагоре“, тъй като една от основните му цели е да насърчи управлението на риска и капацитета на банките за създаване на модели. В стрес тест при подход „отдолу-нагоре“ участващите институции трябва да насочат усилия върху разработването на нови модели или върху подобряване на съществуващите, вместо да се опитват да предвиждат очакванията на надзорните органи. Нещо повече, ако на банките се предостави пълният набор от чувствителности, въз основа на които са съставени референтните показатели на ЕБО/ЕЦБ, това би ги улеснило твърде много при нагаждането на прогнозите им от стрес теста и на необходимата за моделите документация по начин, който

напълно ще осуети опитите на компетентните органи да оспорват подходящо резултатите от банките.

66.

Допускането за статичен счетоводен баланс има за цел да анализира въздействието от стрес теста при допускане *ceteris paribus*. Евентуални управленски действия за смекчаване на това въздействие се считат за част от ПНПО. Промяна в този подход би изисквала значително повече ресурси за осигуряване на качеството и за оценяване на доверието в управленските действия.

68.

ЕБО не отговаря за осигуряване на качеството, но предостави няколко инструмента в помощ на компетентните органи (описателни статистически данни, доклади за осигуряване на качеството). Вж. също отговора на ЕБО по въпроса за инспекциите на място.

75.

ЕБО се съгласява с ЕСП, че поради ограничените ресурси не беше възможно систематично да се събере изчерпателна информация относно това доколко различни щяха да бъдат резултатите, в положителна или отрицателна степен, ако нямаше ограничения. От друга страна, що се отнася до функционирането на моделите на банките за провеждане на стрес тестове спрямо минималните стандарти, ЕБО предостави на компетентните органи описателни статистически данни, както и доклади за осигуряване на качеството, които да им бъдат в помощ при оспорване на прогнозите на банките, участващи в стрес теста.

По отношение на референтните показатели на кредитния риск образецът за кредитния риск за 2018 г. включваше полета, които да бъдат попълнени от банките, в случай че използват референтни показатели на кредитния риск. В този смисъл от банките беше потърсена такава информация. Същевременно ЕБО се съгласява, че банките са съобщили използването на референтни показатели по непоследователен начин. Поради това се планират промени в следващия стрес тест. Необходимо е да се дадат допълнителни насоки на банките относно условията, при които следва да се съобщава за използването на референтни показатели.

В качеството си на компетентен орган ЕЦБ отбелязва, че на ниво банка се наблюдава прилагането на голям брой модели на стрес тест, които не подлежат на надзорен контрол или одобрение. Следователно, предвид наличните ресурси и време за провеждане на стрес тестовите, ЕЦБ не е в състояние систематично да подложи всички модели на контрол на качеството. Същевременно в случаите, когато беше установена недоверие на стойностите, въпросните модели бяха оспорени.

76.

ЕБО подчертава, че независимо че в ръководството за осигуряване на качеството се предлага компетентните органи да извършват такава самооценка, не е формулирано изискване тя да се предоставя на ЕБО.

79.

ЕБО подчертава, че за случаите, в които е възможно (кредитен риск и НПЛ), Органът е решил да предостави статистически данни от държавата на тествания орган за всички държави от ЕС, за участващите в ЕНМ и за скандинавските държави.

82.

В случай че стрес тестът не е преминат успешно, целта не да се идентифицират банки в затруднение, а по-слаби банки, които се нуждаят от по-голям надзорен контрол. Всъщност банката, за която се отнася това изречение, е показала в стрес теста едно от най-високите нива на изчерпване на капитала. Освен това проверката на данните в началото на теста се извършва от компетентните органи.

83.

Планирането и подготовката на инспекциите на място е процес, който обикновено се подготвя няколко месеца предварително. Що се отнася до необходимите ресурси, следва да се подчертае, че една инспекция на място може да изисква например заделянето на повече от 50 човекоседмици на място в зависимост от обхвата на проверката и сложността на разглеждания проблем.

87.

ЕБО приветства констатацията относно прозрачността на стрес теста, предоставяща голямо количество информация, и признава, че единствената липсваща информация е относно нивото на капиталовите изисквания по стълб 2, което се дължи на дебатите в ЕС относно нейното оповестяване.

Вж. също коментара по-долу по точката относно оповестяването на капиталовите изисквания.

90.

Следва да се отбележи, че образецът на стрес теста съдържа информация за преминаването от един етап в следващ, така че да бъдат засечени нови активи, по които има неизпълнение.

91.

ЕБО отбелязва, че във всички тирета на тази точка са дадени конкретни стойности, което е характерно за стрес тест при подход „отдолу-нагоре“.

Съпоставката между вътрешните модели и стандартизирания подход, изтъкната във второто тире, е необходима съгласно Регламента за капиталовите изисквания и не произтича от методологията на ЕБО.

92.

Бележката под линия към тази точка е вярна като факт, но от нея не става ясно, че съпоставката е видна също на ниво банка чрез предоставените от тях таблици.

93.

Докладът на ЕБО относно резултатите от стрес тестовете е обективно обобщение на резултатите — целта му е да бъде информативен, без да взема страна. Независимо от предоставена в доклада пълна прозрачност относно резултатите и базисните експозиции компетентните органи и други заинтересовани страни носят отговорността за решението, също като се има предвид, че стрес тестът е отправната точка, а не крайната цел в процеса на надзорен преглед.

95.

ЕБО подчертава, че това следва да се разглежда в контекста на дебатите относно оповестяването по стълб 2. Преди въвеждането наскоро на изменения в законодателството в областта на капиталовите изисквания, публикуването на нивата на капиталовите изискванията по стълб 2 не беше задължително и имаше различни становища относно ползите от пълната прозрачност.

ЕБО се съгласява, че са необходими известни подобрения в тази насока, особено предвид речта на бившия председател на ЕБО, произнесена в Националната банка на Румъния (ноември 2018 г.).

97-100.

В Насоките за ПНПО се подчертава важната роля на действия за смекчаване, целящи да се даде възможност на институцията в пълна степен да изпълни приложимите за нея капиталови изисквания в подходящ срок. Това е отчетено в доклада. Тъй като стрес тестът на ЕБО се основава на допускането за статичен баланс, необходима е предпазливост, когато се съпоставят резултатите от стрес теста и капиталовите изисквания.

101.

ЕБО отбелязва, че това изречение може да бъде разбрано единствено в смисъл на съсредоточаване на усилията върху оценката на чувствителността на банките към сценария. Устойчивостта зависи също от началните стойности на капитала на банката, които след това могат да бъдат съпоставяни във времето.

Всъщност стрес тестовите на банките в ЕС допринесоха за постепенно увеличаване на капитала на банките, както се потвърждава от развитието на началната стойност за съотношението на CET 1 във времето.

102.

ЕБО не претендира, че издава удостоверение за добро здравословно състояние — в докладите на Органа не е вложено такова значение, но ЕБО винаги е подчертавал, че резултатите трябва да се разглеждат във връзка с последващите действия и допускания, и най-вече трябва да бъдат отправна точка в дискусиите с компетентните органи.

ЕБО не оценява дали понастоящем банките са в състояние да устоят на финансовата криза от 2008 г. или на каквато и да е друга криза, тъй като подобна оценка може да се направи само въз основа на сценарий, който е абсолютно същият като този на кризите.

Заклучения и препоръки

108.

Ролята на ЕБО е съобразена с правния мандат на Органа, който определя ограничени ресурси и не възлага на ЕБО конкретни задължения във връзка с осигуряването на качеството. Единственият начин да се осигури по-голямо участие на ЕБО в процеса на осигуряване на качеството е чрез повече ресурси. Освен това следва да се обмисли как това ще се отрази на разходите за стрес теста и дали не се получава дублиране на работата на надзорните органи (напр. ЕНМ).

ЕБО подчертава, че гаранция за съпоставимостта е самият факт, че се публикуват много подробни данни. Това предлага прозрачни обяснения на възможните разлики между банките. Също така ЕБО предоставя на компетентните органи инструменти за съпоставка, които да им бъдат в помощ при осигуряване на качеството.

109.

ЕБО се съгласява с ЕСП, че независимо от правните мандати тези дейности изискват много ресурси и поради тази причина не могат да бъдат извършвани с ресурс, равен на седем служители на пълно работно време, включително статистики, които към настоящия момент работят по стрес теста. Освен това трябва да се организират, подсиgurят и т.н. специални прегледи и инспекции, което е почти невъзможно във времевата рамка на стрес теста, особено при положение че за тези задачи е заделен малък или никакъв бюджет.

Препоръка 1 — ЕБО трябва да подобри контрола си върху процеса на провеждане на стрес тестовите

ЕБО приема препоръката. Необходимо е да се подчертае, че успешното изпълнение на препоръката зависи от: i) получаването на значителни допълнителни ресурси, както е

изтъкнато и препоръчано от ЕСП; ii) управлението отговаря на предназначението, съгласно решението на Комисията по препоръката на ЕСП.

Важно е също да се избягва припокриване на задачите, които вече се извършват от компетентните органи.

Препоръка 2 — Да се допълни настоящата процедура „отдолу-нагоре“ с елементи „отгоре-надолу“

ЕБО приема препоръката. Необходимо е да се подчертае, че успешното изпълнение на препоръката зависи от получаването на допълнителни ресурси.

В този случай ще са нужни също целеви ресурси и бюджет. Създаването на съвършено нов модел „отгоре-надолу“ изисква специфични експертни знания и вероятно помощ от консултанти. От друга страна, постепенното въвеждане на елементи „отгоре-надолу“ вероятно е възможно при подготовка на ранен етап от страна на ЕБО и засегнатите участници, така че подобни елементи да бъдат въведени до 2022 г.

110.

Решенията за извадката не са произволни, а се основават на критериите, посочени в методологията, и на официалните коментари от компетентните органи.

ЕБО отбелязва, че тъй като целта на стрес теста е да се идентифицират потенциално слаби банки, подборът на извадката трябва да бъде неутрален, т.е. може да включва банки, считани за стабилни въз основа на ретроспективните показатели за риска, но много чувствителни на неблагоприятни сътресения.

Препоръка 3 — Банките да се подбират по-скоро въз основа на риска, а не само въз основа на размера им

ЕБО приема препоръката отчасти. ЕБО ще преосмисли географския обхват. Същевременно ЕБО е на различно мнение от ЕСП относно използването на основани на риска критерии в допълнение към критерия въз основа на размера при определянето на извадката за стрес тестове на банките в ЕС.

111.

ЕБО отбелязва, че и в двата случая окончателното въздействие се оценява от гледна точка на влошаването на макроикономическите и финансовите променливи.

Препоръка 4 — Да се въведат алтернативни сценарии на стрес

ЕБО приема тази препоръка отчасти.

По отношение на точка 1) от тази препоръка, тъй като рисковете могат да бъдат глобални по произход, ЕБО си запазва правомощията (в сътрудничество с ЕССР) да избира най-значимите рискове.

По отношение на точка 2) това би прехвърлило по-голяма част от работата върху компетентните органи, банките и ЕБО. Без допълнителни ресурси въвеждането на множество сценарии на стрес тестовите на банките в ЕС може да се окаже непосилно.

ЕБО отбелязва също във връзка с точка 3), че Органът може да подобри критерия за оценяване на тежестта на сценария, но не му е възможно да определи количествено равнищата на тежест за всеки отделен параметър, който е по-скоро резултат от общия сценарий.

Освен съображенията във връзка с ресурсите, би било трудно да се въведат такива сценарии за стрес тестовите през 2020 г. Съгласно обичайния график на стрес тестовите ЕССР ще разполага само с няколко месеца да обсъди, въведе и вземе решение относно такова важно изменение в дизайна на сценария.

Препоръка 5 — Управленската структура следва да гарантира, че интересите на ЕС са надлежно взети под внимание

ЕБО не е в позицията да коментира собствената си управленска структура и ние ще приемем евентуални промени от страна на Комисията.

114.

Стълб 2 и съответно съвкупното капиталово изискване (СКИ) не са публикувани, тъй като продължават дебатите сред компетентните органи относно оповестяването на капиталовите изисквания по стълб 2.

ЕБО се стреми да съставя компактен, фактологичен и достъпен доклад, в който са обобщени резултатите от стрес тестовите. Докладът допълва широкото разпространение на данни, свързано с публикуването на резултатите от стрес тестовите. ЕБО е готов да обмисли възможности за подобрения, за да се увеличи допълнително информативната стойност на доклада.

Препоръка 6 — Да се увеличи информативната стойност на публикациите

ЕБО приема точка 1) от тази препоръка.

ЕБО приема отчасти точка 2). Органът отбелязва, че стрес тестът бележи началото на процеса по надзорен преглед и оценка (ПНПО) и се основава на допускането за статичен счетоводен баланс. Всякакви твърдения за устойчивостта могат да бъдат подвеждащи, тъй като компетентните органи са тези, които дават оценка на устойчивостта в края на ПНПО. ЕБО ще увеличи информативното съдържание на обобщения доклад.

Одитен екип

Специалните доклади на Европейската сметна палата представят резултатите от нейните одити на политиките и програмите на ЕС или теми, свързани с управлението, в конкретни бюджетни области. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че да окажат максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществен интерес.

Настоящият одит на изпълнението е извършен от Одитен състав IV, специализиран в областта на пазарната регулация и конкурентоспособната икономика, с ръководител Невен Матес, член на Сметната палата. Одитът беше ръководен от Невен Матес — член на ЕСП, със съдействието на George Karakatsanis — ръководител на неговия кабинет, и Marko Mrkalj — аташе в кабинета; Marion Colonerus — главен ръководител; Mirko Gottmann — ръководител на задача; Karolina Beneš, Giuseppe Diana, Shane Enrigh, Jörg Genner, Helmut Frank, Athanasios Koustoulidis, Violeta Radu и Julio Cesar Santin Santos — одитори.



От ляво надясно: Marion Colonerus, Giuseppe Diana, Mirko Gottmann, Julio Cesar Santin Santos, Neven Mates, Marko Mrkalj, Jörg Genner, Athanasios Koustoulidis, Shane Enright

Събитие	Дата
Приемане на Меморандум за планиране на одита (МПО)/Начало на одита	24.4.2018 г.
Официално изпращане на проектодоклада до Комисията (или до друга одитирана институция)	23.4.2019 г.
Приемане на окончателния доклад след съгласувателната процедура	4.6.2019 г.
Получаване на официалните отговори на Комисията на всички езици	3.7.2019 г
Получаване на официалните отговори на ЕБО на всички езици	28.6.2019 г

PDF ISBN 978-92-847-2196-2 doi:10.2865/33980 QJ-AB-19-008-BG-N

HTML ISBN 978-92-847-2208-2 doi:10.2865/999250 QJ-AB-19-008-BG-Q

В този доклад се извършва оценка на изпълнението на стрес тестовите на банките в ЕС, проведени в рамките на правомощията на Европейския банков орган (ЕБО). В сценария за макроикономически тест се предвиждат влошаващи се икономически условия спрямо тези в основния сценарий, но нивото на сътресението е не е толкова високо, както първоначално планираното. Негативният ефект от сътресението е концентриран главно върху няколко големи икономики, повечето от които всъщност са се справили много добре през последната рецесия, а не толкова върху държавите, които са били засегнати в най-голяма степен от тази криза. Освен това този сценарий не тества банките за реакция при сериозни финансови сътресения, а така също и някои важни системни рискове не са взети под внимание в достатъчна степен.

Поради липса на ресурси и действащите в момента механизми за управление, ЕБО не е бил в състояние да гарантира „съпоставимост и надеждност на методите, практиките и резултатите“, както е предвидено в регламента. Вместо това, той е трябвало да разчита основно на националните надзорни органи. Един положителен резултат е фактът, че са публикувани голямо количество данни.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



■ Служба за публикации

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Тел. +352 4398-1

За запитвания: eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx
Уебсайт: eca.europa.eu
Туитър: @EUAuditors

© Европейски съюз, 2019 г.

Възпроизвеждането е разрешено при посочване на източника.

За всяко използване или възпроизвеждане на снимките или на другите материали, чиито авторски права не са притежание на Европейския съюз, трябва да бъде поискано разрешение пряко от притежателите на авторските права.