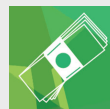


Eriaruanne

Kogu ELi hõlmavad pankade stressitestid: pankade kohta on esitatud erakordses koguses andmeid, kuid koordineerimist ja riskidele keskendumist on vaja parandada

(vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 287 lõike 4 teisele lõigule)



EUROOPA
KONTROLLIKODA

Sisukord

	Punkt
Mõisted	
Kokkuvõte	I–XI
Sissejuhatus	01–09
Pankade stressitestid	01–03
EBA volitused ja muud osalejad	04–09
Auditi lähenemisviis	10–13
Tähelepanekud	14–106
EBA stressitest oli puudulik, hindamaks vastupanuvõimet süsteemsete riskide suhtes	14–52
Mõned suure riskiga pangad jäeti stressitestist välja	17–21
Ebasoodne stsenaarium ei kajasta asjakohaselt mõningaid olulisi süsteemseid riske	22–38
2018. aasta ebasoodne stsenaarium ei taganud kõigi riikide jaoks minimaalset raskusastet ning selle mõju oli väiksem kui finantskriisi oma	39–52
Pankade tehtud arvutused on EBA jaoks mõnevõrra läbipaistmatud	53–83
Tehtud valikud mõjutasid tulemuste usutavust	57–66
EBA-l on pankade arvutuste usaldusväärsusest piiratud ülevaade	67–83
EBA ja pädevate asutuste väljaannete kvaliteet oli kõikuv	84–106
EBA avaldas erakordses koguses andmeid, kuid mõningad põhiandmed on puudu	87–104
Mõningate pädevate asutuste ja pankade edastatud teave annab liiga positiivse pildi	105–106

Järeldused ja soovitused

107–117

Lisad

I lisa. Stressitestis osalejate juhtimisstruktuur ja rollid

II lisa. Alt-ülespoole suunatud uuringus kindlaks tehtud riskid ja ESRB haldusnõukogu valitud riskid

III lisa. EBA 2018. aasta ebasoodsa stsenaariumi peamised muutujad võrreldes finantskriisiga

Komisjoni vastused

EBA vastused

Auditirühm

Mõisted

Alt-ülespoole stressitest: seda teevad pangad, kasutades oma sisemisi mudeleid, ja see põhineb asutuse enda andmetel. See hõlmab konkreetseid portfelle või asutust tervikuna ning annab üksikasjalikke tulemusi teatavate sündmuste võimaliku mõju kohta, mis on seotud asutuse kahjumääradega.

CET 1 (esimese taseme põhiomavahendid): esimese taseme kapital on regulatiivse kapitali kõige kindlam vorm. See koosneb panga põhiomavahenditest ja hõlmab lihtaktsiaid, nende emissioonist tulenevat ülekurssi ja jaotamata kasumit.

Euroopa Finantsjärelevalve Süsteem: alates 2011. aastast [Euroopa Liidus](#) toimiv finantsjärelevalve raamistik. Süsteem koosneb Euroopa järelevalveasutustest (Euroopa Pangandusjärelevalve (EBA), Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve (ESMA) ning Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve (EIOPA)), [Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogust](#), Euroopa järelevalveasutuste ühiskomiteest ja ELi liikmesriikide järelevalveasutustest.

Euroopa Keskpank (EKP): euro kasutusele võtnud 19 liikmesriigi keskpank. Selle ülesannete hulka kuulub rahapoliitika teostamine ja koostöös riiklike järelevalveasutustega Euroopa pangandusjärelevalve tulemusliku ja järjepideva toimimise tagamine ühtses järelevalvemehhanismis.

Euroopa Pangandusjärelevalve (EBA): ELi reguleeriv amet, mis teeb tööd selle nimel, et tagada tulemuslik ja ühtne usaldatavusnõuete kohane reguleerimine ja järelevalve kogu Euroopa pangandussektoris. Selle ülesanded hõlmavad ELi finantssektori stressitestide algatamist ja koordineerimist, samuti asjakohaste standardite kehtestamist.

Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu (ESRB): ELi asutus, mille ülesanne on teha ELi finantssüsteemi makrotasandi usaldatavusjärelevalvet ja leevendada süsteemseid riske. ESRB-l on seega lai vastutusvaldkond, mis hõlmab pankasid, kindlustusandjaid, varahaldureid, varipanku, finantsturu infrastruktuure ning muid finantsasutusi ja turge.

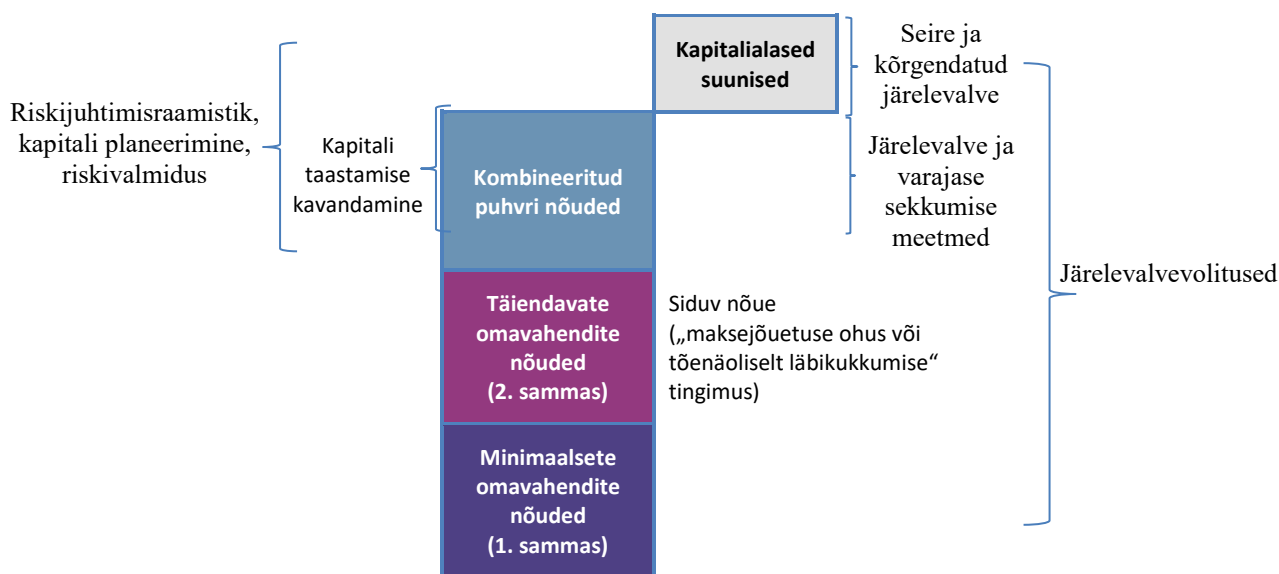
Finantsvõimenduse määr: finantsvõimendus on pangandustegevuse lahutamatu osa: niipea kui majandusüksuse vara ületab oma kapitalibaasi, toimub selle võimendamine. Finantskriis näitas, et krediidasutuste ja investeerimisühingute finantsvõimendus oli suur, st pidevalt suurendati bilansiliste ja bilansiväliste kirjete mahtu, samas kui kapitalibaas järjest vähenes. Finantsvõimenduse määra defineeritakse kui esimese taseme kapitali ja riskiga kaalumata bilansiliste ja bilansiväliste kirjete väärtuse suhe.

Föderaalreservi Nõukogu (Federal Reserve Board): Ameerika Ühendriikide keskpank. Selle ülesanded hõlmavad rahapoliitikat ja USA finantssüsteemi stabiilsuse tagamist. Nõukogu vastutab 2010. aasta Dodd-Franki seaduse kohaste järelevalvealaste stressitestide tegemise eest ning peab edendama finantssüsteemi stabiilsust.

Inglise Pank (Bank of England): Inglise Pank on Ühendkuningriigi keskpank ja tema ülesanne on tagada rahanduslik ja finantsstabiilsus. Tema kohustuste hulka kuulub ka järelevalve finantsasutuste üle ja stressitestide korraldamine riigi tasandil.

Järelevalvealase läbivaatamise ja hindamise protsess (SREP): järelevalveasutused hindavad ja mõõdavad korrapäraselt iga panga riske, sealhulgas iga panga vastavust kapitalinõuetele. Selle alusel tehakse järelevalveotsus, milles osutatakse probleemidele, mis tuleb asjaomasel pangal teatud aja jooksul lahendada. Seda keskset tegevust nimetataksegi järelevalvealase läbivaatamise ja hindamise protsessiks.

Kapitalinõue: kapitali summa, mida asutus peab omama ja mis vastab teatud osale riskiga kaalutud varadest (väljendatuna protsentides), et katta ettenägematuid kahjusid. Regulaatiivsed miinimumkapitali nõuded hõlmavad esimese taseme põhiomavahendite 1. samba nõuet (kõigi pankade puhul 4,5%), asutusepõhist 2. samba lisakapitalinõuet (kehtestab järelevalveasutus) ja kapitalipuhvreid (asutuse- ja riigipõhised), mis võeti kasutusele pärast finantskriisi, et suurendada pankade vastupanuvõimet. Allpool on esitatud erinevad nõuded ja nende tähtsus pankade ja järelevalveasutuste jaoks.

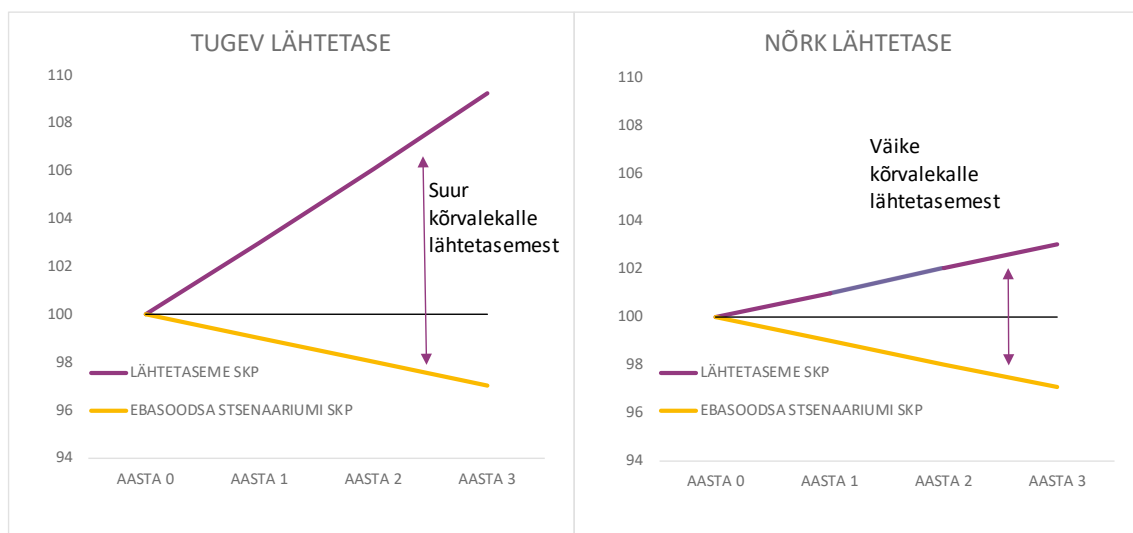


Allikas: EBA.

Langus kõrgeimalt madalaima tasemeni: mõõdab muutuja muutust kõrgeimast madalaima näiduni teatava aja jooksul. Näiteks SKP kasv majanduslanguse ajal üldiselt väheneb ning langus kõrgeimalt madalaima tasemeni mõõdab languse suurust.

Lähtestsenaarium ja ebasoodne stsenaarium: EBA stressitestiga analüüsitakse, kuidas muutuvad pankade kapitalipositsioonid nii lähte- kui ka ebasoodsa stsenaariumi kohaselt, rakendades eelnevalt kindlaksmääratud parameetreid. Lähtestsenaarium kajastab tulevaste makromajanduslike tingimuste parimat hinnangut, samas kui ebasoodne stsenaarium kajastab makromajanduslike tingimuste negatiivset hinnangut, mille eesmärk on panga finantsseis stressi alla seada.

Lähtetasemest kõrvalekaldumine: lähtestsenaarium hõlmab eeldusi teatavate muutujate arengu kohta stressiperioodil, näiteks eeldatakse SKP kasvu kõigis liikmesriikides. Ebasoodne stsenaarium sisaldab eeldusi samade muutujate kohta stressiperioodil, näiteks eeldatakse SKP vähenemist kõigis liikmesriikides stressitesti perioodi jooksul. Stressi saab mõõta kahel viisil: absoluutne muutus võrreldes alguspunktiga või lähtetasemest kõrvalekaldumine. Muutuja ühesugune vähenemine võib olla suur või väike kõrvalekalle lähtetasemest, sõltuvalt sellest, kas lähtetase on nõrk või tugev. Seda illustreerib järgmine hüpoteetiline näide.



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

Makrotasandi usaldatavusjärelevalve asutus: makrotasandi usaldatavusjärelevalve asutuse ülesanne on vähendada rahalise ebastabiilsuse riski ja makromajanduslike kulusid. Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu (ESRB) ülesanne on teha finantssüsteemi makrotasandi usaldatavusjärelevalvet Euroopas Liidus. Liikmesriikide tasandil võivad makrotasandi usaldatavusjärelevalve asutused olla nii keskpangad, pangandusjärelevalve asutused kui selleks otstarbeks loodud eraldiseisvad nõukogud või komiteed.

Pädev asutus: pankade üle teevad järelevalvet asjakohased pädevad asutused. Euroalal on EKP pädev asutus suurte ja oluliste pankade üle otsese järelevalve tegemiseks; riiklikud pädevad asutused teevad järelevalvet ülejäänud pankade üle.

Euroalasse mittekuuluvate riikide puhul on riiklik pädev asutus kõigi, isegi suurte ja oluliste pankade järelevalveasutus.

Rahvusvaheliste Arvelduste Pank (BIS): keskpankade tööd koordineeriv pank. BIS edendab globaalse rahandusliku ja finantsstabiilsuse tagamiseks [keskpankade](#) koostööd. Ta kehtestab üldised mikrotasandi ja makrotasandi usaldatavusjärelevalve standardid.

Riskiga kaalutud varad: [riskipositsiooni](#) väärtus [krediidiriski kapitali](#) arvutamisel pärast [riskikaalu](#) kohaldamist. See on kapitali suhtarvu arvutamisel nimetaja.

Riskiga kaalutud varad: selleks et välja arvutada asutuse puhul nõutav kapital, tuleb selle varasid kaaluda vastavalt nende riskile. Turvalisi varasid (nt sularaha) arvesse ei võeta; muid varasid (nt laenud teistele asutustele) peetakse riskantsemaks ja neile omistatakse suurem kaal. Mida suurema riskiga on asutuse varad, seda rohkem peab tal olema kapitali. Seega kaalutakse panga varasid ja bilansiväliseid kirjeid vastavalt riskile, mida saab määrata õigusraamistikuga või teatavatel tingimustel sisemudelitega.

Viivislaenud: pangalaen loetakse viivislaenuks, kui möödunud on rohkem kui 90 päeva, ilma et laenuvõtja maksaks kokkulepitud osamakseid või intresse, või kui on ebatõenäoline, et see täielikult tagasi makstakse. Viivislaenud nõuavad provisjoneerimist. See vähendab pankade kasumit ja põhjustab sageli kahjumit, vähendades seeläbi nende omavahendeid.

Ülalt-allapoole stressitest: ülalt-allapoole stressitest põhineb pädevate või makrotasandi usaldatavusjärelevalve asutuste koostatud üldistel või süstemaatilistel eeldustel või stsenaariumidel, mida rakendatakse kõigi asjaomaste asutuste suhtes. Selle aluseks on eelkõige asutuste koondandmed ja vähem üksikasjalik teave. Asutuste endi osalus on väiksem kui alt-ülespoole stressitestis.

Kokkuvõte

I Kogu ELi hõlmav stressitest on selle hindamine, millist mõju võiks ühine šokk avaldada suurte Euroopa pankade finantsseisundile. 2010. aasta Euroopa Pangandusjärelevalve (EBA) asutamise määruses tehti EBA-le ülesandeks algatada koostöös Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukoguga (ESRB) kogu ELi hõlmavad stressitestid.

II Stressiteste on tehtud alates 2011. aastast ning kõik need on läbi viidud alt-ülespoole lähenemisviisi alusel, mille raames esitasid pangad šokistsenaariumi tulemused vastavalt EBA poolt heaks kiidetud metoodikale. Tulemuste kvaliteedi kontrollimine usaldati suurel määral asjaomastele pädevatele asutustele (liikmesriikide ametiasutused või Euroopa Keskpank). Teistes suurte finantssüsteemidega jurisdiktsioonides, nagu Ameerika Ühendriigid, kasutavad järelevalveasutused ülalt-allapoole lähenemisviisi, mis annab neile pankade tulemuste üle palju suurema kontrolli.

III Tagamaks, et meetodid, tavad ja pankade prognoositavad tulemused on võrreldavad ja usaldusväärsed, on määruses selgesõnaliselt sätestatud, et EBA-l on õigus nõuda pankadelt otse teavet ja pädevatelt asutustelt konkreetsete läbivaatuste ja kohapealsete kontrollide tegemist EBA osalusel.

IV Keskendusime EBA poolt 2018. aastal korraldatud kogu ELi hõlmavale stressitestile. Eelkõige hindasime, kas stressitest oli otstarbekohane, kas EBA omas piisavalt kindlust üksikute pankade arvutatud andmete usaldusväärsuse suhtes ja kas tulemuste avaldamine võimaldas sidusrühmadel järelada, kas süsteem oli vastupidav.

V Vaatasime läbi asjakohased dokumendid ja küsitlesime EBA, ESRB ja Euroopa Keskpanga töötajaid. Samuti korraldasime küsitlusi pankades ja pädevates asutustes ning külastasime kahte riiklikku pädevat asutust.

VI EBA koordineeris paljusid sidusrühmi hõlmavat ja lühikeste tähtaegade testi tegemist väga nappide inimressursside ja suurte jõupingutustega.

VII Leidsime, et kuna EBA-s teevad kõige tähtsamaid otsuseid liikmesriikide järelevalveasutuste esindajad, ei võetud stressitesti kavandamisel ja rakendamisel piisavalt arvesse kogu ELi hõlmavat perspektiivi. Selle mõju on nähtav stressitesti eri etappides.

VIII Protsessi alguses ei täpsustanud EBA riske ega tõsiduse astet, mida pidas stressitesti puhul asjakohaseks. ESRB, kes töötas välja stressistsenaariumi, sai selleks aga märkimisväärse sisendi EKP-lt ning riikide keskpankadelt ja ametiasutustelt. Leidsime, et seetõttu puudus EBA-l kontroll protsessi oluliste etappide üle, ja sellest tulenevalt

- rakendati oluliste süsteemsete riskide puhul madalat stressitaset või ei rakendatud seda üldse;
- ei põhjustanud šokki mitte ELi finantssüsteemist tulenevad sündmused, vaid majanduslangus;
- erines majandusšoki intensiivsus riigiti märkimisväärselt, olles sageli vähem tõsine, kui majandus oli nõrgem ja finantssüsteem haavatavam. Minimaalset raskusastet stressi tekitamiseks ei olnud tagatud.

IX Teiseks, kuigi määrus tegi EBA-le ülesandeks tagada meetodite, tavade ja tulemuste usaldusväärsus ja võrreldavus, ei rakendanud EBA oma volitusi enamaks kui stressitestide algatamine, meetoodika koostamine ja üldine koordineerimine. Ta otsustas täielikult usaldada pädevate asutuste tööd, kontrollimaks, kuidas pangad meetoodikat rakendavad ja stressi mõju hindavad. EBA ei vaidlustanud pädevate asutuste kvaliteedikontrolli, kasutades talle määrusega antud volitusi. Õigupoolest puuduvad EBA-l praegu vahendid, mida ta täieliku järelevalve tegemiseks vajab. Seetõttu ei tellinud EBA täpsemaid uuringuid ega osalenud üheski kohapealses kontrollis ning (välja arvatud meetoodika määratlemine) tegi vähe selleks, et tagada tulemuste võrreldavus ja usaldusväärsus. EBA käsiraamat, milles kirjeldatakse pädevate asutuste poolt tehtavat kvaliteedihindamist, ei ole siduv, mis jätab pädevatele asutustele suure otsustusõiguse.

X Kolmandaks iseloomustab EBA väljaandeid erakordne läbipaistvus, sest kättesaadavaks tehti suures koguses pangaandmeid. Ometi puudus neis aruannetes kõige olulisem teave, nimelt iga panga kapitalinõuded ja nende pankade arv, kes kõnealuseid nõudeid stressiolukorras rikuksid. Kuigi stressi/šoki intensiivsus oli riigiti väga erinev, ei selgitatud EBA aruandes, et vähene mõju (kapitali vähenemine väikeses mahu), mida stress teatud riikides pankadele avaldas, ei tulenenud tingimata panga heast seisust, vaid madalast stressitasemest.

XI Seda olukorda arvestades ja selleks, et EBA stressitest saavutaks oma eesmärgi, milleks on süsteemsete puuduste (kuhjumise) avastamine, esitame järgmised soovitusel, tagamaks, et stressitest täidaks paremini oma eesmärgi:

- a) EBA peaks kasutama oma õiguslikke volitusi, et suurendada kontrolli stressitesti protsessi üle;
- b) EBA peaks välja töötama stressitestide ülalt-allapoole lähenemisviisi, et täiendada praegust alt-ülespoole lähenemisviisi;
- c) pankade valimine stressitesti tegemiseks peaks põhinema mitte ainult nende suurusel, vaid ka riskidel ja süsteemsel olulisusel, samuti tuleks tagada geograafiline tasakaal;
- d) EBA peaks tagama, et stressitest vastab oma eesmärgile hinnata vastupanuvõimet ebasoodsate turusuundumuste suhtes. Eelkõige peaks ta testide puhul erinevaid stressistsenaariume kasutama, võtma nõuetekohaselt arvesse ELi finantssüsteemist tulenevaid riske ja tagama minimaalse stressitaseme;
- e) EBA peaks avaldama pankade institutsioonipõhised miinimumkapitalinõuded ning esitama tulemused viisil, mis võimaldab kasutajatel need konteksti asetada;
- f) EBA peaks taotlema lisaressursse, mida on vaja tema määruses sätestatud rolli täielikuks täitmiseks;
- g) Euroopa Komisjon peaks käsitlema EBA juhtimisstruktuuri asjakohasust EBA määruse järgmise läbivaatamise käigus.

Sissejuhatus

Pankade stressitestid

01 Stressitest on panga finantsseisundi hindamine, kui see on sattunud tugeva surve alla. Stressitesti põhiidee seisneb selle prognoosimises, mis juhtub panga elujõulisuse peamiste näitajatega ühe või mitme suure negatiivse šoki puhul. Need šokid võivad olla tingitud i) kogu turgu hõlmavatest sündmustest, nagu tõsine majanduslangus, aktsiaturu kokkuvarisemine või usalduse kadumine pankade vastu; ii) „idiosünkraatilisest“ sündmusest, st šokist, mis on pangaspetsiifiline ja ei ole tingimata seotud üldise majandusliku olukorraga; või iii) nende kahe kombinatsioonist.

02 Algselt oli stressitest vahend, mida osana oma sisemisest riskijuhtimisest kasutasid pangad, hiljem aga ka nende üle järelevalvet tegevad asutused. Üldiselt käsitles kõnealune stressitest oma olemuselt mikrotasandi järelevalvet, kuna keskendus üksikute institutsioonide vastupanuvõimele, stsenaariumid ei sisaldanud kogu süsteemi hõlmavat ülekanduvat mõju ning protsessis keskenduti peamiselt investorite ja hoiustajate kaitsele.

03 Finantskriis tõi esile mikrotasandi usaldatavusjärelevalvel põhinevate stressitestide puudused. 2009. aasta de Larosière'i aruande kohaselt „põhinesid stressitestid liiga sageli nõrkadel või isegi valedel eeldustel“¹. Finantskriisi järel tunnistasid poliitikakujundajad vajadust keskenduda ka kogu finantssüsteemi üheaegselt mõjutavatele süsteemsetele šokkidele. See hõlmab majandus- ja finantsšokkide kasutamist, ülekanduva mõju uurimist ja šokkide mõju kogu finantssüsteemile tervikuna.

EBA volitused ja muud osalejad

04 2010. aastal asutatud EBA-le anti volitused algatada ja koordineerida koostöös Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukoguga² (ESRB) kogu liitu hõlmavaid stressiteste.

¹ Kõrgetasemelise ELi finantsjärelevalve eksperdirühma aruanne (nn de Larosière'i aruanne), 2009, punkt 14.

² Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu (ESRB) asutati iseseisva asutusena Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. novembri 2010. aasta määrusega (EL) nr 1092/2010, et teha

Samuti sätestatakse EBA määruses, et EBA-l tuleks „tagada meetodite, tavade ja tulemuste võrreldavus ja usaldusväärsus“³.

05 Stressitestidega hinnatakse ühise ja pideva šoki mõju suurele osale Euroopa pankadest, et anda hinnang ELi finantssüsteemi kui terviku vastupanuvõimele. Selleks töötatakse välja lähtestsenaarium (tulevaste makromajanduslike tingimuste parim hinnang) ja ebasoodne (stressi-) stsenaarium (tunduvalt negatiivsem hinnang).

06 EBA algatas ja koordineeris kogu ELi hõlmavaid stressiteste 2011., 2014., 2016. ja 2018. aastal. Üldjoontes võib stressitest olla suunatud ülalt alla või alt üles. Ült-allapoole lähenemisviisi puhul loob ebasoodsa stsenaariumi ja arvutab mõju pankadele järelevalveasutus, nagu see on näiteks Ühendkuningriigis, USAs ja Jaapanis. Protsessi varajases etapis valis EBA alt-ülespoole lähenemisviisi, mille puhul järelevalveasutus loob stsenaariumi, kuid pangad esitavad oma prognoosi šoki mõju kohta nende peamistele finantsnäitajatele. EBA arutas ült-allapoole lähenemisviisi võimalust mitmel korral (viimati 2016. aasta detsembris), kuid enamik järelevalvenõukogu liikmetest lükkas selle tagasi.

07 Eri sidusrühmade rolle (vt [I lisa](#)) võib 2018. aasta stressitesti konteksti kasutades kirjeldada järgmiselt:

- EBA koostas metoodika ja üldise mittesiduva suunisena ka kvaliteedi tagamise käsiraamatu, kogus pankadelt tulemusi pärast seda, kui nad olid läbinud asjaomaste järelevalveasutuste (pädevate asutuste) poolse kvaliteedi tagamise protsessi, kontrollis arve ja andmete usaldusväärsust ning avaldas tulemused;
- ESRB haldusnõukogu⁴ kiitis ebasoodsa stsenaariumi heaks. Enne seda arendati ja arutati ebasoodsat stsenaariumi vastavalt ESRB stressitestimise rakkerühmas ja

järelevalvet Euroopa Liidu (EL) finantssüsteemi üle ning vältida ja leevendada süsteemset riski (ELT L 331, 15.12.2010, lk 1).

³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1093/2010, millega asutatakse Euroopa Järelevalveasutus (Euroopa Pangandusjärelevalve) (nn EBA määrus) (ELT L 331, 15.12.2010, lk 12), artikli 32 lõike 3 punkt a.

⁴ ESRB liikmed on Euroopa Komisjon, EKP, EBA, EIOPA ja ESMA ning riiklikud makrotasandi usaldatavusjärelevalve asutused (keskpangad ja pädevad järelevalveasutused).

ESRB tehnilises nõuandekomitees⁵. Rakkerühm tugines suurel määral EKP ressurssidele (vt *lisa*);

- EKP ja riikide keskpangad esitasid makromajanduslikud prognoosid, mis olid lähtestsenaariumiks;
- pädevad asutused (euroala pankade puhul EKP ja euroalaväliste pankade puhul riiklikud ametiasutused) vastutasid pankade stressimõjude prognooside kvaliteedi tagamise eest. Piiratud ressursid ja keerukas juhtimiskord on takistanud EBA-l talle EBA määrusega antud volitusi rakendada⁶.

08 EBA juhtimisstruktuuris on olnud tähtis osa liikmesriikide ametiasutustel. Selle järelevalvenõukogu koosneb liikmesriikide järelevalveasutuste esindajatest. Kehtiva õigusraamistiku kohaselt valivad esindajad ka eesistuja kandidaadi, kelle valimise võib parlament siiski vaidlustada. Ehkki määruse kohaselt täidavad järelevalvenõukogu liikmed „neile pandud ülesandeid sõltumatult ja objektiivselt üksnes liidu kui terviku huvides“⁷, ei kinnita neid ametisse ükski ELi organ; nad jäävad pädevate asutuste töötajateks ja neid võib igal ajal asendada.

09 See võib tekitada pingeid, kuna järelevalvenõukogu liikmed võivad kaitsta puhtalt riigi huve, võtmata piisavalt arvesse Euroopa laiemaid huve. Komisjon on juba 2014. aastal tunnistanud⁸, et need pinged tähendavad, et puhuti jäävad otsused tegemata, eriti regulatiivse ja järelevalvealase ühtsuse valdkonnas, või soodustatakse otsuseid, mis arvestavad rohkem riikide kui laiemaid ELi huve. Seepärast esitas komisjon 2017. aastal ettepaneku⁹ muuta Euroopa järelevalveasutuste (sealhulgas EBA) määrusi,

⁵ ESRB stressitestimise rakkerühm loodi ESRB tehnilise nõuandekomitee egiidi all ning sinna kuuluvad ESRB sekretariaadi töötajad ja ESRB liikmed, sealhulgas EBA.

⁶ Määruse (EL) nr 1093/2010 artikli 32 lõike 3 punkt a: „Käesoleva artikli kohaselt kogu liitu hõlmava finantseerimisasutuste vastupanuvõime hindamise eesmärgil võib Euroopa Pangandusjärelevalve kooskõlas artikliga 35 selles sätestatud tingimustel nõuda teavet otse kõnealustelt finantseerimisasutustelt. Ühtlasi võib Euroopa Pangandusjärelevalve nõuda pädevatelt asutustelt erikontrolle. Ta võib nõuda pädevatelt asutustelt kohapealseid kontrolle, milles ta võib osaleda kooskõlas artikliga 21 selles sätestatud tingimustel, et tagada meetodite, tavade ja tulemuste võrreldavus ja usaldusväärsus“.

⁷ EBA määruse artikkel 42.

⁸ Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule Euroopa järelevalveasutuste ja Euroopa Finantsjärelevalve Süsteemi toimimise kohta, COM(2014) 509 final, 8.8.2014.

⁹ COM(2017) 536 final, 20.9.2017, nagu seda on muudetud dokumendiga COM(2018) 646 final, 12.9.2018.

käsitledes muu hulgas rahastamis- ja haldusküsimusi. Üks eesmärk oli tagada, et otsuste tegemine oleks rohkem ELi suunitlusega kui praegu. Komisjon tegi ettepaneku, et EBA juhatus peaks koosnema komisjoni koostatud nimekirjast valitud täiskohaga liikmetest, kelle nimetab ametisse nõukogu ja kellel ei oleks järelevalvenõukogus hääleõigust. Tuleb nentida, et kaasseadusandjad ei jõudnud selle ettepaneku suhtes kokkuleppele. 21. märtsi 2019. aasta poliitiline kokkulepe tugevdab siiski eesistuja positsiooni, kandes endas eesmärki Euroopa järelevalveasutuste juhtimist muul viisil tõhustada.

Auditi lähenemisviis

10 Võttes arvesse, et EBA varasematele stressitestidele on saanud osaks kriitikat, otsustasime auditeerida 2018. aasta stressitesti, käsitledes ühtlasi ka mõningaid 2016. aasta stressitesti aspekte. Auditi eesmärk oli hinnata, kas EBA stressitestide juhtimine ja rakendamine oli piisav, et anda selge vastus küsimusele, kas ELi finantssüsteem on vastupidav. Sel eesmärgil uuriti, kas

- a) stressitest oli otstarbekohane;
- b) EBA-l oli kindlus selle kohta, et pankade arvutused on õiged;
- c) tulemuste avaldamine võimaldas sidusrühmadel hinnata süsteemi vastupidavust.

11 Auditi kriteeriumid tuletati asjakohastest õigusaktidest, Rahvusvaheliste Arvelduste Panga (BIS) ja EBA enda kehtestatud rahvusvahelistest standarditest ning parimatest tavadest teistes stressiteste tegevates asutustes, nagu Inglise Pank ja USA Föderaalreserv. Täpsem teave kriteeriumide kohta on esitatud käesoleva aruande eri osades.

12 Auditi tõendusmaterjali koguti järgmiste toimingutega:

- a) EBA, ESRB ja EKP asjakohaste dokumentide läbivaatamine;
- b) pädevate asutuste ja järelevalve alla kuuluvate pankade töötajate veebiküsitlus;
- c) pädevate asutuste külastamine;
- d) intervjuud EBA, ESRB ja EKP töötajatega.

13 Eeldatavasti annab audit panuse arutellu, mida peetakse stressitestidest saadava kasu ja nende kulude, samuti erinevate metodoloogiliste lähenemisviiside plusside ja miinuste üle.

Tähelepanekud

EBA stressitest oli puudulik, hindamaks vastupanuvõimet süsteemsete riskide suhtes

14 Kogu ELi hõlmav stressitestimise kord on ette nähtud selleks¹⁰, et hinnata ELi finantseerimisasutuste vastupanuvõimet ebasoodsate turusuundumuste korral, samuti hinnata, kui tõenäoline on süsteemse riski kasv stressiolukorras. Ebasoodsad turusuundumused on EBA määruses määratletud kui mikrousaldatavuse suundumused, võimalikud riskid ja nõrgad kohad¹¹.

15 Stressitestide eesmärk on kindlaks teha need asutused, kes võivad ise süsteemset riski põhjustada, eelkõige stressiolukorras, ja tagada nende riskide maandamine¹². EBA järelevalvenõukogu otsustab, millistele pankadele tuleks stressitesti teha. Stressitestide asjakohased kriteeriumid on koostanud Baseli pangajärelevalve komitee¹³ ja EBA ise¹⁴. Nende kohaselt peaksid stressitestidel olema selgelt liigendatud ja ametlikult kindlaksmääratud eesmärgid ning stsenaariumide ülesehitus tuleks nendega vastavusse viia. Stressitest peaks olema piisava raskusastmega, kuid usutav.

16 Seetõttu uurisime, kas

- a) osalevate pankade valim oli testi eesmärki arvestades asjakohane;
- b) kindlakstehtud riskid vastasid testi eesmärgile;
- c) rakendatud stressitase oli piisavalt kõrge, et hinnata vastupanuvõimet.

¹⁰ EBA määruse artikli 21 lõike 2 punkt b.

¹¹ EBA määruse põhjendus 43 ja de Larosière'i aruande punkt 4.

¹² EBA määruse artikli 22 lõige 2 ja artikkel 23.

¹³ Baseli pangajärelevalve komitee, Rahvusvaheliste Arvelduste Pank, *Stress testing principles*, viimati ajakohastatud oktoobris 2018.

¹⁴ EBA/GL/2018/03, 19. juuli 2018: suunised järelevalvealase läbivaatamise ja hindamise protsessi ning stressitestimise ühiste menetluste ja meetodite kohta.

Mõned suure riskiga pangad jäeti stressitestist välja

17 EBA eesmärk oli saavutada ELi pangandussektori varade ulatuslik katvus ja kaasata kõige suuremad pangad. Seetõttu võttis ta valimisse üksnes pangad, mille konsolideeritud varade maht on vähemalt 30 miljardit eurot.

18 Osalevate pankade arv on pärast stressitestide esimest vooru langenud. 2011. aastal osales 90 panka 21 riigist, 2018. aastal osales aga vaid 48 panka 15 riigist; neist üheksas riigis on EKP peamine järelevalveasutus¹⁵ ja kuues mitte¹⁶.

19 Lõplikku valimisse ei kuulunud mitte kõik 30 miljardi euro künnist ületavad pangad: valimisse kaasati suurimad pangad, kuni see hõlmas ligikaudu 70% euroala pankadest (konsolideeritud koguvarede mahus mõõdetuna) ja umbes 70% euroalavälistest pankadest. See tähendas, et tegelik künnis euroala pankadele oli 100 miljardit eurot, mis tähendas mõningate nõrgema pangandussüsteemiga riikide valimist välja jätmist.

20 Samuti leidsime, et järelevalvenõukogu jättis kõrvale seitse panka, mille varade maht oli üle 30 miljardi euro, kuna nende ümberkorraldamine¹⁷ või ühendamise mõne teise pangaga oli pooleli, või oli nende konsolideeritud varade maht langenud valimi kinnitamise ajaks alla valitud künnise. Ometi on ümberkorraldatavad ja riigiabi saanud pangad ühed kõige nõrgemas olukorras olevad pangad. Väljajäetud pankade hulgas oli ka panku, kus mõne aja pärast tekkisid kapitalipuudujäägid.

21 Me ei leidnud tõendeid selle kohta, et EBA järelevalvenõukogu oleks arutanud täiendavate riskipõhiste kriteeriumide kasutamise eeliseid ja puudusi pankade valimisel. EBA otsusel kasutada suurust ainsa kriteeriumina olid näiteks järgmised puudused:

- ei kaasatud ühtki viies riigis asuvat suure viivislaenude osakaaluga panka ega ühtki panka, kellel on suur riigivõla ja muu valitsemissektori võla riskipositsioon¹⁸;

¹⁵ Austria, Belgia, Saksamaa, Hispaania, Soome, Prantsusmaa, Iirimaa, Itaalia ja Madalmaad.

¹⁶ Taani, Ungari, Norra, Poola, Rootsi ja Ühendkuningriik.

¹⁷ 2011. ja 2014. aastal hõlmas stressitesti valim ka ümberkorraldatavaid panku.

¹⁸ Vastavalt EBA 2017. aasta detsembri riskinäidikule, milles on riikide finantssüsteemid järjestatud nende viivislaenude suhtarvu järgi, oli viie riigi (Kreeka, Küpros, Portugal, Bulgaaria ja Sloveenia) viivislaenude suhtarv ligikaudu 10%. Ükski neist viiest ei kuulunud stressitesti valimisse.

- samuti ei kasutatud valikuprotsessis teavet pankade kohta, mille börsiväärtus on palju väiksem kui nende raamatupidamislik omakapital.

Ebasoodne stsenaarium ei kajasta asjakohaselt mõningaid olulisi süsteemseid riske

22 Kooskõlas EBA määrusega on EBA kohustatud koostöös ESRB-ga algatama ja koordineerima kogu ELi hõlmavaid stressiteste. Poolte vastavad ülesanded ei ole aga ametlikus korras kokku lepitud. Aastate jooksul on kujunenud tavaks, et EBA palub ESRB-l ette valmistada ebasoodsa stsenaariumi mitmete komiteede abiga, milles osalevad EBA esindajad (vt [joonis 1 I lisas](#)).

23 2018. aasta ebasoodsa stsenaariumi töötas välja ESRB stressitestimise rakkerühm, kuhu kuulusid ESRB sekretariaadi töötajad ja ESRB liikmed¹⁹ ning mille töös osales ka EKP. Rakkerühma juhtis EKP esindaja (makrotasandi usaldatavusjärelevalve poliitika ja finantsstabiilsuse direktoraadi asepeadirektor) ning rakkerühma tööks kasutati suurel määral EKP ressursse (personal, mudelid ja andmed). EKP ressursse²⁰ kasutati ulatuslikult mudelite kohandamiseks, mille abil saadi muutujad, mida pangad pidid oma arvutustes kasutama.

24 Arvestades, et stressitesti eesmärk on hinnata, kuidas süsteemne risk stressiolukorras suureneb (vt punkt [14](#)), peaks stressitesti stsenaariumi väljatöötamise lähtepunktiks olema kõige olulisemate riskide kindlakstegemine, võttes arvesse nii nende süsteemset olemust kui ka asjakohasust. Seejärel tuleks oluliste riskitegurite suhtes rakendada otstarbekat stressitaset.

25 Seetõttu uurisime, kas

- kõige olulisemad süsteemsed riskid olid kindlaks tehtud;
- need riskid olid rakendatava stressi käivitajaks.

¹⁹ ESRB liikmed on Euroopa Komisjon, EKP, EBA ja riiklikud makrotasandi usaldatavusjärelevalve asutused (keskpangad ja pädevad järelevalveasutused).

²⁰ Makrotasandi usaldatavusjärelevalve poliitika ja finantsstabiilsuse tagamise, rahvusvaheliste suhete ja majanduse direktoraadid.

Mitte kõiki süsteemseid riske ei võetud arvesse

26 EBA järelevalvenõukogu ei edastanud ESRB-le ametlikult oma seisukohti riskide kohta, mida tuleks protsessi alguses rõhutada (st mis toimivad käivitajana), olgu tegemist ELi finantssektorist tulenevate riskidega, riigipõhiste riskidega või riskidega, mis tulenevad üksikutest pankadest või pankade rühmadest, mis võivad finantssüsteemi tõsiselt kahjustada. Kuigi ebasoodsa stsenaariumi välja töötanud komiteede liikmed omavahel mõnevõrra kattuvad, kiitis EBA järelevalvenõukogu need riskid heaks alles protsessi lõpus (2017. aasta detsembris).

27 Riskide tuvastamine jäeti seega peamiselt ESRB ülesandeks, kui neid oli arutatud selle komiteedes, sh ESRB stressitestimise rakkerühmas. Rakkerühma mandaat näeb selgesõnaliselt ette selle hindamist, kuidas süsteemseid riske – kaasa arvatud neid, mis mõjutavad teatavaid sektoreid või mõnda riiki – saaks arvesse võtta, ning et valitud lähenemisviisi eesmärk peaks olema pankade jaoks piisava stressitaseme rakendamine.

28 ESRB teeb korrapärast riskihindamist. Seda kasutatakse ka stressitesti eesmärgil. Muud stressitesti sisendandmed olid i) ESRB liikmete (peamiselt makrotasandi usaldatavusjärelevalve asutuste) alt-ülespoole suunatud uuringu tulemus; ii) ESRB liikmete vahetu sisend; iii) arutelud ja ettekanded ESRB eksperdirühmades; iv) ESRB riskinäidik²¹ sisalduvad andmed; v) EKP siseanalüüs.

29 Alt-ülespoole suunatud uuringus (mis on üks riskihindamise sisendandmeid) palutakse makrotasandi usaldatavusjärelevalve asutustel kord kvartalis kindlaks teha ja järjestada mitmed finantsstabiilsuse riskid, mis on seotud nende enda riigi majanduse ja ELiga. Uuringu tulemust iseloomustavad aga mõned puudused, mis võivad riskide tuvastamise ja koondamise protsessi mõjutada ja kallutada, näiteks

- makrotasandi usaldatavusjärelevalve asutused hindavad järjepidevalt oma riigi olukorda positiivsemalt kui olukorda ELis tervikuna. See võib põhjustada riske, mis tulenevad mõne riigi või riikide rühma olukorra alahindamisest;
- makrotasandi usaldatavusjärelevalve asutuste tehtud kvalitatiivsed hinnangud on oma toonilt ja sisult väga erinevad. Sisu puhul rõhutavad mõned asutused oma vastustes negatiivset, teised aga positiivset.

²¹ ESRB on seadusega kohustatud koostama korrapäraseid riskinäidikuid. ESRB ei hinda ega kommenteeri riske, kuid annab riigipõhist teavet teatud ajahetke kohta (st puuduvad varasemad andmed muutuste hindamiseks).

30 ESRB haldusnõukogu valis ebasoodsa stsenaariumi käivitajateks neli riski, nagu stsenaariumi narratiivis selgitatud (vt [II lisa](#)). Ehkki riskid, mis tulenevad varade kvaliteedist pangandussektoris, nt viivislaenudega seotud probleemid, liigitati alt-ülespoole suunatud uuringus oluliseks, ei olnud neid ebasoodsas stsenaariumis²² peamise riski või šokina arvesse võetud, kuigi viivislaenud olid pärast finantskriisi pankadele antud päästeabi peamine põhjus (täpsemate üksikasjade kohta vt ka punkti [37](#) alapunkt f).

31 Pankade endi likviidsusriske testis ei käsitletud, kuna keskenduti pankade maksevõimele. EBA järelevalvenõukogu arutas likviidsusriskide küsimust viimati 2011. aastal²³. Võrdluseks võib öelda, et IMF, kes teeb samuti stressiteste, et hinnata euroala pangandussüsteemi vastupanuvõimet, kasutas kahetasandilist lähenemisviisi, mis hõlmab nii likviidsuse kui ka maksevõime testimist.

32 Hoolimata selgest mandaadist²⁴ selgitada välja riskid, mida finantseerimisasutused eraldiseisvalt finantssüsteemile põhjustavad, ei tuvastanud ESRB riske, mis võivad tuleneda üksikutest pankadest või pankade rühmadest. Pigem keskenduti riskide kindlakstegemise käigus koondnäitajatele riigi, euroala või ELi tasandil.

33 EBA avaldab korrapäraselt riskinäidikut²⁵, mis hõlmab süsteemsete riskide tuvastamist ja jälgimist. Iga riski puhul kirjeldatakse EBA näidikus riskitegureid ja riskitaset, st riskitegurite realiseerumise tõenäosust ja tõenäolist mõju pankadele, sealhulgas statistilisi suundumusi, ilma neid kommenteerimata. Näidikus kajastatud näitajatel puudus aga selge funktsioon stressitesti väljatöötamises ja EBA ei nõudnud nende kasutamist peamise sisendina.

²² Varade kvaliteedi, nt viivislaenude puhul on olemas ainult kaudne seos pangatulu tegurina ning üldine stsenaariumi kirjeldus, mis kajastab mõju kinnisvarahindadele ja viivislaenudele; puudub aga stsenaarium, mis oleks kohandatud spetsiaalselt nõrkade portfelliidega pankadele.

²³ 2019. aastal korraldas EKP eraldiseisva likviidsuse stressitesti.

²⁴ EBA määruse artikli 22 lõige 2.

²⁵ Riskinäidik on ette nähtud EBA määruse artikli 22 lõikega 2.

Stress tulenes pigem majanduslangusest kui ELi finantssektori šokist

34 Tuvastatud riskide põhjal peaks ebasoodne stsenaarium ise „määrama kindlaks šokkide intensiivsuse, edastuskanalid ja ajavahemiku, mille jooksul võivad stressitegurid panku mõjutada“²⁶. Enne riskide kindlakstegemise protsessi ei arutatud aga EBA järelevalvenõukogus ametlikult, millist tüüpi šokke pankade suhtes kasutada, ega tehtud selle kohta otsust. See jäeti ESRB otsustada. Alles protsessi lõpus tutvustas rakkerühma eesistuja stsenaariumit ja motiveerivaid riske EBA järelevalvenõukogule.

35 ESRB poolt 2018. aastal (nagu ka varasemate stressitestide puhul) valitud lähenemisviis kujutas endast makromajanduslike ja finantsalaste kõrvalekallete jada, mis mõjutas selliseid muutujaid nagu SKP, töötus, eluasemehinnad ja intressimäärad, mis realiseerusid kolmeaastase perioodi jooksul. Lähtetase vastab kõige uuematele eurosüsteemi ja EKP töötajate makromajanduslikele prognoosidele ELi kohta²⁷ ning ebasoodne stsenaarium hõlmab erinevaid kõrvalekaldeid lähtetasemest peamiste parameetrite puhul sama perioodi jooksul.

36 EBA stressitestis hinnati süsteemi ja pankade haavatavust makromajandusliku ja finantsalase stressi (majanduslangus) suhtes, mitte aga tõsise finantsšoki suhtes, mis tekitaks teatava stressitaseme. Vastavalt Rahvusvaheliste Arvelduste Panga 2009. aasta töödokumendile ei kinnita empiirilised tõendid siiski varasemate makromajanduslike stressitestide kaudset oletust, et nõrga finantssüsteemi lõhub raske makromajanduslik šokk²⁸.

37 Majanduslanguse stsenaariumi valik ei peegeldanud mõningate riskide olulisust, sealhulgas nende ebavõrdset jaotumist riikide vahel. Ka majanduslanguse stsenaariumi valimine koos finantsriskide kaudse rõhutamisega muutis võimatuks haavatavuse kindlakstegemise teatud süsteemsete riskide suhtes. Teisisõnu ei põhinenud stsenaarium finantsšokil, mis on tingitud suurte finantseerimisasutuste tõrgetest või süsteemsetest riskidest, mis on kindlaks tehtud EBA riskinäidikus (vt punkt 33), näiteks

- keskpanga intressimäärade või krediidiriski marginaalide järsk tõus teatavate liikmesriikide riigivõlakirjade puhul, mis suurendaks veelgi riigivõlakriisi;

²⁶ Rahvusvaheliste Arvelduste Pank, finantsstabiilsuse instituut, FSI hinnang poliitika rakendamisele, nr 12: pankade stressitestimine – võrdlev analüüs, november 2018.

²⁷ Enne 2018. aastat põhines lähtestsenaarium Euroopa Komisjoni prognoosidel.

²⁸ Rodrigo Alfaro, Matthias Drehmann, BIS kvartaliülevaade, detsember 2009, lk 34, samuti Borio, Drehmann, Tsatsaronis, BIS töödokumendid nr 369, lk 8.

- allesjäänud viivislaenude suur maht, võttes arvesse võimalikku takistuste suurenemist viivislaenude vähendamisel ning kõrge võlataseme riski.

38 Lisaks sellele tulenes langus väljaspool ELi toimunud sündmustest. Ei 2018. aasta ebasoodsa stsenaariumi ega ka ühegi varasema ebasoodsa stsenaariumi puhul ei kasutatud stsenaariumi käivitajana mõnd ELi-sisest sündmust või riski. Samuti ei kasutatud käivitajana mõnd pangandussektori sisest sündmust või riski²⁹, vaatamata sellele, et alt-ülespool suunatud uuringu (vt [II lisa](#)) kohaselt pärineb neljast kõige olulisemast riskist kaks pangandussektorist. Stsenaarium ei hõlmanud ka võimendava mõjuga tegureid (nt võlaportfellide kiirmüük, üks raskustes olev ja teiste pankade laenude riskimarginaale mõjutav pank) ning varasemast ajast päritud probleemsete varade osakaalu eri riikides, ehkki mõningal määral kajastasid neid stsenaariumi muutujad (nt intressimäärade tõus).

2018. aasta ebasoodne stsenaarium ei taganud kõigi riikide jaoks minimaalset raskusastet ning selle mõju oli väiksem kui finantskriisi oma

39 2018. aasta stsenaariumi koostamisel võttis ESRB asjaomane rakkerühm arvesse eelmisele testile osaks saanud kriitikat, näiteks et stsenaarium i) ei olnud piisavalt tulevikku suunatud või ii) oli mõne riigi puhul vähem asjakohane ja selle raskusaste oli ebaühtlane.

40 Ei EBA ega ESRB selgitanud eelnevalt, mida nad peavad silmas „raske“ all. Kuigi rakkerühm tegi võrdlusi liikmesriikide tasandil, keskendus raskusastmete võrdlemine nii ESRB siseselt kui tema avaldatud teabes ELi ja euroala tasandile. See toimus liikmesriikide tasandi parameetritele keskendumise arvelt, ehkki just seal võivad avalduda paljud nõrgad kohad.

41 Seetõttu vaatasime läbi stsenaariumi väljatöötamise (sealhulgas modelleerimise aspektid) ning mitmed kavandatud parameetrid.

42 Leidsime, et liikmesriikide keskpangad ja järelevalveasutused andsid aktiivse panuse ebasoodsa stsenaariumi koostamisse, osaledes rakkerühmas ja ESRB haldusnõukogus. Näiteks oli suur osa modelleerimise väljunditest ajendatud

²⁹ Näiteks pankade portfelli varade kvaliteediga seotud riskid või probleemid seoses pankade kasumlikkusega.

põhimudeli elastsusnäitajatest, mida esitavad riikide keskpangad EKP korrapärase prognoosi osana.

43 Selline riiklike asutuste suur osalus ja EBA piiratud võimalused protsessi kontrollida ei soodustanud erapooletu, objektiivse ebasoodsa stsenaariumi koostamist, milles võetaks nõuetekohaselt arvesse pankade ja riikide nõrkusi kogu ELis ühetaolisel viisil. ESRB struktuurides toimunud arutelude tulemusena tehti ebasoodsa stsenaariumi suhtes rida *ad hoc* otsuseid (vt [1. selgitus](#)).

1. selgitus

ESRB struktuuride tehtud otsused

- Mõne liikmesriigi ametiasutused nõudsid oma majanduse suhtes täiendava raskusastme rakendamist (nt suurema vääringu odavnemise näol), samas kui teised nõudsid madalamat raskusastet (nt väiksema SKP languse kujul).
- Protsessi hilises etapis nõudis EBA SKP languse minimaalset raskusastet, nimelt et kõik liikmesriigid peaksid kolmeaastase perioodi jooksul kogema negatiivset kumulatiivset kasvu. See tekitas mõningaid erimeelsusi ESRB stressitestimise rakkerühmas, kus mõned liikmed olid täiendava raskusastme (suurema lähtetasemest kõrvalekaldumise) vastu. Nad leidsid, et nende riikide praegune tase on piisav ja kooskõlas kokkulepitud metoodikaga. Lõpuks lepidi kokku, et iga liikmesriigi negatiivne kumulatiivne kasv peaks jääma veidi alla 0%. See tähendas 11 liikmesriigi stsenaariumi raskusastme suurenemist stsenaariumi väljatöötamise väga hilises etapis.

44 Riikide keskpankade kõrval osales ka EKP aktiivselt stsenaariumi väljatöötamises, kusjuures eelkõige osalesid rahapoliitika direktoraadid, mitte järelevalvefunktsioon. Sellest tulenevalt ei kaalunud ESRB ühelt poolt ebasoodsa stsenaariumi võimalikke tagajärgi tulevaste rahapoliitiliste otsuste käivitajana³⁰. Teiselt poolt aga eeldas ta, et rahapoliitika i) piirab ebasoodsa stsenaariumi korral pikaajaliste intressimäärade kasvu ELis ja ii) hoiab ära riigivõlakirjade krediidiriski marginaalide³¹ (st erinevuse eri riikide

³⁰ Tuleb rõhutada, et de Larosière'i aruandes jõuti muu hulgas järeldusele, et kriisi põhjustanud põhitegur oli suur likviidsus ja sellega seotud madala intressimäära tingimused, mis valitsesid kogu maailmas.

³¹ Üks modelleerimise eeldus oli kohandada intressimäära šokke 2012. aasta järgse perioodi põhjal, erinevalt majandusšokkidest, mis olid kohandatud palju pikema perioodi peale. Selle aluseks oli rahandusasutuste poliitiline valmisolek alates 2012. aastast sekkuda, et hoida intressimäärad stressiolukorras madalad.

valitsuste emiteeritud võlakirjade tootluses) märkimisväärse suurenemise. Selline suurenemine toimus Euroopa võlakriisi ajal. See seletab ka intressimäärade suhteliselt tagasihoidlikku kasvu ebasoodsa stsenaariumi puhul.

45 Kokkuvõttes rakendati riikide suhtes väga erinevaid šokitasemeid ning seetõttu kogesid pangad šokki erineval määral, mis sõltus nende geograafilise asukohaga seotud riskist. Näiteks oli Rootsi SKP šokk absoluutväärtuses suurim, ületades Itaalia oma enam kui kaks korda (kõikide riikide andmeid on graafiliselt kujutatud [joonisel 4](#)).

46 Selleks et hinnata 2018. aasta stressitesti raskust, vaatlesime stsenaariumi mitmest aspektist, võrreldes neid EBA eelmiste stressitestide, varasemate sündmuste (2008. aasta finantskriis) ja teiste stressiteste tegevate asutuste kasutatud stsenaariumi(de)ga, nagu on kirjeldatud järgmistes punktides.

47 Nagu märgitud punktis [35](#), määratleti ebasoodne stsenaarium võrreldes lähtestsenaariumiga prognoosiperioodi jooksul ning EBA märkis oma teatises, et 2018. aasta stressitesti raskusaste on võrreldes varasemate EBA stressitestidega kõige suurem, kui võtta aluseks kõrvalekalle SKP muutujas (8% suurune kõrvalekalle). Kõige asjakohasem on aga mõõta absoluutset langust alates lähtepunktist (2017. aasta SKP) kuni ebasoodsas stsenaariumis toodud lõpp-punktini (vt [mõisted](#)). Teisisõnu võib isegi suur kõrvalekalle tähendada väga madalat stressitaset, kui lähtepunkt on tugev ja seda muudetakse veelgi positiivsemaks, nagu kõnealusel juhul.

48 2018. aasta ebasoodne stsenaarium valmis üldjoontes 2017. aasta novembri lõpus. Uus lähtestsenaarium sai aga valmis 2017. aasta detsembris ja ebasoodne stsenaarium tuli sellele juurde lisada. Kuna lähteolukorda oli muudetud positiivsemaks, oli stressi absoluuttase stsenaariumi algpunktis paljude riikide puhul madalam. Seepärast püüdis EBA tagada minimaalse stressitaseme kehtestamise (vt [1. selgitus](#)). Seda tehti väga hilja ja see tähendas rohkete muudatuste tegemist protsessi lõppstaadiumis.

49 Võrreldes EBA 2014. ja 2016. aasta stressitestidega oli 2018. aasta ebasoodne stsenaarium raskem, mis puudutab näiteks euroala SKP ja töötuse näitajate kõrvalekallet lähtestsenaariumist. Võttes arvesse lähteolukorra soodsat prognoosi, oli olukord aga absoluutarvudes teistsugune, nagu järgnevalt selgitatud:

- euroala SKP suhtes tundus 2018. aasta stsenaarium raskem (ehkki vaid vähesel määral). Enamiku liikmesriikide puhul see aga tegelikult nii ei olnud (vt [tabel 1](#)). Võrreldes varasemate testidega oli 2018. aastal absoluutne langus suurim mitmes tugeva majandusega riigis, kellest enamik oli viimase majanduslanguse ajal üsna

hästi hakkama saanud. Teiste liikmesriikide puhul, kellele viimane majanduslangus olulist mõju avaldas, oli stsenaariumikohane langus absoluutarvudes suhteliselt väike. Sellist SKP-le avalduva negatiivse mõju ebavõrdset jaotust liikmesriigiti ei selgitatud arusaadavalt;

- töötuse näitajate suhtes oli 2018. aasta test veidi vähem nõudlik, sest töötuse lähtetase oli 2018. aasta testis tunduvalt positiivsem.

1. tabel. Stsenaarium, mille puhul oli liikmesriigi SKP langus absoluutarvudes suurim

2014	2016	2018
Tšehhi Vabariik	Bulgaaria	Belgia
Iirimaa	Eesti	Taani
Hispaania	Kreeka	Saksamaa
Horvaatia	Läti	Prantsusmaa
Itaalia	Madalmaad	Poola
Küpros	Austria	Rootsi
Leedu	Portugal	Ühendkuningriik
Luksemburg	Slovakkia	
Ungari	Soome	
Malta		
Rumeenia		
Sloveenia		

Allikas: ESRB ja kontrollikoja arvutused.

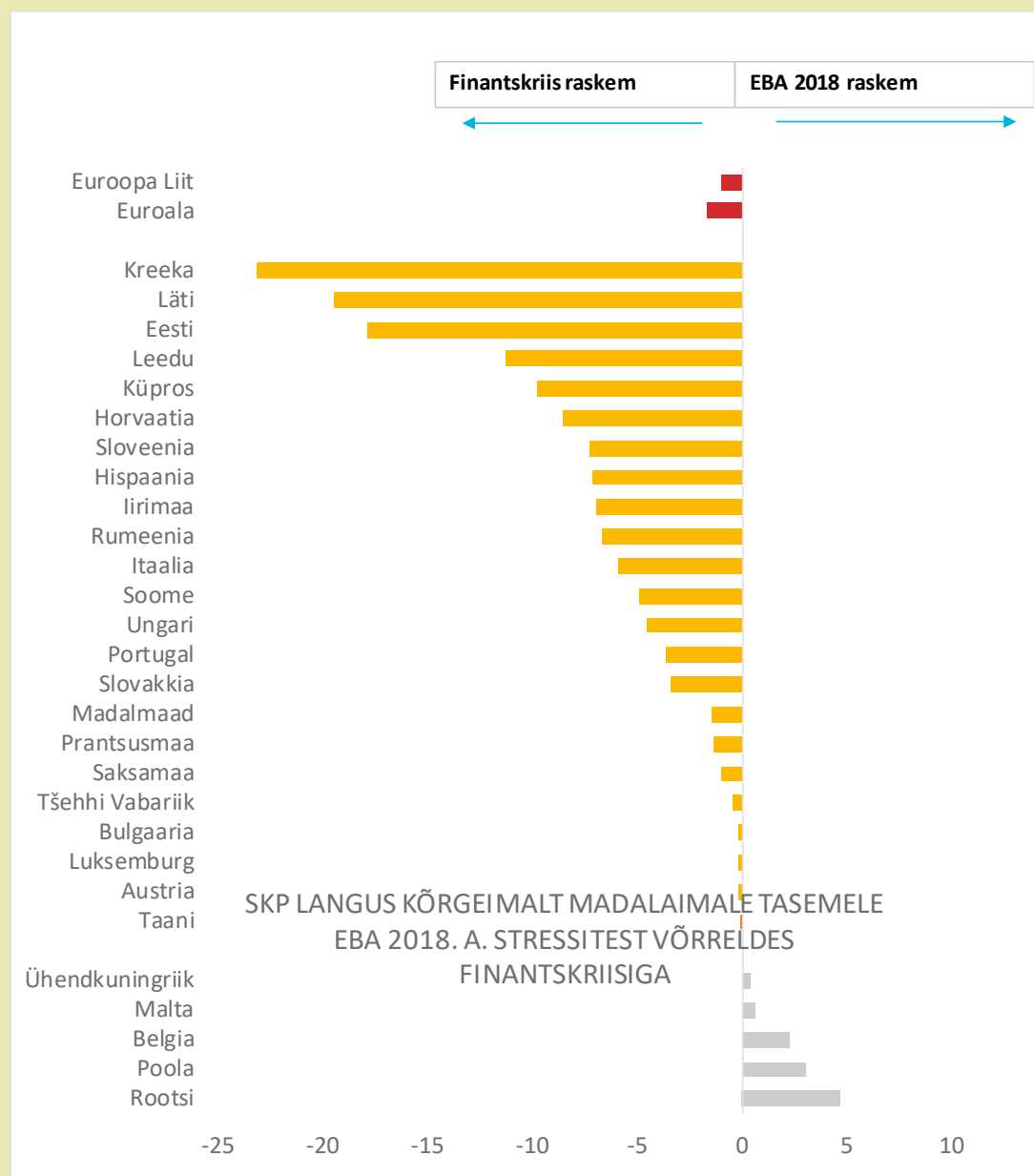
50 Riikide majanduste ja muutujate seisukohast ei ole avaldatud stress ühtlaselt tugev. SKP vähenemine absoluutarvudes ei ole nii tõsine kui finantskriis ja selle tagajärjed enamiku liikmesriikide jaoks ning töötuse kasv on tunduvalt väiksema kaaluga, kusjuures mõnel juhul on erinevus väga suur (vt [2. selgitus](#)).

2. selgitus

Stsenaariumi raskusaste liikmesriikide tasandil võrreldes finantskriisi ja sellele järgnenud perioodiga

Nagu näidatud [joonisel 1](#), on 2018. aasta ebasoodsas stsenaariumis toodud SKP langus kõrgeimalt madalaimale tasemele 28 liikmesriigist 23 puhul väiksem kui finantskriisist ja selle tagajärgedest tingitud langus.

Joonis 1. SKP langus kõrgeimalt madalaimale tasemele: ebasoodsa stsenaariumi ja finantskriisi võrdlus



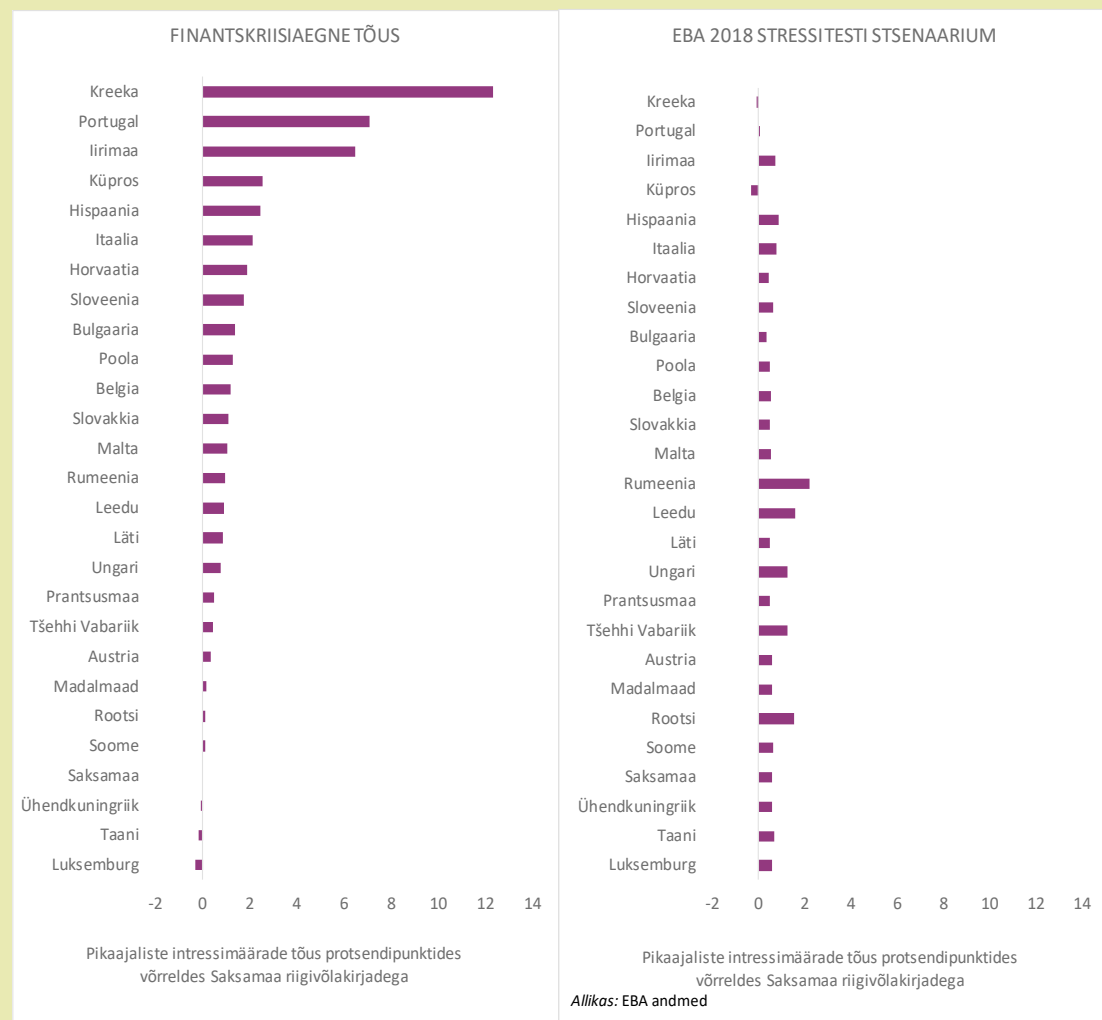
Allikas: AMECO andmebaas, kontrollikoja arvutused.

2018. aasta ebasoodsas stsenaariumis oli töötuse kasv madalaimalt kõrgeimale tasemele 20 liikmesriigi puhul väiksem kui finantskriisi ajal ja selle tagajärjel. Neist

kümne riigi puhul (Kreeka, Hispaania, Küpros, Leedu, Läti, Iirimaa, Horvaatia, Portugal, Bulgaaria, Itaalia) oli kasv finantskriisiga võrreldes oluliselt väiksem (töötuse kasv viis protsendipunkti või enam finantskriisi ajal ja pärast seda, kusjuures neist kümnest riigist viies kasvas töötuse määr 10 protsendipunkti või rohkem, Kreeka ja Hispaania puhul koguni ligikaudu 20 protsendipunkti). Kreekas, Hispaanias ja Küproses töötus ebasoodsa stsenaariumi kohaselt isegi vähenes.

Nagu näidatud [joonisel 2](#), oli riigivõlakirjade krediidiriski marginaali (st intressimäärade suhe Saksa riigivõlakirjadesse) suurenemine mitme liikmesriigi (Kreeka, Iirimaa, Küpros, Hispaania, Itaalia, Poola ja Belgia) puhul palju väiksem kui finantskriisi ajal.

Joonis 2. Intressimäärade suhe Saksamaa riigivõlakirjadesse, keskmine muutus aastas kolmeaastasel perioodil



Allikas: AMECO andmebaas, kontrollikoja arvutused.

51 Kõige asjakohasemad välised võrdlusnäitajad EBA testi jaoks on Inglise Panga, USA Föderaalreservi ja euroala riike hõlmavad IMFi stressitestid. EBA 2018. aasta ebasoodsa stsenaariumi raskusaste oli SKP suhtes sama või kõrgem kui teistel, kuid

töötuse, pikaajaliste intressimäärade, krediidiriski marginaalide ja kinnisvarahindade puhul madalam (vt näiteid [3. selgituses](#)).

3. selgitus

Võrdlus teiste stressiteste tegevate asutustega

Kuigi stressiteste tegevate asutuste valitud stsenaarium avaldab raskusastmele mõju, on asjakohased järgmised võrdlused:

- SKP absoluutne langus vastas USA kõrge raskusastmega ebasoodsas stsenaariumis esitatud SKP langusele ja oli suurem kui Inglise Panga testis (vt [III lisa](#));
- töötuse (euroala) puhul oli Inglise Panga test rangem nii lähtetasemest kõrvalekalde kui ka absoluutse kasvu seisukohast;
- pikaajaliste intressimäärade puhul oli lähtetasemest kõrvalekaldumine tunduvalt suurem Inglise Panga testis. EBA stressitestis ei ületanud euroala intressimäärade kasv 100 baaspunkti. Föderaalreservi stressitestis intressimäärad vaatlusalusel perioodil aga vähenesid. Võlakirjade krediidiriski marginaalide puhul oli finantstingimuste karmistamise mõju suurem IMFi stsenaariumis kui EBA 2018. aasta stressitestis.

52 Asjaomased rahvusvahelised võrdlusalused näitavad, et stressitestides võib kasutada üht või mitut ebasoodsat stsenaariumi³². EBA järelevalvenõukogu koosolekute protokollides ei viidata ühelegi arutelule ega otsusele selle kohta, kas tuleks kasutada üht või mitut stsenaariumi. Kõik EBA stressitendid on alates 2011. aastast läbi viidud ühe ebasoodsa stsenaariumi kohaselt. Võrdluseks võib tuua USA Föderaalreservi ja Inglise Panga tava kasutada kaht stsenaariumit. Ka IMF täiendas oma hiljutises euroala stressitestis makrorahanduslikku stsenaariumi mitmesuguste tundlikkustestidega³³.

³² Baseli pangajärelevalve komitee, Rahvusvaheliste Arvelduste Pank, *Stress testing principles*, viimati ajakohastatud 2018. aasta oktoobris, lk 6.

³³ IMFi riigiaruanne nr 18/228: „et katsetada euroala pangandussüsteemi vastupidavust suurematele muutustele riskitegurites, viidi läbi suur hulk tundlikkusteste. Läbipaistmatute keeruliste varade suhtes läbi viidud vastupidine stressitest hindas kapitalipuhvrite ammendamiseks vajalikust ebaõigest hinnastamisest tingitud hinnašokki [---]“.

Pankade tehtud arvutused on EBA jaoks mõnevõrra läbipaistmatud

53 EBA töötas välja metoodika, milles määratletakse, kuidas peaksid pangad arvutama stressi mõju lähte- ja ebasoodsale stsenaariumile.

54 Metoodika hõlmab ülem- ja alammäärade kasutamist, et tagada järelevalve konservatiivsus, eelkõige selleks, et pangad ei saaks rakendatud stressitaset teatud juhtudel enda huvides ära kasutada. Näiteks pankade prognoositava viivislaenudest saadava intressitulu suhtes kohaldatakse ülempiiri, et vältida liiga optimistlikke prognoose.

55 Kuna tulemusi arvutavad pangad, kohaldatakse tulemuste suhtes kvaliteedi tagamise protsessi.

56 Uurisime, kas

- a) metoodika oli asjakohane;
- b) EBA sai piisavalt kindlust pankade arvutuste usaldusväärsuse suhtes.

Tehtud valikud mõjutasid tulemuste usutavust

57 Metoodika kinnitab EBA järelevalvenõukogu. Viimane võib selles ka erandeid teha. Kuigi erandid puudutavad konkreetseid panku, puudub mehhanism selle tagamiseks, et hääleõiguslikud liikmed, kellel on potentsiaalne huvide konflikt, hääletamisel ei osaleks. Üks selline erand tehti 2016. aasta testis, kui järelevalvenõukogu kiitis heaks metoodikast kõrvalekaldumise ühe suure panga kasuks, hoolimata EBA töötajate väljendatud murest. 2018. aasta stressitesti raames selliseid erandeid ei tehtud.

58 Kokkuvõttes leidsime, et EBA metoodika on väga põhjalik. Samas puuduvad metoodikas piisavalt üksikasjalikud piirangud ja suunised näiteks mõningate krediidiriski valdkonna aspektide kohta (laenude tagamata osad, päästeabi andmine ja muude kui hüpoteeklaenu tagatiste käsitlemine).

59 Metoodikat rakendades peavad pangad lähte- ja ebasoodsa stsenaariumi (st makromajanduslike näitajate) alusel koostama riskiparameetrid. Seda tehakse sageli

modelite abil³⁴. Need modelipõhised arvutused annavad tulemuseks muudatused bilansis, kasumiaruandes ning riskiga kaalutud varades (ja seega kapitalinõuetes³⁵).

4. selgituses esitatakse väga lihtsustatud näide krediidiriski kohta.

4. selgitus

Makromajanduslike näitajate teisendamine mõjunäitajateks

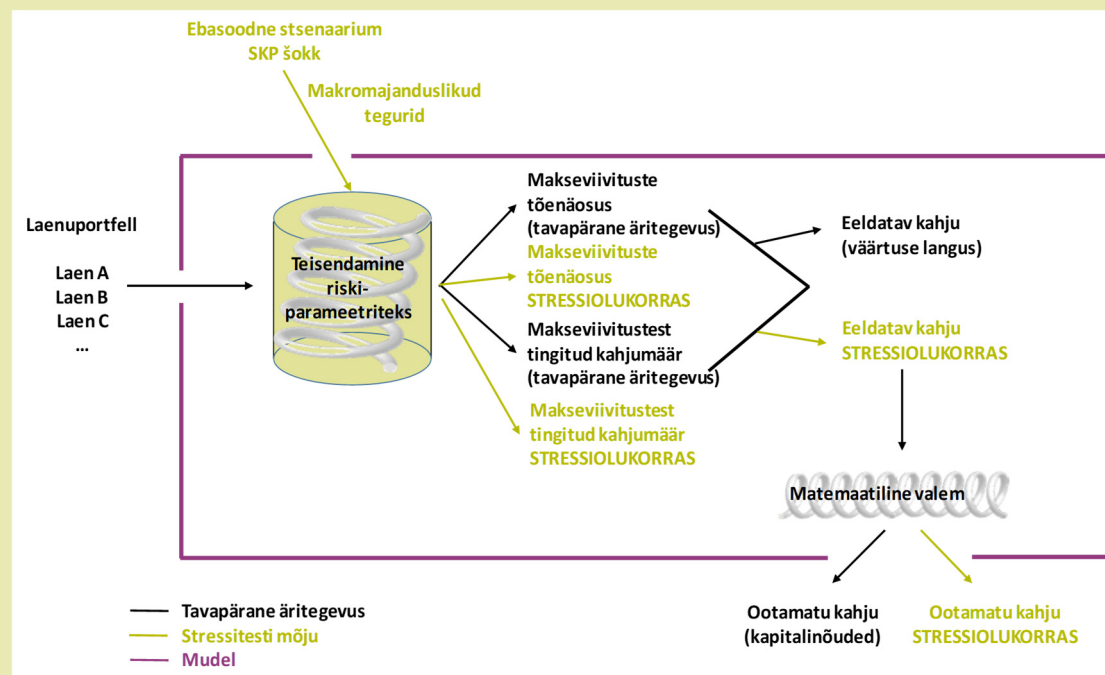
Krediidiriski puhul tuleb makromajanduslikud näitajad teisendada muu hulgas makseviivituste tõenäosuseks ja makseviivitusest tingitud kahjumääraks. Näiteks tarbijakrediidi laenuportfelli makseviivituse tõenäosuse arvutamisel tuleks muu hulgas arvesse võtta SKP-d, eratarbimist, töötust ja intressimäärasid mõjutavaid tegureid.

Makseviivituste tõenäosus ja makseviivitusest tingitud kahjumäärad on pankade mudelite sisendparameetrid, mille alusel arvutatakse oodatav ja ettenägematu kahjum ja kapitalinõuded. **Joonisel 3** esitatakse see lihtsustatud kujul.

³⁴ Pankadel on oma kapitalinõuete kindlaksmääramiseks erinevaid võimalusi. Nad võivad kasutada kas nn standardset lähenemisviisi või sisereitingute meetodit (alg- või kõrgemal tasemel). Viimasel juhul on mudelite kasutamine tõenäoline. Seaduse kohaselt peavad need mudelid heaks kiitma pankade järelevalveasutused.

³⁵ Kapitalinõudeid väljendatakse protsendina riskiga kaalutud varadest.

Joonis 3. Parameetrite mõjuks ümberarvestamine (krediidiriski puhul)



Märkus: sisemudeleid, mida pank kasutab raamatupidamise ja regulatiivsete nõuete täitmise eesmärgil, võib kasutada ka stressitesti tegemiseks. Pankadel võivad aga stressitesti jaoks olla ka eraldi mudelid.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

60 Pankade jaoks, kes kasutasid oma mudeleid, on nende täpsus stressitesti tulemuste usaldusväärsuse seisukohast otsustava tähtsusega. Sellised mudelid võivad aga olla kallutatud, kuna on pankade endi poolt välja töötatud³⁶, mis näitab vajadust range kvaliteedikontrolli järele.

61 Kui pankadel ei ole krediidiriski parameetrite (makseviivituse tõenäosus ja makseviivitusest tingitud kahjumäär, vt [joonis 3](#)) hindamiseks asjakohaseid mudeleid, eeldatakse, et nad tuginevad EKP loodud krediidiriski võrdlusnäitajatele. Kõnealused võrdlusnäitajad modelleeriti EKP rahapoliitika ja finantsstabiilsuse direktoraadis (DG MF), mis on EKP rahapoliitika funktsiooni direktoraat.

³⁶ Nende mudelite väljatöötamisel, rakendamisel ja/või kasutamisel tehtud vigade tõttu võivad riskid olla üle- või alahinnatud, ja seda märkimisväärses ulatuses. Seda nimetatakse üldiselt mudeliriskiks. Samuti võivad pangad mudeleid kohandada, et vähendada stressi mõju nende tulemustele.

62 Lisaks sellele, et mudel ei ole kindel, tuvastasime puudusi ka mõne kasutatud eelduse puhul.

63 Võrdlusnäitajad peaksid koosnema iga riskiparameetri (makseviivituse tõenäosus, makseviivitusest tingitud kahjumäär jne) koefitsiendist või nende kogumist, mis mõõdavad iga riski vastavust üksikutele makromajanduslikele muutujatele. Võrdlusnäitajate loomiseks kasutatud metoodikat ja võrdlusnäitajaid endid (sealhulgas koefitsiente) arutati riiklike pädevate asutustega. EBA järelevalvenõukogu kiitis võrdlusnäitajad heaks³⁷. EKP ei avalda täpseid koefitsiente aga asjaomastele pankadele ega avalikusta neid. Selle asemel koostatakse iga riigi iga portfelli kohta tulemus, mis põhineb lähte- ja ebasoodsa stsenaariumi makromajanduslikel muutujatel, ning ainult see tulemus edastatakse pankadele. Kokkuvõttes on see vähendanud läbipaistvust³⁸ ja ajendanud panku meie küsitluses märkima, et krediidiriski võrdlusnäitajate loomine oli läbipaistmatu protsess.

64 Alt-ülespoole lähenemisviis oli piiratud mitmete ülem- ja alammäärade kehtestamise abil (vt punkt 54). EBA tegi mõned ühekordsed hindamised (sealhulgas ka pangaandmete kohta), et hinnata kõnealuste ülem- ja alammäärade mõju pankade tulemustele. Oma piiratud ressurside tõttu ei ole EBA aga saanud teha põhjalikku ülevaadet kõnealuste ülem- ja alammäärade mõjust pankade tulemustele.

65 Selleks et pankadel oleks võimalik prognoose teha, tuleb kasutada eeldusi. Mõned neist eeldustest tulenevad metoodikast, teisi võivad teha pangad ise. Üks peamine metoodikaalne valik oli töötada pigem staatilise, mitte dünaamilise bilansi eelduse alusel, rakendades sisuliselt muutumatut ärimudelit kogu prognoosiperioodi jooksul, mis tähendab, et tähtaeguvad varad ja kohustused asendatakse pankade prognoosides sarnaste omadustega kirjetega.

³⁷ Võrdlusnäitajate koostamise metoodikat tutvustati ka pangandussektorile (ainult euroala pankadele) enne stressitesti peetud erialaseminaril.

³⁸ Kuigi EBA on seisukohal, et krediidiriski võrdlusnäitajate metoodika suurem läbipaistvus võib muuta pankade jaoks tulemustega manipuleerimise lihtsamaks, on manipuleerimine võimalik protsessi kõigis etappides.

66 Staatilise bilansi eeldusel on järgmised puudused:

- stressiolukorrast tugevalt mõjutatud pankadel on oht kaotada ärivõimalusi ja juurdepääs rahastamisele (eelkõige hulgi- või pankadevahelisele rahastamisele). Seda ei saa aga kajastada pankade arvutustes;
- teataval määral on pankadel võimalik ebasoodsa stsenaariumi negatiivsete mõjude vastu võidelda, kasutades finantsseisundi taastamise võimalusi³⁹, nagu varade müük. Staatilise bilansi eeldus ei võimalda aga pankadel ebasoodsa stsenaariumi raames selliseid meetmeid ette näha. Ehkki me tunnistame, et EBA/pädevad asutused peavad hindama selliste meetmete usaldusväärsust ja teostatavust, märgime, et Inglise Panga 2018. aasta stressitest hõlmas „strateegiliste“ juhtimismeetmete kasutamist, mida pank võiks stressiolukorras realistlikult rakendada. Selle asjaolu mitteamestamine takistab stressiolukorras surve alla sattuva panga tegeliku vastupanuvõime hindamist.

EBA-l on pankade arvutuste usaldusväärsusest piiratud ülevaade

67 EBA-l on olemas õiguslik alus⁴⁰ otseseks osalemiseks pankade mudelite ja tulemuste kvaliteedi kontrollimises. Täpsemalt on EBA-l õigus i) taotleda teavet otse pankadelt; ii) nõuda pädevatelt asutustelt spetsiaalse kontrolli läbiviimist; iii) paluda pädevatel asutustel teha kohapealset kontrolli; iv) paluda pädevatel asutustel nõuda pankadelt asjakohase teabe sõltumatut auditeerimist.

68 Praeguse juhtimisstruktuuri ja piiratud ressursside tõttu tugines EBA kvaliteedi tagamisel aga täielikult⁴¹ pädevate asutuste tööle. Ainult 2011. aasta testis tegelesid kvaliteeditagamise otseselt EBA töötajad ning neid abistas riikide ja EKP/ESRB ekspertidest koosnev meeskond.

69 EBA koostas standardvormid, kuhu pangad pidid kandma kõik nõutud andmed (suuremate pankade puhul kuni 900 000 andmepunkti). EBA koostas ka vormide täitmise juhised.

³⁹ See võib hõlmata panga finantsseisundi taastamise kavas ette nähtud meetmete rakendamist. Finantsseisundi taastamise kavades esitatakse meetmed, mida pangad võtavad, kui nende finantsseisund oluliselt halveneb ja seda tuleb igal aastal uuendada.

⁴⁰ EBA määruse artikli 32 lõike 3 punktid a ja b.

⁴¹ Vt nt EBA kvaliteeditagamise juhendid.

70 Pangad pidid esitama oma täidetud vormid pädevatele asutustele, kelle ülesanne oli kontrollida andmete kvaliteeti. Seejärel pidid pädevad asutused vormid EBA-le edastama.

71 Pärast dokumentide vastuvõtmist tegi EBA esitatud vormide andmete kvaliteedi automatiseeritud kontrolli. Kõik andmete kvaliteedis tuvastatud probleemid edastati kontrollimiseks ja heakskiitmiseks pädevatele asutustele.

72 Seetõttu uurisime, kas

- a) EBA-l oli piisav kindlus pädevate asutuste tehtud kvaliteedikontrollide kohta;
- b) EBA enda kontrollid võimaldasid tagada pankade esitatud tulemuste kvaliteedi.

EBA-l oli pädevate asutuste tasandil tehtud kvaliteedikontrollide kohta vähe teavet

73 Pädevate asutuste poolt tehtava kvaliteedikontrolli suhtes viidatakse metoodikajuhendis teatavatele meetmetele, mida pädevad asutused peaksid võtma („läbi vaatama“, „nõudma“, „vaidlustama“ jne). Metoodikajuhend oli siduv dokument. Samas koostas EBA kvaliteeditagamise kohta eraldi juhendi. Selles anti pädevatele asutustele juhiseid pankade arvutuste kontrollimiseks ja pankade esitatud tulemuste testimiseks. Järelevalvenõukogu kiitis juhendi heaks mittesiduva dokumendina, mis jätab pädevatele asutustele märkimisväärse otsustamisõiguse.

74 Pädevatelt asutustelt eeldati, et nad küsivad pankadelt selgitusi või muid pädeva asutuse poolt kindlaksmääratud vormis esitatavaid dokumente, sealhulgas kvalitatiivset teavet, mis on loetletud metoodikajuhendi III lisas. Selgitus oli mõeldud kasutamiseks pädevate asutuste poolt kvaliteedi tagamise protsessi käigus, et nad saaksid esitatud andmeid otstarbekalt analüüsida. Selgituste kvaliteedis ja üksikasjalikkuses oli pädevate asutuste vahel suuri erinevusi⁴².

⁴² Näiteks ilmnas meie uuringust, et 3. lisa alusel pädevatele asutustele 2016. aasta testi raames esitatud andmed erinesid oma põhjalikkuse poolest märkimisväärselt (dokumendid olid vahemikus 11–180 lehekülge).

75 EBA ei leidnud, et tal oleks võimalik pädevate asutuste tööd süstemaatiliselt kahtluse alla seada või jälgida. Leidsime, et EBA-l ei olnud üksikasjalikku teavet pädevate asutuste tehtud kontrollide põhjalikkuse või ulatuse kohta, eelkõige järgmistes küsimustes:

- kas pädevad asutused hindavad pankade stressitestimise mudeleid ökonomeetrilise usaldusväarsuse ja riskiparameetrite reageerimisvõime miinimumstandardite alusel. Pädevate asutuste uuringu ja läbiviidud intervjuude kohaselt ei teinud järelevalveasutused nende mudelite põhjalikku kohapealset kontrolli. Järelevalveasutused vaidlustasid mudelid ainult siis, kui nad leidsid, et arvud ei ole usutavad;
- kui palju mõjutas tulemusi piirangute kohaldamine (ülem- ja alammäärad), st mil määral oleks piirangute puudumine tulemusi positiivselt või negatiivselt mõjutanud. Ei EBA ega pädevad asutused ole süstemaatiliselt sellist teavet kogunud;
- kui palju mõjutasid tulemusi muud andmed, nagu EKP krediidiriski võrdlusnäitajad. Lisaks ei olnud EBA-l teavet selle kohta, kas võrdlusnäitajaid kasutati pankade nõrkade/puudulike sisemudelite tõttu või seetõttu, et võrdlusnäitajad olid soodsamad kui pankade endi arvutused. On pädevate asutuste endi otsustada, kas kasutada EKP krediidiriski võrdlusnäitajaid või mitte, kui nad hindavad pankade näitajad liiga optimistlikuks või kui nad leiavad, et pankade endi mudelid ei ole asjakohased.

76 Kvaliteeditagamise juhendis soovitati pädevatel asutustel teha juhendi täitmise kohta enesehindamine. Ükski pädev asutus sellist hindamist EBA-le aga ei esitanud.

EBA enda kontrollid ei ole piisavad

77 EBA-l oli 2018. aasta testi tegemiseks piiratud arvul töötajaid – ligikaudu seitse täistööajale taandatud töötajat. EBA rakendas pädevate asutuste esitatud andmete suhtes automatiseeritud kontrolli. See hõlmas i) arvude kontrollimist (valed märgid, vahesummad ei tohi ületada kogusummat jne); ii) selle kontrollimist, kas meetoodika piiranguid rakendati nõuetekohaselt; iii) statistilise usaldusväarsuse kontrolli. EBA edastas nende kontrollide tulemused pädevatele asutustele, kes vastutasid järeelmeetmete võtmise eest.

78 Usaldusväarsuse kontrollimiseks võrreldi mitmesuguseid pankadelt saadud andmeid. Andmeid, mis kaldusid normaaljaotusest kõrvale, käsitleti võimaliku andmekvaliteedi probleemiga andmetena (erandid).

79 Neis kontrollides käsitleti kõiki panku samas kogumis. Valimi väiksus tähendas, et võrdlusrühmi sarnase geograafilise riskiga (ja sellest tuleneva stressitasemega), sarnase ärimudeliga või sarnase finantsseisundiga pankadest ei olnud võimalik moodustada. Seetõttu oli EBA-poolsest erindite kindlaksmääramisest tulemuste kontrollimisel väga vähe kasu, sest erindite põhjendamiseks on olemas palju veenvaid selgitusi. Üksnes erindite vaatlemine võib isegi tähelepanu kõrvale juhtida kriitilisematelt juhtumitelt ehk pankadelt, keda oleks tulnud erinditena käsitleda, kuid kelle puhul seda ei tehtud.

80 Hoolimata oma koordinaatorirollist ei saanud EBA (ega omanud ressursse taotleda korrapäraselt) teavet pädevate asutuste järelevalvetegevuse kohta (nagu SREPi punktisummad⁴³ pankade kaupa), mis oleks oluline stressitestide tulemuste paikapidavuse üle otsustamisel.

81 EBA-l oli vähe teavet selle kohta, mil määral olid pädevad asutused tema tõstatatud kvaliteediküsimustega tegelenud. Kui EBA väljendas muret tulemuste konservatiivsuse pärast, sõltus vastuse saamine pädevate asutuste heast tahtest. 2018. aasta testi tagasiside kvaliteedis oli pädevate asutuste vahel seega märkimisväärsed erinevusi. Kui EBA sai selgitusi, ei olnud tal ei aega ega ressursse neid põhjalikult uurida; kui ta selgitusi ei saanud, ei tegelenud ta paljudel juhtudel asjaga edasi, eeldades, et asjaomasel pädeval asutusel olid kommentaaride mitteesitamiseks mõjuvad põhjused.

82 Oli juhtumeid, kus pankades tekkis kapitalipuudujääke kohe pärast EBA stressitesti tulemuste avaldamist. Puudujäägid tekkisid tavapärastes majandus- ja finantstingimustes (st mitte stressistsenaariumist lähtuvalt). Lähtestsenaariumi kohane CET 1 suhtarv⁴⁴ ei kajastanud selliseid olukordi. Tegelikuses toetus EBA pankade esitatud lähteandmetele.

83 Kuna EBA tugines kvaliteedi tagamises pädevate asutuste tööle, oli tal kvaliteedi tagamise protsessis piiratud roll. Järelevalvenõukogu ei ole otsustanud kasutada oma volitusi, mis on talle ette nähtud EBA määrusega, eelkõige volitusi nõuda pädevatelt asutustelt spetsiaalse kontrolli läbiviimist ja kohapealse kontrolli tegemist (vt punktid 67–68).

⁴³ SREPi üldine punktisumma on vahemikus 1 (märgatav risk puudub) kuni 4 (suur risk).

⁴⁴ CET 1 suhe = CET 1 kapital / Σ riskipositsiooni summa (krediidirisk, tururisk, operatsioonirisk jne).

EBA ja pädevate asutuste väljaannete kvaliteet oli kõikuv

84 Kogu ELi hõlmava stressitesti tulemused ja olulised põhiandmed avaldati 2018. aasta novembris. Eelkõige ilmneb stressitesti mõju CET 1 kapitali ja finantsvõimenduse määra muutumises⁴⁵. EBA veebisaidil esitatakse dokumendid, milles analüüsitakse tulemusi ja võimaldatakse juurdepääs andmebaasile, mis sisaldab menetluse käigus pankadelt kogutud teavet.

85 Lisaks EBA-le avaldasid EBA stressitesti tulemused ka mõned pädevad asutused ja selles osalevad pangad.

86 Seetõttu kontrollis kontrollikoda:

- a) EBA avaldatud andmete asjakohasust;
- b) pädevate asutuste ja pankade avaldatud teabe õigsust.

EBA avaldas erakordses koguses andmeid, kuid mõningad põhiandmed on puudu

87 EBA avaldatud teabe hulk ületab oluliselt teiste ametiasutuste poolt oma stressitestide kohta avaldatud teavet. Selle tulemuseks on suurem läbipaistvus eelkõige järelevalveasutuste, pangaanalüütikute ja teiste asjatundjate jaoks.

88 EBA avaldatud andmete informatiivse väärtuse hindamiseks uurisime, kas tema avaldatud teave andis vastused järgmistele küsimustele:

- a) mis oli tulemuste põhjuseks;
- b) kas tulemused on võrreldavad;
- c) kas on selge, kas ELi pangad ja ELi finantssüsteem on stressi suhtes vastupidavad.

Teave mõjutegurite kohta

89 Koondtasandil analüüsitakse EBA aruandes peamisi mõjutegureid riskitüüpide kaupa (krediidirisk, tururisk, operatsioonirisk) ja mõju peamistele bilansikirjetele. Lisaks

⁴⁵ Määr võeti kasutusele pärast finantskriisi, et piirata ülemäärase finantsvõimenduse teket pangandussektoris (selles ei võeta arvesse pankade riske). See on 1. taseme omavahendite ning varade ja bilansiväliste kirjete riskipositsioonide summa suhe.

sellele on üksikasjalikumalt kirjeldatud konkreetsete riskitüüpide ja metoodiliste eelduste mõju (nt märgitakse, et krediidiriskist tulenev kahju on peamine stressimõju põhjustaja).

90 EBA aruandes puudub tulemuste kohta järgmine oluline teave:

- mil määral oli krediidikahju, mis oli ülekaalukalt suurim negatiivsete tulemuste põhjustaja, tingitud uutest makseviivitustest või varasemast ajast kogunenud ebatõenäoliselt laekuvatest varadest⁴⁶;
- millisel määral mõjutas tulemusi EBA metoodika, sealhulgas EBA eeldused ja piirangud (vt punkt 64) või EKP krediidiriski võrdlusnäitajate kasutamine (vt punktid 60–63). Praegu ei ole EBA ise neid aspekte hinnanud.

Tulemuste võrdlus

91 EBA aruandes osutatakse asjaolule, et pankade vahel on suured erinevused. Pankade tulemused ei ole tõesti kergesti võrreldavad, seda muu hulgas järgmistel põhjustel:

- staatilise bilansi eeldus (vt punktid 65–66) ja metoodika muud normatiivsed elemendid (vt punkt 64) mõjutavad eri pankasid erinevalt;
- pankade tulemusi (st CET 1 kapitali suhtarvu muutumist) mõjutab lähenemisviis, mida nad kasutavad regulatiivsete kapitalinõuete arvutamiseks, st see mõjutab suhtarvu nimetajat⁴⁷ (vt punkt 59);
- iga pank tõlgendab lähte- ja ebasoodsa stsenaariumi parameetreid omal viisil (peamiselt kohandatud mudelite abil) (vt punktid 59–60);

⁴⁶ Viimane aspekt on eriti oluline, sest selline kahju võib tuleneda asjaolust, et EBA metoodika on rangem kui panga raamatupidamisarvestus. Sellisel juhul näitaks stressitestis tekkinud krediidikahju pigem liiga väikeses mahus proviisjoneerimist kui ebasoodsast stsenaariumist tingitud edaspidist lisakahjumit.

⁴⁷ Näiteks krediidiriski kapitalinõuded jäävad suures osas samaks pankade puhul, kes kasutavad standardmeetodit (kõige lihtsama ülesehitusega pangad), kuid suurenevad nende pankade puhul, kes kasutavad sisereitingutel põhinevat meetodit, sest see suurendab makseviivituse tõenäosust. Ebasoodne stsenaarium mõjutaks arvestataval määral aga üksnes nende (kõige keerulisema ülesehitusega) pankade kapitalinõudeid, kes kasutavad täiustatud sisereitingute meetodit.

- pädevatel asutustel puudus ühtne kvaliteedi tagamise meetod (vt punktid [73–83](#)).

92 Nagu punktis [87](#) märgitud, avaldab EBA suures koguses kasulikku teavet, mis ei oleks muul viisil kättesaadav. EBA aruandes ei esitatud aga teatavaid selgitusi, mis aitaksid lugejal näitajad konteksti asetada. Näiteks ei esitatud aruandes pankade analüüsi riikide kaupa⁴⁸, milles võrreldaks pankade tulemusi nende riigi ebasoodsa stsenaariumi suhtelise raskusastmega. Selgitused puuduvad näiteks järgneva kohta:

- mil määral erines stressitase riigiti;
- mil määral erines stressitase finantskriisist (sarnase võrdluse tegi näiteks Inglise Pank);
- iga panga kasutatud meetod oma kapitalinõuete arvutamiseks ja millist mõju see tulemustele avaldas⁴⁹.

93 [5. selgituses](#) tuuakse näiteid analüüsides, mida me tegime 2018. aasta tulemuste konteksti asetamiseks. EBA kõnealust teavet ja selle mõju vastupanuvõimele aga ei avaldanud.

5. selgitus

2018. aasta tulemused – näiteid selle kohta, mida EBA oleks pidanud selgitama

2018. aastal oli mõju Rootsi ja Belgia pankade CET 1 suhtarvule üks väiksematest, hoolimata SKP šokkidest, mis ületasid tunduvalt keskmise ja olid kaks korda suuremad kui finantskriisi ajal. Ungarist osaleva panga puhul oli mõju kolmandaks kõige väiksem ja SKP langus oli tunduvalt väiksem kui keskmise, moodustades vähem kui kolmandiku finantskriisi aegsest langusest. Ülekaalukalt kõige väiksem oli mõju Poola pankadele. Poola SKP ei langenud aga peaaegu üldse (-0,2%).

⁴⁸ Näiteks erinevalt 2016. aasta aruandest sisaldab 2018. aasta aruanne ühte tabelit, milles võrreldakse üleminekusätteid sisaldavate ja mittesisaldavate CET 1 suhtarvude koondandmeid jurisdiktsioonide kaupa, esitamata aga ülevaadet euroala riikide kohta (toodud on üksnes kuus riiki, euroala ja EL). Tuleb märkida, et 2016. aastal ei esitatud lõplikus väljaandes EKP kui pädeva asutuse taotlusel andmeid riikide kaupa.

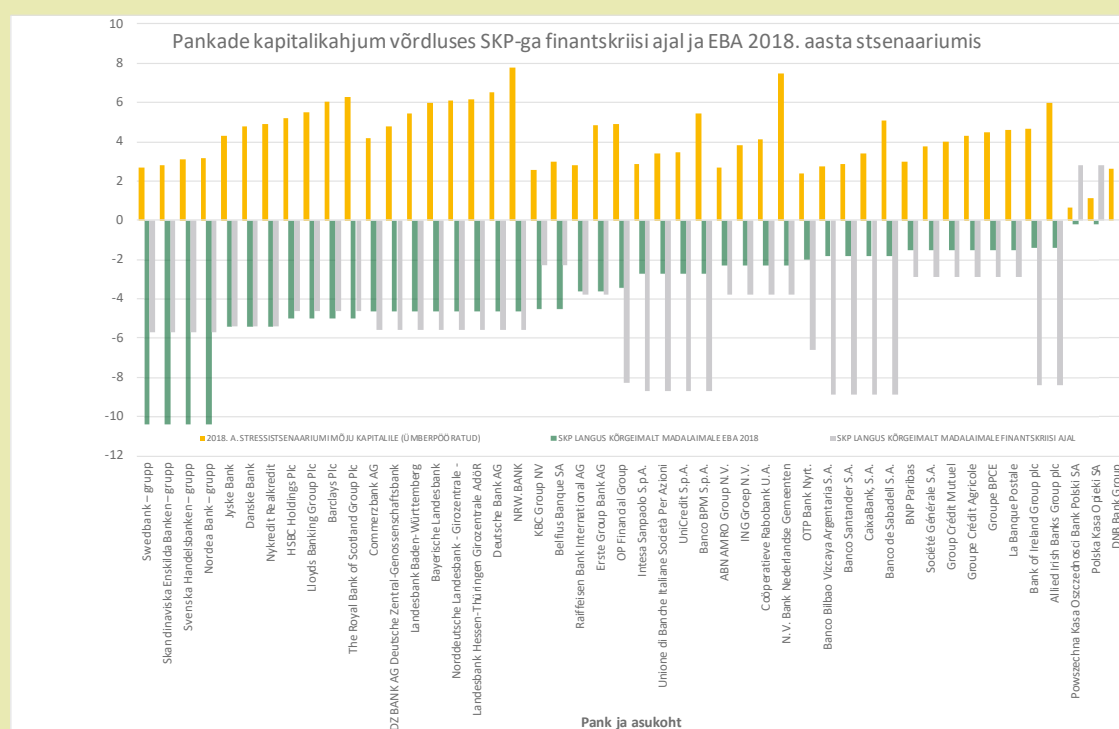
⁴⁹ EBA aruandes (lk 22) on üksnes öeldud, et „kui võrrelda üleminekusätteid sisaldavaid ja mittesisaldavaid tulemusi pankade kaupa, on kapitali suhtarvu muutumine ja mõju üleminekukorra raames ja ilma selleta pankade puhul erinev“. Selles ei selgitatud, kuidas pangad kõnealustest erinevatest menetlustest kasu said, kuigi seda näitavad veebis olevad interaktiivsed vahendid.

Kõige märkimisväärssem oli lirimalt osalevate pankade tulemus: nende puhul oli mõju palju suurem kui keskmine, SKP langus oli aga teiseks kõige väiksem (alla 20% finantskriisi aegsest langusest).

Erindid ehk pangad, kelle CET 1 suhtarvule avaldud mõju oli kõige suurem, on üks pank Madalmaadest (N.V. Bank Nederlandse Gemeenten) ja üks pank Itaaliast (Banco BPM).

Kõigi riikide täpsemad andmed on toodud [joonisel 4](#) ja [tabelis 2](#).

Joonis 4. Pankade kapitali vähenemine võrdluses SKP langusega finantskriisi ajal ja ebasoodsa stsenaariumi alusel



Allikas: Euroopa Kontrollikoda EBA andmete põhjal.

Tabel 2. SKP languse (langus kõrgeimalt madalaima tasemeni) võrdlus mõjuga CET 1 suhtarvule (üleminekukord)

Võrdlus finantskriisiga	Riik	Pankade arv	Võrdlus SKP keskmise langusega kõrgeimalt madalaimale tasemele (EL)	Mõju CET 1-le (võrreldes keskmisega)
Tunduvalt väiksem kui finantskriisi ajal	ES	4	alla keskmise	varieeruv (väga väiksest väikseni, 1 puhul suur)
	IT	4	alla keskmise	varieeruv (väiksest väga väikseni, 1 puhul suur)
	HU	1	alla keskmise	väga väike
	IE	2	tunduvalt alla keskmise	suurest väga suureni
	FI	1	keskmise lähedal	suur
Väiksem kui finantskriisi ajal	NL	4	alla keskmise	varieeruv (väiksest väga väikseni, 1 puhul erakordselt suur (erind))
	FR	6	tunduvalt väiksem	suur
	DE	8	üle keskmise	varieeruv (suurest väga suureni ja 1 puhul erakordselt suur (erind)), kuid 1 puhul väike
Finantskriisiga samal tasemel	DK	3	tunduvalt suurem	suur
	AT	2	keskmise lähedal	varieeruv (1 puhul suur, 1 puhul väga väike)
Suurem kui finantskriisi ajal	UK	4	üle keskmise	suurest väga suureni
Tunduvalt suurem kui finantskriisi ajal	SE	4	tunduvalt suurem	väga väike
	BE	2	üle keskmise	väga väike
	PL	2	langus peaaegu olematu	erakordselt väike mõju (erind)

Allikas: Euroopa Kontrollikoda EBA andmete põhjal.

Pankade ja finantssüsteemi vastupanuvõime

94 EBA aruandes esitatakse iga panga kohta mitme kapitali suhtarvu (nt CET 1 kapital ja finantsvõimenduse määr) muutumine, st selles tuuakse ära 2017. aasta näitaja, näitaja pärast stressi (2020. aastal) ja nende kahe vahe. Üks edusamm võrreldes varasemaga oli asjaolu, et 2018. aasta aruandes järjestati pangad esimest korda CET 1 kapitali suhtarvu suuruse alusel.

95 EBA aruandes puuduvad iga panga kapitalinõuded (st 1. samba, 2. samba ja kombineeritud puhvri nõuded), mis on otsustava tähtsusega teave, aitamaks panga vastupanuvõimest ettekujutust saada, st mõista, kas pank täidaks ebasoodsates tingimustes oma kapitalinõudeid või mitte.

96 Kuigi EBA töötajad tegid ettepaneku kapitalinõuete avaldamiseks, lükkas järelevalvenõukogu selle ettepaneku tagasi. Oma 2015. aasta arvamuses esitas EBA aga põhjendatud ettepaneku omavahendite nõuete avaldamiseks. Ta juhtis tähelepanu ka sellele, et turu kuritarvitamise direktiivi⁵⁰ kohaselt tuleb avalikustada nende krediitiasutuste ja investeerimisühingute kapitalinõuded, kes omavad börsil noteeritud

⁵⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/6/EÜ, 28. jaanuar 2003, siseringitehingute ja turuga manipuleerimise (turu kuritarvitamise) kohta (ELT L 96, 12.4.2003, lk 16).

väärtapabereid⁵¹. EBA järelevalvenõukogu toonane eesistuja on korduvalt avaldanud arvamust, et pädevad asutused peaksid selle teabe avaldama. Võrdluseks võib märkida, et Inglise Pank avaldab selle teabe oma stressitestide tulemusi puudutavates väljaannetes⁵². Pädevate asutuste (kellel on volitus neid nõudeid avaldada) ja pankade (kes võivad need avaldada omal algatusel) praktika on selles valdkonnas erinev.

97 Kuna EBA ei avaldanud pankade kapitalinõudeid, peavad lugejad seda teavet hankima muudest avalikest allikatest, mis sageli avaldavad andmeid ebajärjekindlalt ja erineval kujul. Otsisime seda teavet seoses 2016. aasta stressitestiga kaheksa panga kohta ja leidsime, et nad oleksid rikkunud mitte ainult kombineeritud puhvri nõudeid, vaid ka miinimumkapitali nõudeid (st 1. ja 2. samba nõuded). EBA 2016. aasta aruandes seda olulist teavet ei avaldatud.

98 EBA käsutuses oleva teabe põhjal jäeldame 2018. aasta kohta, et ükski pank ei oleks rikkunud miinimumnõudeid (1. sammas ja 2. sammas CET 1 alusel). Neli panka oleksid aga rikkunud pankade finantsseisundi taastamise ja kriisilahenduse direktiivi⁵³ artikli 27 lõikes 1 sätestatud künnist (omavahendite nõuded pluss 1,5 protsendipunkti), mis võib käivitada varajased sekkumismeetmed. Samuti tuvastasime üheksa panka, kes oleksid rikkunud oma kombineeritud puhvri nõudeid.

99 Ka see, et mitmel pangal oli oht rikkuda majanduslanguse korral 3% suurust finantsvõimenduse määra künnist, on murettekitav tõsiasi, mis oleks väärtanud rohkem tähelepanu kui üks rida EBA 60-leheküljelises aruandes⁵⁴.

100 Pidades silmas, et stressitest lähtub staatilise bilansi eeldusest, tähendab see, et EBA ei kogu teavet juhtimismeetmete kohta, mida pangad saaksid võtta, eelkõige nende finantsseisundi taastamise võimaluste kohta, ning seega ei ole tal võimalik sellist teavet avaldada. Ilma selle täiendava teabeta ei ole võimalik hinnata pankade

⁵¹ EBA, arvamus 1. samba, 2. samba, kombineeritud puhvri nõuete ja väljamaksete piirangute vastasmõju kohta, 16.12.2015, punktid 10–13, 15, <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/983359/EBA-Op-2015-24+Opinion+on+MDA.pdf>.

⁵² Ühendkuningriigi pangandussüsteemi stressitest: 2017. aasta tulemused, nii koondandmed kui ka pankade kaupa, lk 10.

⁵³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/59/EL (ELT L 173, 12.6.2014, lk 190).

⁵⁴ Christian Stiefmueller, pankade stressitestid 2018: *Trying too hard to reassure*, Finance Watch, 7. november 2018.

suutlikkust leevendada ebasoodsa stsenaariumi negatiivset mõju ja seega ka nende vastupanuvõimet⁵⁵.

101 Ebasoodsate stsenaariumide raskusaste ja hõlmatud riskid on eri testides erinevad. Seetõttu on raske hinnata, kas pankade vastupanuvõime on aja jooksul paranenud või halvenenud.

102 2016. aastal oli EBA üldine järeldus, et ELi pangandussüsteem on vastupidav. Oma 2018. aasta aruandes EBA samasugust selgesõnalist avaldust ei esitanud, kuid mitu pädevat asutust väitsid, et tulemused näitasid nende pankade vastupanuvõimet, kelle üle nad järelevalvet tegid. Lisaks ei saa kõigi üksikute pankade ega kõigi riikide finantssüsteemide kohta heakskiitvat hinnangut esitada:

- võrdlus 2008. aasta finantskriisiga võib näidata, kas ELi pangad on selliseks tõsiseks stressiks paremini valmis kui kümme aastat tagasi. Nagu aga juba selgitatud, oli ebasoodsa stsenaariumi raskusaste madalam kui finantskriisi oma;
- üksikute pankade puhul rikuti regulatiivseid miinimumnõudeid või oldi sellele väga lähedal (vt punktid [97–98](#)) ja süsteemi tervikuna (sh võimendavat mõju, ühiseid mudeleid jne) ei analüüsitud;
- on mõningaid näiteid pankadest, kus varsti pärast stressitesti avaldamist tekkis märkimisväärne kapitalipuudujääk.

103 Lõpetuseks osutame sellele, et EKP järelevalvenõukogu endine juht on korduvalt rõhutanud, et „bilansi põhjalik läbivaatamine koos stressitestiga on oluliselt rikastanud EKP teadmisi pankade tegelikust finantsolukorrast“⁵⁶. Seoses 2019. aasta stressitestiga märkis ta, et see on finantsjärelevalveasutuse jaoks väga kulukas ning ei anna piisavalt uut teavet⁵⁷.

104 EBA tollane eesistuja rõhutas positiivset mõju, mida avaldab pankade kapitali suhtarvu parandamisele „märkimisväärne järelevalvealane surve, mida koordineerib

⁵⁵ Finantsseisundi taastamise võimaluste usaldusväärsuse ja teostatavuse hindamine on pideva järelevalve osa.

⁵⁶ „SSMi aasta – kokkuvõte ja väljavaated“. Danièle Nouy kõne Euroopa järelevalveasutuste haridusalgatus 2015. aasta konverentsil Prahas, 2015. aasta oktoobris.

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

EBA mitme stressitesti ja rekapitalizeerimise kaudu⁵⁸, ning et „tulemuste üksikasjalik avalikustamine tugevdas ka turudistsipliini ja aitas taastada usaldust“⁵⁹. Ühtlasi aga märkis ta⁶⁰, et „olenemata andmete kogusest, mille me avaldame“, on tulemuste informatiivne väärtus piiratud „stressitestide tulemuste ja järelevalvemeetmete omavahelise seose puudumise ning tulemuste läbipaistvusest ja meetmete läbipaistmatusest tuleneva vastuolu tõttu“.

Mõningate pädevate asutuste ja pankade edastatud teave annab liiga positiivse pildi

105 Enne teabe avaldamist kiitis järelevalvenõukogu heaks kogu ELi hõlmava stressitesti teavitusprotokolli, mille eesmärk oli edendada välissuhtluse koordineerimist, järjepidevust ja ühtsust. Selles keskendutakse pädevate asutuste vahelisele koostoimele ja nende välissuhtlusele ning seatakse miinimumstandardid pädevate asutuste ja pankade väljaannetele.

106 Sellest hoolimata erinevad pädevate asutuste ja osalevate pankade poolt avaldatud stressitestide pressiteated nii arvu kui ka sisu poolest. EKP viitas oma teatistes EBA aruandele. Siiski leidsime juhtumeid, sealhulgas euroalal, kus riiklikud pädevad asutused või pangad annavad panga või riigi tasandi finantssüsteemi vastupanuvõimest positiivse pildi, ehkki ebasoodsa stsenaariumi puhul rikuti regulatiivsed miinimumkapitali nõudeid (vt [6. selgitus](#)). See näitab, et EBA-l puuduvad volitused pädevatele asutustele ja osalevatele pankadele ette kirjutada, mida nad võivad avaldada. See on seda tähelepanuväärsem, et kõik pädevad asutused peavad oma teabematerjali enne selle avaldamist EBA töötajatega jagama.

⁵⁸ EBA tolelaegse eesistuja Andrea Enria kõne Taani Riigipangas, 14.6.2017.

⁵⁹ Andrea Enria sissejuhatavad märkused 1. märtsil 2017. aastal Londonis peetud EBA-IMFi kollokviumil.

⁶⁰ EBA tolelaegse eesistuja Andrea Enria sõnavõtt Rumeenia Riigipangas, 15.11.2018.

6. selgitus

Kohati on teave eksitav

Mõned keskpangad ei avaldanud oma pressiteateid, vaid viitasid selle asemel EBA väljaannetele. Teised pädevad asutused käsitlesid nende endi pädevusalas olevate pankade tulemusi väga positiivses võtmes. Ehkki nad viitasid CET 1 suhtarvude keskmisest väiksemale langusele, ei maininud nad pankade suhtes rakendatud keskmisest madalamat stressitaset või jätsid lihtsalt välja pangad, mille tulemused olid nõrgad.

Samuti esines olulisi erinevusi selles, kuidas pangad oma tulemusi esitasid. Näiteks ei teatanud mitte kõik pangad, et ebasoodsas stsenaariumis rikkusid nad omavahendite nõuete künnist (pluss 1,5 baaspunkti), mis eeldab varajast sekkumist.

Lisaks ei teatanud mitu teist pank, et ebasoodsa stsenaariumi korral ei oleks nad suutnud täita finantsvõimenduse üleminekumäära, mis on ELi pankadele alates 1. jaanuarist 2019 kohustuslik. Üks pank avaldas pressiteate, milles väideti, et 2018. aasta test oli raskem kui varasematel aastatel, mis on teavitusprotokolliga vastuolus.

Järeldused ja soovitused

107 EBA 2010. aasta määrusega anti EBA-le koostöös ESRB-ga ülesanne alutada ja koordineerida kogu liitu hõlmavaid stressiteste. Selleks et „tagada meetodite, tavade ja tulemuste võrreldavus ja usaldusväärsus“, anti määrusega EBA-le ka õigus nõuda teavet otse finantseerimisasutustelt ja paluda pädevatel asutustel teha erikontrolle, kohapealseid kontrolle ja neis tegevustes osaleda (vt punktid [04](#), [06](#), [67](#)).

108 Tegelikult on EBA otsustanud piirduda stressitestide algamise, metoodika koostamise ja üldise kooskõlastamisega, tegemata reaalseid jõupingutusi pankade poolt alt-ülespoole lähenemisviisi alusel esitatud tulemuste usaldusväärsuse ja võrreldavuse tagamiseks (vt punktid [67–68](#) ja [73–76](#)).

109 EBA käsiraamat, milles kirjeldatakse pädevate asutuste tehtavat kvaliteedihindamist, ei ole siduv. EBA-l oli vähe või ei olnud üldse teavet pädevate asutuste tehtud kontrollide sisu ja pankade kasutatavate mudelite kohta. Vastavalt oma arusaamale enda rollist, ei palunud EBA teha erikontrolle ega osalenud kohapealsetes kontrollides; samuti ei toimunud ühtegi muud tegevust, mis tagaks tulemuste võrreldavuse ja usaldusväärsuse (vt punktid [73–83](#)).

1. soovitus. EBA peaks suurendama kontrolli stressitesti protsessi üle

Selleks et tagada avaldatavate tulemuste asjakohasus, võrreldavus ja usaldusväärsus, peaks EBA tegema järgmist:

- 1) kasutama oma õiguslikke volitusi, et saada pädevatelt asutustelt kogu teave, mida ta peab vajalikuks, ning osalema vajaduse korral kohapealsetel kontrollkäikudel, et saada kinnitus i) pankade kasutatavate meetodite ja mudelite usaldusväärsuse ning ii) pankade tulemuste kohta. Nende pankade valik, kelle suhtes EBA eraldi järelevalvet teeb, peaks olema riskipõhine;
- 2) esitama pädevatele asutustele selged ja siduvad suunised ning töötama sellele vastavalt välja enda kvaliteeditagamise menetlused;
- 3) lükkama stressitesti tulemused tagasi nõuetekohaselt põhjendatud juhtudel, st juhtudel, kui pädevad asutused ja pangad ei järgi tema suuniseid ja kui tulemused ei ole läbinud tema kvaliteedikontrolli;

- 4) taotlema eelarvepädevatelt institutsioonidelt vahendeid, mida tal on vaja EBA määruses sätestatud kohustuste täielikuks täitmiseks.

Tähtaeg: 2022. aasta stressitest

2. soovitus. Täiendada praegust alt-ülespoole lähenemisviisi ülalt-allapoole lähenemisviisi elementidega

EBA peaks testima finantseerimisasutuste vastupidavust ebasoodsatele turusuundumustele, võttes kasutusele ülalt-allapoole lähenemisviisi, mis täiendab praegust alt-ülespoole lähenemisviisi. See tagaks suurema järjepidevuse ja parema kontrolli protsessi üle, pakkudes samal ajal võrdlusalust pädevate asutuste ja finantseerimisasutuste läbiviidavate stressitestide jaoks. See, kas finantseerimisasutuse suhtes kohaldatakse üht või teist lähenemisviisi, võib varieeruda.

Tähtaeg: 2022. aasta stressitest

110 EBA lähtus pankade valimisel nende varade mahust, kuid tegi seejärel *ad hoc* otsuse jätta mõned pangad kõrvale (vt punktid 19–20). Peale selle ei võtnud EBA arvesse süsteemset riski, mida pangad võivad finantssüsteemile põhjustada. Sellest tulenevalt ei kaasatud mitte kõiki haavatavaid panku. Mõned pangad, mida ei kaasatud, olid hiljuti ümber korraldatud, pärinesid riikidest, kus pankadel on märkimisväärne riigivõlakirjade riskipositsioon, või oli tegu pankadega, mille laenuportfelli moodustasid suure osa viivislaenud (vt punkt 21).

3. soovitus. Valida pangad pigem riski, mitte üksnes suuruse põhjal

Tagamaks, et osalevate pankade valim oleks sobiv riskide katmiseks, mille EBA on asjakohastena kindlaks teinud, peaks ta suurendama geograafilist katvust ja lisama stressitesti kaasatavate pankade valimisel suuruse kriteeriumile ka riskipõhised kriteeriumid.

Tähtaeg: 2022. aasta stressitest

111 Leidsime, et EBA testis pigem pankade vastupidavust majanduslangusele kui eelkõige finantssüsteemi nõrkustest tulenevale šokile, ehkki just seda tüüpi šokk oli viimase suure majanduslanguse peamine käivitaja (vt punktid 35–36).

112 Lisaks leidsime, et oluliste süsteemsete riskide – ning teatavate riikide ja muutujate – suhtes rakendati madalat stressitaset või ei tehtud seda üldse. Kuigi stress peaks olema „tõsine, kuid usutav“, ei kehtestanud ei EBA ega ESRB protsessi raskusastme jaoks eelmeetmeid. Mitme muutuja ja liikmesriigi puhul oli ebasoodsa stsenaariumi stressitase tunduvalt madalam kui finantskriisi oma (vt punktid [37–52](#) ja [2. selgitus](#)).

4. soovitus. Võtta kasutusele alternatiivsed stressistsenaariumid

Tagamaks, et stress on piisavalt tugev, et hinnata süsteemse riski võimalikku suurenemist stressiolukorras ja panga vastupanuvõimet ELi süsteemsete puuduste suhtes, peaks EBA tegema järgmist:

- 1) keskendama riskide kindlakstegemise ja koondamise protsessi rohkem ELile, tehes selleks järgmist;
 - võtma nõuetekohaselt arvesse ELi seest tulenevaid riske, mis võivad käivitada ebasoodsa sündmuse, mis võib avaldada mõju finantssüsteemile;
 - nõudma, et EBA riskinäidikutes kindlaks tehtud riskid oleksid ebasoodsa stsenaariumi väljatöötamise peamine sisend;
- 2) proovima erinevates testides eri liiki stsenaariume (mis rõhutavad erinevaid riske) ning kaaluma täiendavate, rohkem riigipõhiste šokkide või tundlikkusanalüüside lisamist;
- 3) märkima, millist üldist raskustaset soovib ta peamiste parameetrite puhul rakendada, ja määratlema kõigi riikide jaoks kriteeriumid minimaalse raskusastme hindamiseks absoluutnäitajates.

Tähtaeg: 2020. aasta stressitest

113 Riiklike järelevalve- ja makrotasandi usaldatavusjärelevalve asutuste domineeriv roll stressitesti kavandamisel ei soodustanud liikmesriikide jaoks võrreldavate ja kallutamata stsenaariumide tagamist (vt punktid [29](#), [42–43](#) ja [1. soovitus](#)), kuna kogu ELi hõlmavat perspektiivi ei võetud piisavalt arvesse.

5. soovitus. Juhtimisstruktuur peaks tagama ELi huvide nõuetekohase arvessevõtmise

2017. aasta septembris esitas Euroopa Komisjon mitu ettepanekut eesmärgiga „sillutada teed edasisele finantsintegratsioonile ja täielikule kapitaliturgude liidule“, mis hõlmasid ka Euroopa järelevalveasutuste (millest üks on EBA) juhtimist ja rahastamist. 2019. aasta märtsis nõukogu ja Euroopa Parlamendi vahel sõlmitud poliitiline kokkulepe selliseid olulisi muudatusi aga ette ei näe.

Komisjon peaks EBA määruse järgmise, kolme aasta pärast toimuva ülevaatamise käigus tegelema EBA juhtimisstruktuuri asjakohasuse küsimusega.

Tähtaeg: 2022. aastal toimuv ülevaatamine

114 EBA avaldas stressitesti tulemuste kohta suures koguses andmeid, mis parandas läbipaistvust (vt punktid [84](#) ja [87](#)). Avaldamata jäeti aga 2. samba kapitalinõuded, seega üldised kapitalinõuded. Seega puudus kõige olulisem teave stressitesti tulemuste mõistmiseks (vt punktid [94–99](#)).

115 EBA aruandes puudub seos tulemuste ja ebasoodsa stsenaariumi vahel. Lisaks puudub selles oluline teave pankade tulemuste põhjuste kohta, mis asetaks need konteksti (vt punktid [90](#), [92–93](#) ja [5. selgitus](#)).

116 Pankade ja pädevate asutuste praegused tavad täiendavate kapitalinõuete avaldamisel on erinevad, kuid paljudes liikmesriikides on need andmed avalikult kättesaadavad (vt punkt [96](#)).

117 Mitmel juhul avaldasid riikide ametiasutused (peamiselt keskpangad) ja pangad moonutatud pildi stressi mõjust pankade finantsseisundile (vt punkt [106](#) ja [6. selgitus](#)).

6. soovitus. Suurendada väljaannete informatiivset väärtust

Selleks, et EBA väljaannete lugejad saaksid avaldatavate andmete põhjal järeldusi teha, peaks EBA tegema järgmist:

- 1) avaldama lisaks muule teabele ka pankade institutsioonipõhised miinimumkapitali nõuded ja esitama tulemused viisil, mis võimaldab kasutajatel tulemused konteksti asetada (nt tulemuste rühmitamine riikide, pankade suhtes rakendatud stressitaseme, pankade liigi ja suuruse kaupa);
- 2) esitama selged väited ELi finantssüsteemi kui terviku vastupanuvõime kohta võrreldes eelmise stressitestiga, ning näitama selgelt, millised tegurid mõjutavad vastupanuvõimet kõige rohkem.

Tähtaeg: 2022. aasta stressitest

IV auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Neven MATES, võttis käesoleva aruande vastu 4. juuni 2019. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel

president

Klaus-Heiner LEHNE

Lisad

I lisa. Stressitestis osalejate juhtimisstruktuur ja rollid

EBA juhtimisstruktuur

EBA on ELi reguleeriv amet.

Järelevalvenõukogu: koosneb EBA eesistujast ja Euroopa Liidu 28 liikmesriigi pangandusjärelevalveasutuste juhtidest. Järelevalvenõukogu võtab vastu kõik EBA poliitilised otsused, sealhulgas tehnilised standardid, suunised, arvamused ja aruanded. Samuti teeb ta lõpliku otsuse EBA eelarve kohta.

Juhatus: koosneb EBA eesistujast ja kuuest liikmest, kes valitakse järelevalvenõukogu liikmete hulgast. Ta teeb otsuseid EBA operatiivküsimustes ja vastutab EBA tööprogrammi elluviimise eest. Juhatuse roll on tagada, et EBA täidab oma kohustusi ja talle pandud ülesandeid vastavalt EBA määrusele.

ESRB juhtimisstruktuur ja töörühmad

ESRB on sõltumatu ELi asutus.

Haldusnõukogu: haldusnõukogu, mida juhib EKP president, on ESRB otsuseid tegev organ. Selle ülesanne on süsteemsed riskid kindlaks teha ja tähtsuse järjekorda seada ning esitada vajaduse korral soovitusi ja hoiatusi. Haldusnõukogu hääleõigusega liikmed on EKP president ja asepresident, liikmesriikide keskpankade juhid, üks Euroopa Komisjoni liige, EBA, EIOPA ja ESMA eesistujad, teadusliku nõuandekomitee esimees ja kaks aseesimeest ning tehnilise nõuandekomitee esimees. Hääleõigusega liikmed on riiklike pädevate asutuste kõrgetasemelised esindajad, majandus- ja rahanduskomitee esimees, Islandi, Norra ja Liechtensteini keskpankade juhid või kõrged esindajad.

Stressitesti stsenaariumide ettevalmistamine ja arutamine toimub tehnilisel tasandil ja need kiidab heaks haldusnõukogu.

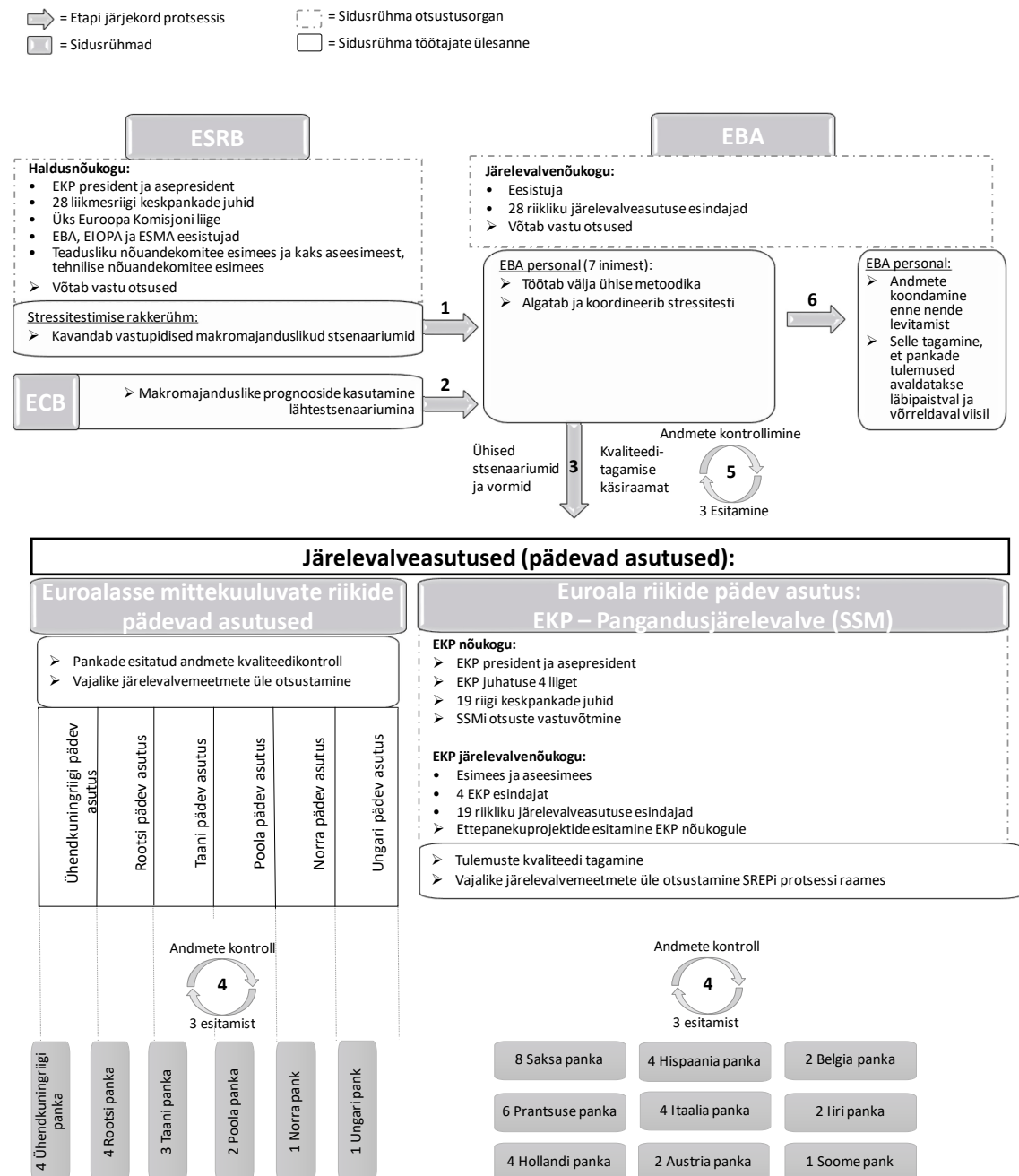
Tehniline nõuandekomitee: annab nõu ja abi ESRB tööga seotud küsimustes. Selle koosseis kajastab haldusnõukogu täiskoosseisu ning sinna kuuluvad liikmesriikide keskpankade, riiklike järelevalveasutuste, kolme Euroopa järelevalveasutuse, Euroopa Komisjoni, teadusliku nõuandekomitee ja ELi mittekuuluvate EMP riikide esindajad. Tehniline nõuandekomitee valmistab ette ja arutab stressitesti stsenaariume.

Stressitestimise rakkerühm: loodi tehnilise nõuandekomitee egiidi all; ta teeb koostööd asjaomaste Euroopa järelevalveasutuste struktuuridega ja sõltub suurel määral EKP-lt saadavast tehnilisest ja modelleerimise toetusest. Rühm valmistab ette stsenaariumikavandid, mida arutatakse tehnilises nõuandekomitees ja mis seejärel esitatakse arutamiseks ja heakskiitmiseks haldusnõukogule. Sel põhjusel annab rühma esimees aru tehnilisele nõuandekomiteele, juhtkomiteele ja haldusnõukogule. Rühma kuuluvad riikide keskpankade ja riiklike pädevate asutuste, EKP, EIOPA, EBA, ESMA ja Euroopa Komisjoni eksperdid.

Osalejad ja nende roll stressitestis

Eri osalejate roll kogu ELi hõlmavas stressitestis on näidatud [joonisel 1](#).

Joonis 1. Osalejad ja nende roll



Allikas: Euroopa Kontrollikoda EBA dokumentide põhjal.

II lisa. Alt-ülespoole suunatud uuringus kindlaks tehtud riskid ja ESRB haldusnõukogu valitud riskid

01 Tabelis 1 võrreldakse nelja alt-ülespoole suunatud uuringus kõige suurema punktisumma saanud riski (vt punkt 29) nende nelja riskiga, mille valis ESRB haldusnõukogu stsenaariumi käivitamiseks vastavalt narratiivile.

Tabel 1. Alt-ülespoole suunatud uuringu käigus tuvastatud riskid ja ESRB haldusnõukogu valitud riskid

Suurimad uuringus tuvastatud riskid	ESRB haldusnõukogu valitud riskid
Üldiste riskipreemiate ümberhindamine	Ülemaailmsete finantsturgude riskipreemiate järsk ja ulatuslik ümberhindamine, mille on põhjustanud näiteks poliitiline ootusšokk ja mis toob kaasa finantstingimuste karmistamise
Varade kvaliteet pangandussektoris	
Kasumlikkus pangandussektoris	Ebasoodne vastastikmõju pankade vähese kasumlikkuse ja aeglase nominaalkasvu vahel, mille taustaks on ELi pangandussektori struktuurilised probleemid
Riigivõla jätkusuutlikkus	Avaliku ja erasektori võla jätkusuutlikkusega seotud probleemid, mille taustaks on riskipreemiate võimalik ümberhindamine ja suurem poliitiline killustatus
---	Pangandussektorivälise finantssektori likviidsusriskid, mis võivad kanduda üle laiemasse finantssüsteemi

Allikas: ESRB avalikud ja sisedokumendid.

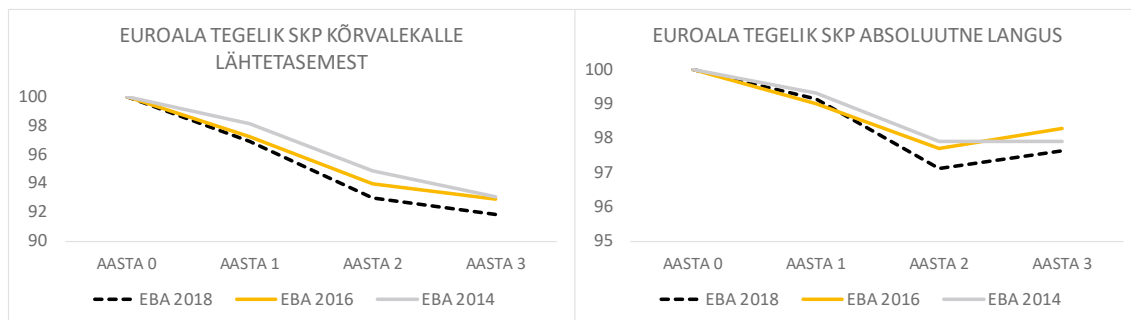
02 Esimesed kolm ESRB haldusnõukogu valitud riski vastavad üldjoontes kolmele peamisele uuringus kindlaks tehtud riskile.

03 Narratiivi neljas risk (pangandussektorivälise finantssektori likviidsusriskid) kaasati aga hoolimata sellest, et uuringus ei peetud sellega seotud eelnevalt määratletud riske⁶¹ kuigi olulisteks.

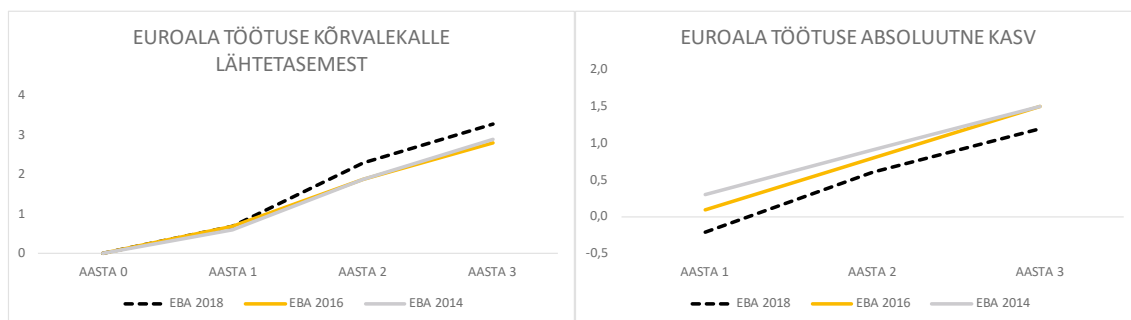
⁶¹ Täpsemalt „turu likviidsuspuudujääk“, „pensioniskeemid“ ning „investeeringufondid ja muud finantseerimisasutused“.

III lisa. EBA 2018. aasta ebasoodsa stsenaariumi peamised muutujad võrreldes finantskriisiga

Joonis 1. Euroala SKP: kõrvalekalle lähtetsenaariumist (%) ja absoluutne vähenemine ebasoodsa stsenaariumi korral

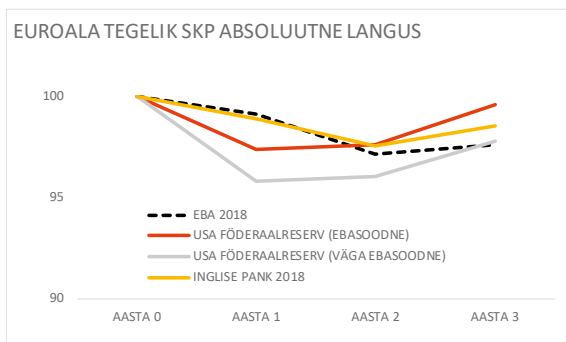
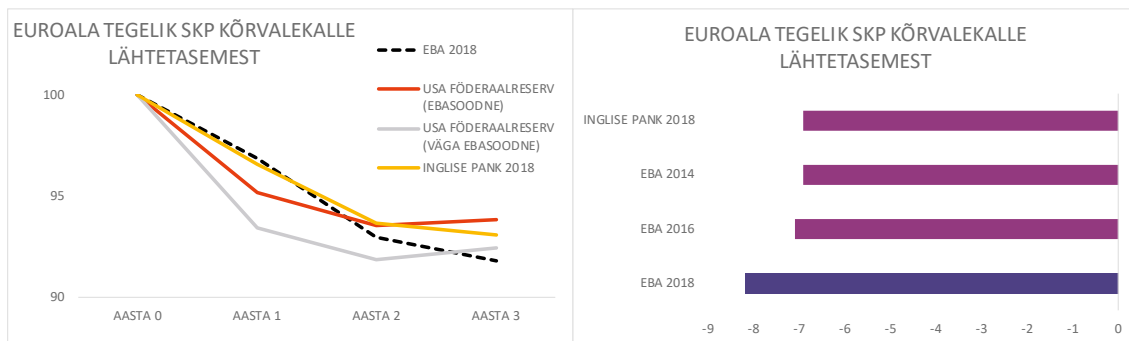


Joonis 2. Euroala töötus: kõrvalekalle lähtetsenaariumist (%) ja absoluutne suurenemine ebasoodsa stsenaariumi korral



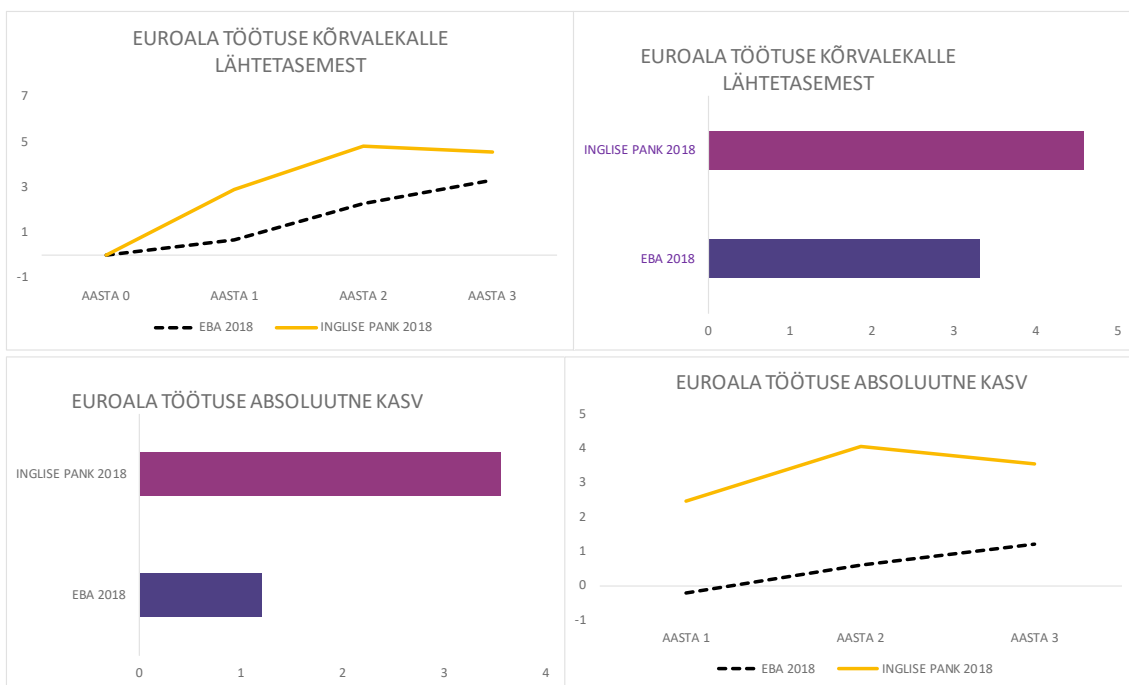
Allikas: Euroopa Kontrollikoda EBA/ESRB andmete põhjal.

Joonis 3. SKP näit võrdluses teiste stressitestidega



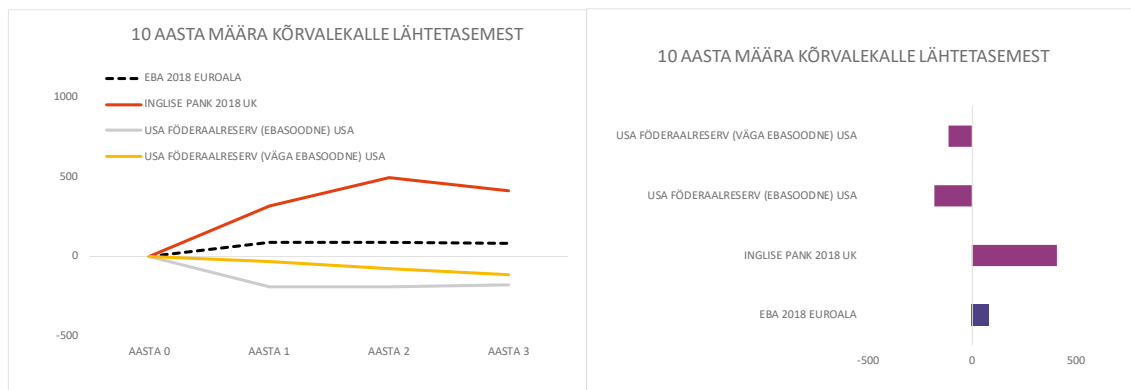
Allikas: EBA, USA Föderaalreserv, Ingliste Pank.

Joonis 4. Töötuse näit võrdluses teiste stressitestidega



Allikas: EBA, Ingliste Pank.

Joonis 5. 10 aasta määär võrdluses teiste stressitestidega



Allikas: EBA, USA Föderaalreserv, Inglise Pank.

KOMISJONI VASTUSED EUROOPA KONTROLLIKOJA ERIARUANDELE „KOGU ELI HÕLMAVAD PANKADE STRESSITESTID: VAJA ON PAREMAT KOORDINEERIMIST JA RISKIDELE KESKENDUMIST“

SISSEJUHATUS

9. Komisjon oli tunnistanud riski, et Euroopa järelevalveasutuste otsuseid tegevaid organeid võivad mõjutada riiklikud huvid ja et Euroopa laiemaid huve ei võeta piisavalt arvesse. Seepärast esitas komisjon 2017. aastal Euroopa järelevalveasutuste (sealhulgas Euroopa Pangandusjärelevalve (EBA)) määruste muutmise ettepaneku, milles käsitletakse muu hulgas rahastamis- ja juhtimisküsimusi. Üks eesmärk oli tagada, et otsuste tegemine oleks rohkem EL suunitlusega kui praegu. Eelkõige tegi komisjon ettepaneku, et EBA-l peaks olema juhatus, mis koosneb komisjoni koostatud nimekirjast valitud täiskohaga liikmetest, kelle nimetab ametisse nõukogu ja kellel ei oleks järelevalvenõukogus hääleõigust.

Kaasseadusandjad ei suutnud aga jõuda selles lahenduses kokkuleppele ja kõnealuste muudatuste ettepanek lükati viimase, 21. märtsi 2019. aasta poliitilise kokkuleppega tagasi. Selleks et parandada Euroopa järelevalveasutuste juhtimist muul viisil, tugevdatakse 21. märtsi 2019. aasta poliitilise kokkuleppega eesistuja positsiooni. Kui muudetud sätted jõustuvad, nimetab nõukogu pärast Euroopa Parlamendilt heakskiidu saamist ametisse eesistuja, kes on valitud välja kvalifitseeritud kandidaatide nimekirjast, mille on komisjoni abiga koostanud järelevalvenõukogu. Tal on peamises otsuseid tegevas organis ehk järelevalvenõukogus hääleõigus ning selge õigus esitada vastuvõtmiseks otsuste eelnõusid.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

5. soovitus. Juhtimisstruktuur peaks tagama ELi huvide nõuetekohase arvessevõtmise

Komisjon nõustub selle soovitusega ja on nõus, et EBA (ja muude Euroopa järelevalveasutuste) juhtimisstruktuur peaks tagama ELi huvide nõuetekohase arvessevõtmise.

Nagu on nõutud määruse 1093/2010 artikliga 81 (ja kooskõlas kaasseadusandjate 21. märtsi 2019. aasta poliitilise kokkuleppega), vaatab komisjon EBA tegevuse 2022. aastaks uuesti läbi. Läbivaatamisel võetakse arvesse ka EBA juhtimist. Komisjon otsustab läbivaatamise tulemuse põhjal, kas EBA juhtimist tuleks veelgi parandada.

27. mai 2019

EBA vastused kontrollikoja eriaruandele kogu ELi hõlmavate stressitestide kohta

Üldkommentaariid

Euroopa Pangandusjärelevalve (EBA) tunneb heameelt kontrollikoja aruande üle ja tunnustab kontrollikoja väärtuslikke soovitusi, tõhustamaks tulevasi kogu ELi hõlmavate stressiteste.

Alates 2011. aastast on EBA teinud neli stressitesti. Stressitestist teatamine lihtsustas oluliselt ennetavat tegevust. EBA testid on aidanud oluliselt tugevdada Euroopa pankade kapitalipositsioone, viivislaenu nõuetekohast tuvastamist ja pidevat tegevust nende vähendamiseks ning parandanud turul märkimisväärselt ELi pangandussüsteemi arusaadavust.

Kuigi pangapõhine järelevalveline hindamine toimub endiselt riiklike järelevalveasutuste vastutusel, põhineb EBA analüüs statistilistel vahenditel, mis võimaldavad võrrelda pankade endi tulemusi muude tulemustega. EBA koostas Euroopa esimese seda laadi tervikliku andmebaasi, tuginedes ulatuslikule piiriülesele pankade valimile ja koondades teavet, mis oli enne saadaval üksnes riikide tasandil.

Sarnaselt USAga avaldatakse kogu ELi hõlmava stressitesti tulemused pangapõhiselt, ent ELis esitatud teave on olnud enneolematult üksikasjalik, nagu tunnistatakse kontrollikoja aruandes. See tähendab lisaks nii killustatud järelevalveasutustele kui ka ELile. Tulemusi täiendavad avaldatud arvud ning turuosalised kasutavad neid oma stressitestide või üldanalüüside tegemiseks.

Testis on palju osalejaid ja see toimub lühikese tähtaja jooksul. See põhjustab paratamatult probleeme juhtimisstruktuuris, mis on keeruline mis tahes stressitesti, eelkõige piirkonnaülese testi korral. EBA rolli koordineerija, arendaja ja metoodika järelevalvajana tuleb ühildada õigusraamistikuga, mille kohaselt on EBA-l pankade tulemuste kvaliteedi tagamisel piiratud roll ja vähesed ressursid.

Nagu tuuakse välja aruandes, on ELi testi korral vaja teha lisapingutusi, et tagada järjepidevus eri jurisdiktsioonidesse kuuluvate ning täielikult ühtlustamata eeskirju ja järelevalvetavasid kohaldavate pankade vahel. EBA soovib käsitleda kontrollikoja soovitusi osana toimuvast arutelust kogu ELi hõlmavas stressitestis tehtavate võimalike pikaajaliste muudatuste kohta.

Kui asjakohane, on EBA teinud nende vastuste kontekstis koostööd Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu (ESRN) ja Euroopa Keskpankaga (EKP).

Üksikasjalikud kommentaarid

Kommenteeritud kokkuvõte

VII.

EBA ei kommenteeri oma juhtimist rohkem sellest, mis avaldati tema arvamuses Euroopa järelevalveasutuste tegevust käsitleva avaliku konsultatsiooni kohta.

VIII.

EBA järelevalvenõukogu ja ESRNi haldusnõukogu ja nende alarühmade liikmed on sageli samad ning seetõttu toimub kogu protsessi vältel koostöö nende kahe organisatsiooni vahel.

IX.

EBA roll vastab tema juhtimisele ja vahenditele. See aspekt on oluline paljudes otsustes testi kavandamise ja läbiviimise kohta.

Stressitestiga seotud ülesannete praegune jaotus EBA ja pädevate asutuste vahel, kes täielikult vastutavad kvaliteedi tagamise eest, on mõistlik ja tõhus viis testi tegemiseks, arvestades praegust õigusraamistikku, juhtimist ja praegusi ressursse. EBA tunneb heameelt, et pädevate asutustega, sealhulgas EKP pangandusjärelevalvega, on tehtud viimaste aastate jooksul stressitestide valdkonnas tihedat ja edukat koostööd, mille tulemuseks on olnud stressitestide tugevam ja usaldusväärsem käsitus.

X.

EBA soovib rõhutada, et seda tähelepanekut tuleb tõlgendada koostoimes pädevate asutuste aruteluga 2. samba avalikustamise kohta. Enne kapitalinõuete õigusaktide hiljutisi muudatusi ei olnud selgesõnalist kohustust avaldada pankade 2. samba nõuete tasemed. See muutub kapitalinõuete õigusaktide (määrus (EL) nr 575/2013 ja direktiiv 2013/36/EL) muudatusettepanekutega (vt artikkel 447: põhinäitajate avalikustamine), mis jõustuvad juulis 2019.

EBA aruanne on faktiaruanne, ent EBA rõhutas, et tulemusi tuleb tõlgendada koostoimes makrostsenaariumiga.

Sissejuhatus

7.

EBA roll vastab tema õiguslikule mandaadile, millega ei anta EBA-le konkreetseid kvaliteedi tagamise kohustusi, ja tema piiratud ressurssidele.

Tähelepanekud

14.

Mis puutub sellesse punkti, siis kogu ELi hõlmav stressitest on olnud esmatähtis haavatavuste tuvastamisel ja toonud kaasa ELi pangandussektori rekapitalizeerimise meetmete võtmise. Pankade riskipositsioonide enneolematu avaldamine suurendas samuti turudistsipliini. Samas ei ole sarnaselt mis tahes stressitestiga ka kogu ELi hõlmava testi eesmärk katta kõiki võimalikke riske. EBA on oma aruannetes seda piirangut alati konkreetsetelt selgitanud ja eritlenud.

20.

Restruktureerimisel olevad pangad ei kuulu valimisse, sest Euroopa Komisjon hindab ise regulaarselt konkurentsi peadirektoraadi elujõulisuse hindamisi riigiabimenetluste kontekstis. Peale selle oleks staatilise bilansi eeldus restruktureerimisel olevate pankade korral mitteoptimaalne, eelkõige kui finantsvõimenduse vähendamine on osa riigiabi saamise tingimustest.

21.

EBA soovib märkida, et stressitesti eesmärk on pakkuda tulevikku suunatud nägemust pankade potentsiaalsete riskide kohta. Seetõttu peaks olema lähtepunkt, et pangad valitakse neutraalselt, ilma eelarvamusteta. Vastasel juhul võib valik olla kallutatud, kui järelevalveasutused valivad minevikku suunatud riskinäitajate kohaselt üksnes n-ö nõrgemad pangad, märkamata potentsiaalseid, ent veel tundmatute haavatavustega panku.

Enamik esimeses taandes nimetatud riikide panku kuulusid EKP valimisse. Selle stressitesti aruanne avaldati veebruaris 2019 ja selles esitati tulemused koondvormis (v.a Kreeka, mille kohta avaldati pangapõhised andmed).

22.

Selle osa kohta märgib EBA, et stressitestis kasutatakse üht ebasoodsat stsenaariumi ja seetõttu ei saa see hõlmata kõiki süsteemiriske, vaid keskendub kõige olulisematele. Lisastsenaariumi kasutamine muudaks testi koormavamaks, mistõttu tuleks hinnata kulusid, tulusid ja mõju ressurssidele.

26-33.

Selle osa kohta märgib EBA, et nagu mis tahes stressitesti korral ei ole ka kogu ELi hõlmava testi eesmärk katta kõiki võimalikke riske. EBA on oma aruannetes seda piirangut alati konkreetselt selgitanud ja eritlenud.

27.

Ehkki protsessi ei ole dokumenteeritud, aitab EBA korrapärane riskihindamistegevus koos EBA riskinäidikutega EBA töötajatel kujundada oma seisukohad stsenaariumi kohta. Peale selle tunnustatakse kontrollikoja järgmises punktis ESRNi liikmete panust ESRNi riskihindamisse, mis hõlmab ka EBA panust.

30.

EBA stressitest on stsenaariumianalüüs, kus makromajanduslikud näitajad pannakse stressiolukorda vastavalt riskinarratiivile (sisend) ning pangad hindavad seejärel ühise metoodika kohaselt stressiolukorda pandud pangapõhiseid näitajaid (väljund). Seetõttu on viivislaenude märkimisväärne kasv testi tulemus, mitte lähtepunkt, ning krediidiriski eraldised kasvavad stressitesti tõepoolest. Peale selle märgitakse, et 2018. aasta kogu ELi hõlmava pangandussektori stressitesti ebasoodsas makrorahanduslikus stsenaariumis leitakse, et üldiselt on laenuvõtjate krediidiriski suurenemise tulemus pankade viivislaenude mahu kasv ja sellega kaasnev kaotatud intressitulu suurenemine.

ESRN juhib tähelepanu ka sellele, et haldusnõukogu tuvastatud riskid hõlmavad sageli alt ülespoole suunatud uuringus kasutatud üksikasjalikumalt terminoloogiat, nii et varade kvaliteediga seotud riskid kuuluvad selle aruande II lisa 2. riski alla.

31.

Ehkki see lause on õige, ei tunnistata selles, et likviidsuse stressitest ja solventsuse stressitest on metodoloogiliselt erinevad. Selles kontekstis on kogu ELi hõlmav stressitest solventsuse ja mitte likviidsuse test, mistõttu tuleb likviidsusrisiki kajastada teisiti, näiteks likviidsuskattekordaja ja stabiilse netorahastamise kordaja abil. Likviidsuse stressitesti jaoks oleks vaja teistsugust lähenemisviisi (näiteks EKP 2019. aasta lähenemisviisi), ning kuna ajalised perspektiivid on erinevad, ei saa likviidsuse stressitesti hõlmata praegusesse kogu ELi hõlmavasse stressitesti, arvestades i) selle ajalist perspektiivi, ii) staatilise bilansi eeldust ja iii) pangapõhiste tulemuste üksikasjalikku avalikustamist.

32.

ESRNi riskihindamine hõlmab mitmest allikast pärit individuaalsete pangatasandi andmete analüüsi kõikidel asjakohastel juhtudel vastavalt selle volitustele. ESRNile on antud ELi finantssüsteemi makrotasandi usaldatavusjärelevalve ning süsteemiriski ennetamise ja leevendamise, mitte pankade mikrotasandi usaldatavusjärelevalve ülesanne.

33.

EBA riskinäidikuid kasutatakse teabeallikana, et aidata EBA töötajatel kujundada oma seisukoht ESRNi stsenaariumi kohta. Peale selle, nagu eespool mainitud, tunnustatakse ESRNi liikmete panust riskihindamisse ning see hõlmab ka EBA-t.

34.

EBA stressitest on stsenaariumianalüüs, kus makromajanduslikud näitajad pannakse stressiolukorda vastavalt riskinarratiivile (sisend) ning pangad hindavad seejärel ühise metoodika kohaselt stressiolukorda pandud pangapõhiseid näitajaid (väljund).

Nagu eespool mainitud, töötavad stsenaariumi narratiivi välja EBA ja ESRN ühiselt. Euroopa Pangandusjärelevalve järelevalvenõukogu (ja allüksuste) ja ESRNi haldusnõukogu (ja allüksuste) liikmesus kattub suurel määral ning seetõttu on samad pädevad asutused esindatud mõlemas organisatsioonis, mis tähendab ka seda, et arvamuste vahetused ja arutelud kõikide osalejatega stsenaariumi kavandamise kohta toimuvad kogu protsessi jooksul.

36.

Stsenaarium hõlmab šokke nii reaal- kui ka finantssektorist.

37.

On oluline eristada stsenaariumi käivitavaid tegureid ja nende koostoimet muude riskide ja haavatavustega, mida kajastatakse sellegipoolest narratiivis ja stsenaariumi kalibreerimisel. Peale selle rõhutab ESRN, et ebasoodsa stsenaariumi aluseks olevad ohud finantsstabiilsusele ei ole tulevaste rahapoliitiliste otsuste tahtmatud tagajärjed.

38.

ELis käivitatud riskidel on stsenaariumis oluline võimendav roll. Narratiivis nimetatakse konkreetselt ebasoodsat vastastikmõju pankade vähese kasumlikkuse ja aeglase nominaalkasvu vahel koos avaliku ja erasektori võla jätkusuutlikkuse probleemidega ning neil on šokkide kalibreerimisel oluline roll. Stsenaariumi ülesehituses on tagatud, et testiga tuvastatakse pangad, mis puutuvad nende riskide liigselt kokku, sealhulgas tuvastatakse ka pankade võimalik maksejõuetus, kui tõendid seda toetavad. Peale selle, arvestades võimendava mõju laiemaid tagajärgi, on see tavaliselt EBA stressitesti mikrotasandi kohaldamisalast väljas.

43.

EKP ja ESRN leiavad, et kontrollikoja väide, et riiklike ametiasutuste osalemine protsessis ei soodusta objektiivse stsenaariumi koostamist, ei kirjelda stsenaariumi väljatöötamisprotsessi täielikult.

1. selgitus

ESRN ja EKP märgivad seoses kontrollikoja märkustega täiendava raskusastme rakendamise kohta, et kõikidel tagasiulatuvatel andmetel põhinevatel mudelitel on piirangud ning poliitikakujundajate otsused on sisend üldprotsessi. Kogu protsessi jooksul toimus palju arutelusid ning pädevatel asutustel olid eri seisukohad nende riigi jaoks sobiva raskusastme kohta, ent need seisukohad ja arutelud ei toonud automaatselt kaasa meetmete võtmist. Iga otsus tehti läbipaistvalt koostöös kogu rakkerühmaga.

45.

Viidates kontrollikoja tähelepanekule, et riikide suhtes rakendati väga erinevaid šokitasemeid, tuleb märkida, et šokkide varieeruvus riigiti tuleneb tõendatult narratiivist, vt Bianchi 2019 „The role of country factors in the 2018 EBA stress test“ (Riigipõhiste tegurite roll EBA 2018. aasta stressitestis), nr 1/FS/19, Central Bank of Ireland (Iiri keskpank).

Rootsi korral selgitab stsenaariumi üldist raskusastet eluasemehindade ulatuslik šokk, mis kajastas selle riigi kinnisvaraga seotud haavatavusi.

3. selgitus

USA ja kogu ELi hõlmava stressitesti stsenaariumid erinevad Inglise Panga (Bank of England) stsenaariumist, sest viitavad pigem madalale inflatsioonile kogu kolmeaastase ajavahemiku jooksul kui hinnataseme järsule tõusule, nagu eeldatakse Ühendkuningriigi puhul. Peale selle on erinevusi šoki rakendamises pikaajalistele intressimääradele. Kogu ELi hõlmava stressitesti stsenaariumis eeldatakse 10 aasta intressimäärade suhteliselt väikest kasvu, kuid Inglise Panga stsenaariumis imiteeritakse suurt. Teisalt eeldatakse ulatusliku kapitalialalüüsi ja -ülevaate (*Comprehensive Capital Analysis and Review*) stsenaariumis pikaajaliste määrade järsku langust.

Kogu ELi hõlmava stressitesti ebasoodsa stsenaariumi töötuse määra šokk on väiksem kui muudes stressitestistsenaariumides, ent ELi lõplik töötuse määr on muude stressitestide hulgas kõige kõrgem.

58.

Metoodika ei saa iga juhtumit selgitada. Võimalikud täiustused peaksid tagama piisava üksikasjalikkuse, muutmata metoodikat liiga keeruliseks.

60.

Kuigi mudelitel võib olla puudusi, täiendavad alt ülespoole suunatud testi järgmised asjaolud:

- I. metoodikas sätestatud piirangud;
- II. kvaliteedi tagamise protsess (ja kvaliteedi tagamise juhendid);
- III. kirjeldav statistika;
- IV. krediidiriski võrdlusalused;

V. suur valik vahendeid tulemuste võrreldavuse tagamiseks.

62.

Eeldused põhinevad asjaomasest majanduskirjandusest tehtud järeldustel või tehnika tasemele vastavatel stressitestimise meetodikatel.

63.

Täpseid koefitsiente ei avaldata pankadele, et tagada kogu ELi hõlmava stressitesti tõhusus. On oluline märkida, et EBA/EKP võrdlusluste ja vaidlustamismudelite täieliku läbipaistvuse tagamine oleks vastuolus alt ülespoole suunatud (piiratud) stressitesti eesmärgiga, sest üks selle põhieesmärke on aidata suurendada pankade riskijuhtimise ja mudeldamise võimet. Alt ülespoole suunatud testi korral peaksid osalevad institutsioonid keskenduma pigem uute mudelite väljatöötamisele või olemasolevate täiustamisele kui järelevalveasutuste ootuste ennetamisele. Peale selle, kui pankadele antaks teavet EBA/EKP võrdlusluste aluseks olevate kõikide elastsusnäitajate kohta, oleks neil väga lihtne kohandada oma stressitestide prognoose ja nõutavaid mudelidokumente nii, et pädevatel asutustel oleks põhimõtteliselt võimatu pankade tulemusi nõuetekohaselt vaidlustada.

66.

Staatilise bilansi eelduse eesmärk on analüüsida stressitesti mõju muude tegurite samaks jäämise eeldusel. Võimalikke leevendavaid juhtimismeetmeid kaalutakse osana SREPi protsessist. Selle lähenemisviisi muutmiseks oleks vaja oluliselt rohkem ressursse, et tagada kvaliteet ja hinnata juhtimismeetmete usaldusväärsust.

68.

EBA ei vastuta kvaliteedi tagamise eest, ent andis pädevatele asutustele nende abistamiseks vahendeid (kirjeldav statistika, kvaliteedi tagamise aruanded). Vt ka EBA vastus kohapealsete kontrollide kohta.

75.

EBA on kontrollikojaga nõus, et piiratud ressursside tõttu ei olnud võimalik koguda süstemaatiliselt põhjalikke andmeid selle kohta, mil määral oleksid tulemused piirangute puudumisel positiivselt või negatiivselt erinenud. Sellegipoolest esitas EBA seoses pankade stressitestimise mudelite toimimisega võrreldes miinimumstandarditega pädevatele asutustele kirjeldava statistika ja kvaliteedi tagamise aruanded, et aidata neid kvaliteedi tagamise protsessis pankade stressitestikohaste hinnangute vaidlustamisel.

Seoses krediidiriski võrdlusnäitajatega sisaldas 2018. aasta krediidiriski vorm välju, mille pangad pidid täitma krediidiriski võrdlusnäitajate kasutamise korral. Seega küsiti seda teavet pankadelt siiski. Sellegipoolest tunnistas EBA, et pangad teatasid võrdlusnäitajate kasutamisest

ebajärjepidevalt ja seetõttu toimuvad järgmises stressitestis eeldatavasti muutused. Pankadele tuleks anda lisasuuniseid võrdlusnäitajate kasutamisest teatamise tingimuste kohta.

EKP märgib pädeva asutusena, et pankade tasandil kasutatakse arvukalt stressitestide mudeleid, mida järelevalveasutused ei ole kontrollinud ega kinnitanud. Seetõttu ei ole EKP-I stressitesti protsessi ajal kasutatavate ressursside ja piiratud aja tõttu võimalik kontrollida süstemaatiliselt kõikide mudelite kvaliteeti. Kui leiti, et arvud ei olnud usutavad, vaidlustati sellegipoolest asjaomased mudelid.

76.

EBA juhib tähelepanu, et isegi kui kvaliteeditagamise juhendis soovitatakse pädevatel asutustel teha enesehindamine, ei ole seal nõuet jagada selle hinnangut EBA-ga.

79.

EBA juhib tähelepanu, et otsustati esitada võimaluse korral (krediidirisk ja netointressitulu) kõikide ELi riikide, ühtse järelevalvemehhanismi riikide ja Põhjamaade statistika vastaspoole riigi põhised.

82.

Mittebinaarse stressitesti eesmärk ei ole tuvastada maksejõuetud pangad, vaid eristada need, mis on nõrgemad ja vajavad suuremat järelevalvekontrolli. Pangal, millele see punkt tõenäoliselt viitab, oli stressitesti kohaselt üks kõrgeimaid kapitali ammendumise määri. Peale selle kontrollivad lähteandmeid pädevad asutused.

83.

Kohapealsete kontrollide kavandamine ja ettevalmistamine toimub tavaliselt mitu kuud varem. Seoses ressursivajadusega tuleb rõhutada, et näiteks ühekordse kohapealse kontrolli jaoks on vaja kohapeal viibida 50 töötajanädalat, sõltuvalt uurimise ulatusest ja läbivaatamisel oleva küsimuse keerukusest.

87.

EBA tunneb heameelt läbipaistvusega seotud järelduse üle, mis pakub ulatuslikult teavet, ja tunnistas, et puudub üksnes 2. samba nõuete teave, mis tuleneb arutelust selle avalikustamise üle ELis.

Vt ka kommentaar allpool kapitalinõuete avalikustamisega seotud punkti kohta.

90.

Tuleb märkida, et stressitesti vorm sisaldab teavet etappidevahelise liikumise kohta, et arvestada ebatõenäoliselt laekuvaid varasid.

91.

EBA juhib tähelepanu asjaolule, et kõik selle punkti taanded kirjeldavad tüüpilise alt ülespoole suunatud stressitesti selgeid omadusi.

Teises taandes mainitud võrdlus sisemudelite ja standardmeetodi vahel tuleneb kapitalinõuete määrust, mitte EBA metoodikast.

92.

Selle punkti allmärkus on faktiliselt õige, ent selles ei mainita, et võrdlust on lisatud tabelilehel võimalik näha ka pangapõhisel tasandil.

93.

EBA aruanne stressitesti tulemuse kohta on väga neutraalne tulemuste kokkuvõtte ja selle eesmärk on olla informatiivne, ent erapooletu. Ehkki tagatakse tulemuste ja aluspositsioonide täielik läbipaistvus, jäetakse otsustusõigus pädevatele asutustele ja muudele sidusrühmadele, arvestades ka seda, et stressitest on järelevalvealase läbivaatamise protsessi algus, mitte lõpp.

95.

EBA rõhutab, et seda tuleb tõlgendada koostoimes aruteluga 2. samba avalikustamise kohta. Enne kapitalinõude õigusaktide hiljutisi muudatusi ei olnud pankade 2. samba nõuete tasemete avaldamine kohustuslik ja selle täieliku läbipaistvuse eeliste kohta on avaldatud eri seisukohti.

EBA on sellegipoolest nõus, et valdkonnas on vaja teha täiustusi, eelkõige kooskõlas EBA endise eesistuja kõnega Rumeenia riigipangas 2018. aastal.

97-100.

SREPi suunistes rõhutatakse leevendavate meetmete olulist rolli, võimaldades institutsioonil potentsiaalselt täielikult täita kohaldatavaid kapitalinõudeid nõuetekohase aja jooksul. Seda tunnistatakse tõepoolest kõnealuses aruandes. Kuna EBA stressitest põhineb staatilise bilansi eeldusel, tuleb stressitesti tulemuste ja kapitalinõuete lihtsal võrdlemisel olla ettevaatlik.

101.

EBA juhib tähelepanu asjaolule, et seda lauset saab mõista üksnes nii, et keskendutakse pankade tundlikkuse hindamisele stsenaariumi suhtes. Vastupanuvõime sõltub ka pankade kapitali lähtepunktidest, mida saab aja jooksul võrrelda.

Kogu ELi hõlmav stressitest aitas kaasa pankade kapitali järkjärgulisele suurendamisele, mida kinnitab esimese taseme põhiomavahendite suhtarvu lähtepunkti aja jooksul toimunud arengu analüüsimine.

102.

EBA ei väida, et tulemus on läbinisti positiivne, ja seda ei väideta ka tema aruannetes, ent ta rõhutab alati, et tulemusi tuleb tõlgendada koostöös nende järelmeetmete ja eeldustega ning eelkõige tuleb neid käsitleda pädevate asutustega toimuvate arutelude lähtepunktina.

EBA ei hinda, kas pangad suudaksid praegu taluda 2008. aasta finantskriisi või mis tahes muud kriisi, sest seda saaks hinnata üksnes täpselt sama stsenaariumiga.

Järeldused ja soovitused

108.

EBA roll vastab tema õiguslikule mandaadile, millega ei anta EBA-le konkreetseid kvaliteedi tagamise kohustusi, ja tema piiratud ressursidele. Ainus viis kaasata EBA ulatuslikumalt kvaliteedi tagamise protsessi on rohkemate ressurside kaudu. Lisaks tuleb kaaluda, mis mõju on sellel stressitesti kuludele ja võimalikku kattumist järelevalveasutuste (nt ühtne järelevalvemehhanism) tegevusega.

EBA rõhutab, et võrreldavus tagatakse väga üksikasjalike andmete avaldamisega ja selgitatakse läbipaistvalt pankade võimalikke erinevusi. EBA pakub ka pädevatele asutustele kvaliteedi tagamiseks võrdlusuuringuvahendeid.

109.

EBA nõustub kontrollikojaga, et vaatamata õiguslikele mandaatidele on need tegevused ressursimahukad ja seetõttu ei saa neid teha praegu stressitesti seitsme täistööajale taandatud töötajaga (sh statistikud). Lisaks tuleks korraldada konkreetsed läbivaatused ja inspeksioonid, nende hankemenetlused jne, mis on stressitesti ajakava kohaselt peaaegu võimatu, eelkõige neile ülesannetele eraldatud vähese või puuduva eelarvega.

1. soovitus. EBA peaks suurendama kontrolli stressitesti protsessi üle

EBA nõustub soovitusel. Tuleb rõhutada, et selle edukas täitmine sõltub järgmisest: i) oluliste lisaressursside eraldamine, nagu on juba mainitud ja nagu on soovitanud ka kontrollikoda; ii) eesmärgipärane juhtimine, nagu otsustas komisjon kontrollikoja soovitusel.

Lisaks on oluline vältida kattumist pädevate asutuste ülesannetega.

2. soovitus. Täiendada praegust alt ülespoole lähenemisviisi ülalt allapoole lähenemisviisi elementidega

EBA nõustub soovitusel. Tuleb rõhutada, et selle edukas täitmine sõltub lisaressursside eraldamisest.

Oleks vaja ka sihipäraseid vahendeid ja eelarvet. Täiesti uue ülalt alla suunatud mudeli väljatöötamiseks on vaja erilist oskusteavet ja võib-olla ka konsultantide abi, ent ülalt alla suunatud

elementide järkjärguline rakendamine võib olla teostatav, kui EBA ja muud osalejad valmistuvad varakult nende elementide rakendamiseks 2022. aastaks.

110.

Valimi kohta tehtud otsused ei ole meelevaldsed, vaid põhinevad metoodikas sätestatud kriteeriumidel ja pädevatelt asutustelt saadud tagasisidel.

EBA märgib, et kuna stressitesti põhieesmärk on tuvastada potentsiaalselt nõrgad pangad, tuleb valim valida neutraalselt, st võib olla panku, mida peetakse tagasivaatelistel riskinäitajate alusel turvalisteks, ent mis on väga tundlikud negatiivsete šokkide suhtes.

3. soovitus. Valida pangad pigem riski, mitte üksnes suuruse põhjal

EBA nõustub soovitusel osaliselt. EBA vaatab geograafilise ulatuse uuesti läbi. Sellegipoolest ei nõustu EBA kontrollikojaga seoses riskipõhiste kriteeriumide kasutamisega lisaks suuruse kriteeriumile kogu ELi hõlmava stressitesti valimi koostamisel.

111.

EBA märgib, et mõlemal juhul mõõdetaks lõplikku mõju makro- ja finantsnäitajate halvenemise alusel.

4. soovitus. Võtta kasutusele alternatiivsed stressistsenaariumid

EBA nõustub soovitusel osaliselt.

Et riskid võivad olla globaalsed, jätab EBA soovitus 4 punkti 1 suhtes endale kaalutusõiguse (kooskõlas ESRNiga) valida kõige asjakohasemad riskid.

Seoses soovitusel 4 punktiga 2 leiab EBA, et see suurendaks testiga põhjustatavat koormust pädevatele asutustele, pankadele ja EBA-le. Kui ei eraldata lisaressursse, ei pruugi olla võimalik hallata kogu ELi hõlmavas stressitestis mitut stsenaariumi.

Soovitusel 4 punkti 3 kohta märgib EBA, et võib täiustada stsenaariumi raskusastme hindamise kriteeriume, ent ei oleks võimalik mõõta arvuliselt iga näitaja raskust. See on pigem üldstsenaariumi tulemus.

Lisaks ressursiprobleemidele oleks keeruline rakendada seda 2020. aasta stressitestiks. Stressitesti tavapärase ajakava kohaselt oleks ESRNile aega ainult mõni kuu, et arutada, rakendada ja otsustada seda stsenaariumi ülesehituse ulatuslikku muutust.

5. soovitus. Juhtimisstruktuur peaks tagama ELi huvide nõuetekohase arvessevõtmise

EBA ei ole pädev kommenteerima oma juhtimist ja kiidaksime heaks komisjoni mis tahes otsuse.

114.

2. sammast ja seetõttu üldist kapitalinõuet ei avaldata pädevate asutuste hulgas toimuva arutelu tõttu 2. samba nõuete avalikustamise üle.

EBA eesmärk on avaldada kokkuvõtlik, faktiline ja juurdepääsetav aruanne, milles on stressitesti tulemuste kokkuvõte. Aruanne on osa andmete ulatuslikust levitamisest, mis kaasneb stressitesti tulemuste avaldamisega. EBA on valmis kaaluma võimalikke parandusi, et suurendada aruande informatiivset väärtust.

6. soovitus. Suurendada väljaannete informatiivset väärtust

EBA nõustub soovituse 6 punktiga 1.

EBA nõustub osaliselt soovituse 6 punktiga 2. EBA märgib, et stressitest on SREPi protsessi lähtepunkt ning see põhineb staatilise bilansi eeldusel. Mis tahes väited vastupanuvõime kohta võivad olla eksitavad, sest vastupanuvõimet SREPi protsessi lõpus hindavad pädevad asutused. EBA suurendab kokkuvõtliku aruande informatiivset väärtust.

Auditirühm

Kontrollikoja eriaruannetes esitatakse auditite tulemused, mis hõlmavad ELi poliitikat ja programme ning konkreetsete eelarvevaldkondade juhtimisega seotud teemasid. Auditite valiku ja ülesehituse juures on kontrollikoja eesmärk maksimeerida nende mõju, võttes arvesse tulemuslikkuse ja vastavuse riske, konkreetse valdkonna tulude ja kulude suurust, tulevasi arengusuundi ning poliitilist ja avalikku huvi.

Kõnealuse tulemusauditi viis läbi turgude reguleerimise ja konkurentsivõimelise majanduse valdkondade auditeerimise eest vastutav IV auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Neven Mates. Auditit juhtis kontrollikoja liige Neven Mates, keda toetasid kabinetiülem Georgios Karakatsanis, kabineti atašee Marko Mrkalj, valdkonnajuht Marion Colonerus, auditijuht Mirko Gottmann ning audiitorid Karolina Beneš, Giuseppe Diana, Shane Enright, Jörg Genner, Helmut Frank, Athanasios Koustoulidis, Violeta Radu ja Julio Cesar Santin Santos.



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

Sündmus	Kuupäev
Auditiplaani vastuvõtmine / auditi algus	24.4.2018
Aruande projekti ametlik saatmine komisjonile (või mõnele teisele auditeeritavale)	23.4.2019
Aruande lõplik vastuvõtmine pärast ärakuulamismenetlust	4.6.2019
Komisjoni vastuste saamine kõigis keeltes	3.7.2019
EBA ametlike vastuste saamine kõigis keeltes	28.6.2019

Käesolevas aruandes hinnatakse kogu liitu hõlmava pankade stressitesti läbiviimist, mis toimus Euroopa Pangandusjärelevalvele (EBA) antud volituse alusel. Makromajandusliku stressi stsenaarium oli üks lähtestsenaariumiga seotud halvendavatest majandustingimustest, kuid šoki mõju oli väiksem kui algselt teatatud.

Šoki negatiivne mõju koondus mitmele tugeva majandusega riigile, kellest enamik oli viimase majanduslanguse ajal küllaltki hästi toime tulnud, mitte aga riikidele, keda kriis kõige rohkem mõjutas. Lisaks ei testitud stsenaarium pankade vastupidavust tõsiste finantsšokkide suhtes ning mõningaid asjakohaseid süsteemseid riske ei võetud piisavalt arvesse.

Võttes arvesse vahendite nappust ja praegust juhtimiskorda, ei olnud EBA-l võimalik tagada määruses ette nähtud „meetodite, tavade ja tulemuste võrreldavus ja usaldusväärsus“. Selle asemel tuli tal tugineda peamiselt liikmesriikide järelevalveasutustele. Positiivne on aga see, et avaldati suures koguses teavet.



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel +352 4398-1

Päringud: eca.europa.eu/et/Pages/ContactForm.aspx
Veebisait: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Euroopa Liit, 2019.

Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

Euroopa Liidu autoriõiguste alla mittekuuluvate fotode või muu materjali kasutamiseks või reprodutseerimiseks tuleb taotleda luba otse autoriõiguste valdajalt.