

Tematsko izvješće

Testiranje otpornosti banaka na stres na razini EU-a: iznesena je dosad najveća količina informacija o bankama, no potrebno je poboljšati koordinaciju i pridavati veću pozornost rizicima

(u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom UFEU-a)



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

Sadržaj

Odlomak

Pojmovnik

Sažetak I. – XI.

Uvod 01. – 09.

Testiranje otpornosti banaka na stres 01. – 03.

Ovlasti EBA-e i drugi uključeni dionici 04. – 09.

Revizijski pristup 10. – 13.

Opažanja 14. – 106.

U testiranju otpornosti na stres koji je provodila EBA postojali su određeni nedostaci u pogledu procjene otpornosti na sistemske rizike 14. – 52.

Određene rizične banke nisu obuhvaćene testiranjem otpornosti na stres 17. – 21.

U nepovoljnom scenariju odgovarajuće se ne odražava relevantnost nekih važnih sistemskih rizika 22. – 38.

U okviru nepovoljnog scenarija iz 2018. nije se zajamčila minimalna ozbiljnost za sve zemlje te je taj scenarij bio manje ozbiljan od financijske krize 39. – 52.

Izračuni banaka i dalje u određenoj mjeri predstavljaju nepoznanicu za EBA-u 53. – 83.

Odabiri su utjecali na vjerodostojnost rezultata 57. – 66.

EBA ima ograničen uvid u pouzdanost izračuna banaka 67. – 83.

Publikacije EBA-e i nadležnih tijela pokazale su da postoje razlike u razini kvalitete 84. – 106.

EBA je objavila dosad nezabilježenu količinu podataka, no nedostajale su određene ključne informacije 87. – 104.

Na temelju objavljenih materijala nekih nadležnih tijela i banaka stječe se pretjerano pozitivan dojam 105. – 106.

Zaključci i preporuke 107. – 117.

Prilozi

Prilog I – Upravljačka struktura i uloge aktera u testiranju otpornosti na stres

Prilog II – Rizici utvrđeni na temelju ankete s pristupom „odozdo prema gore” i rizici koje je odabrao Opći odbor ESRB-a

Prilog III – Usporedba ključnih varijabli nepovoljnog scenarija EBA-e iz 2018. godine s financijskom krizom

Odgovori Komisije

Odgovori EBA-e

Revizorski tim

Pojmovnik

Banka za međunarodne namire: banka za središnje banke. Banka za međunarodne namire promiče suradnju [središnjih banaka](#) u cilju jamčenja monetarne i financijske stabilnosti na globalnoj razini. Utvrđuje globalne standarde za mikrobonitetno i makrobonitetno testiranje otpornosti na stres.

Europska središnja banka (ESB): središnja banka 19 zemalja članica EU-a koje su uvele euro. U njezine zadaće ubrajaju se monetarna politika i, u suradnji s nacionalnim nadzornim tijelima, jamčenje djelotvornog i dosljednog funkcioniranja europskog nadzora nad bankama u okviru jedinstvenog nadzornog mehanizma.

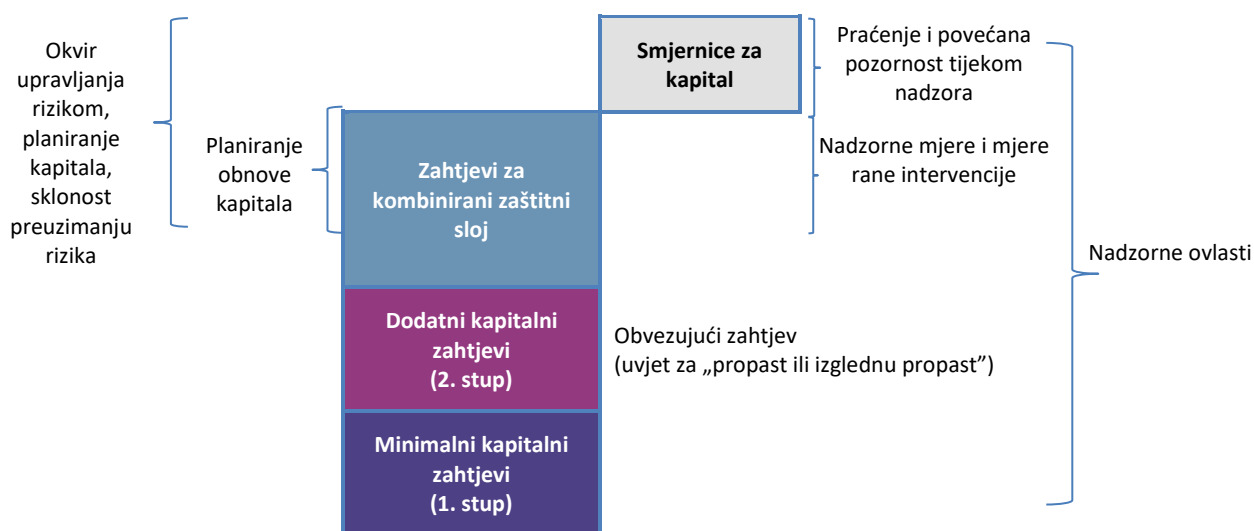
Europski odbor za sistemske rizike (ESRB): tijelo EU-a odgovorno za makrobonitetni nadzor financijskog sustava EU-a te sprječavanje i ublažavanje sistemskih rizika. ESRB stoga ima široku nadležnost koja obuhvaća banke, osiguravatelje, upravitelje imovinom, bankarstvo u sjeni, infrastrukture financijskog tržišta te druge financijske institucije i tržišta.

Europski sustav financijskog nadzora (ESFS): okvir za financijski nadzor u [Europskoj uniji](#) koji se primjenjuje od 2011. godine. Sustav čine europska nadzorna tijela (Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo (EBA), Europsko nadzorno tijelo za vrijednosne papire i tržišta kapitala (ESMA) te Europsko nadzorno tijelo za osiguranje i strukovno mirovinsko osiguranje (EIOPA)), [Europski odbor za sistemske rizike](#), Zajednički odbor europskih nadzornih tijela te nacionalna nadzorna tijela država članica EU-a.

Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo (EBA): regulatorna agencija EU-a koja nastoji zajamčiti djelotvornu i dosljednu bonitetnu regulativu i nadzor diljem europskog bankovnog sektora. U njegove zadaće ubrajaju se pokretanje i koordiniranje testiranja otpornosti na stres za financijski sektor EU-a. Ujedno utvrđuje relevantne standarde.

Iznosi izloženosti ponderirani rizikom: vrijednost [izloženosti](#) u svrhu izračuna [kapitalne komponente kreditnog rizika](#) nakon [ponderiranja rizikom](#). To je nazivnik pri izračunu stope kapitala.

Kapitalni zahtjev: količina kapitala koji institucija mora imati u odnosu na količinu rizikom ponderirane imovine (izraženo u postotku), čime se nastoji pokriti neočekivane gubitke. Minimalni regulatorni kapitalni zahtjev sastoji se od takozvanog zahtjeva 1. stupa (4,5 % za sve banke), kapitalnog dodatka za pojedinačne institucije, odnosno 2. stupa (određuje ga nadzorno tijelo) i zaštitnih slojeva kapitala (za pojedinačne institucije i zemlje) koji su uvedeni nakon financijske krize u cilju poboljšanja otpornosti banaka. U nastavku su prikazani različiti zahtjevi i njihova važnost za banke i nadzorna tijela:



Izvor: EBA.

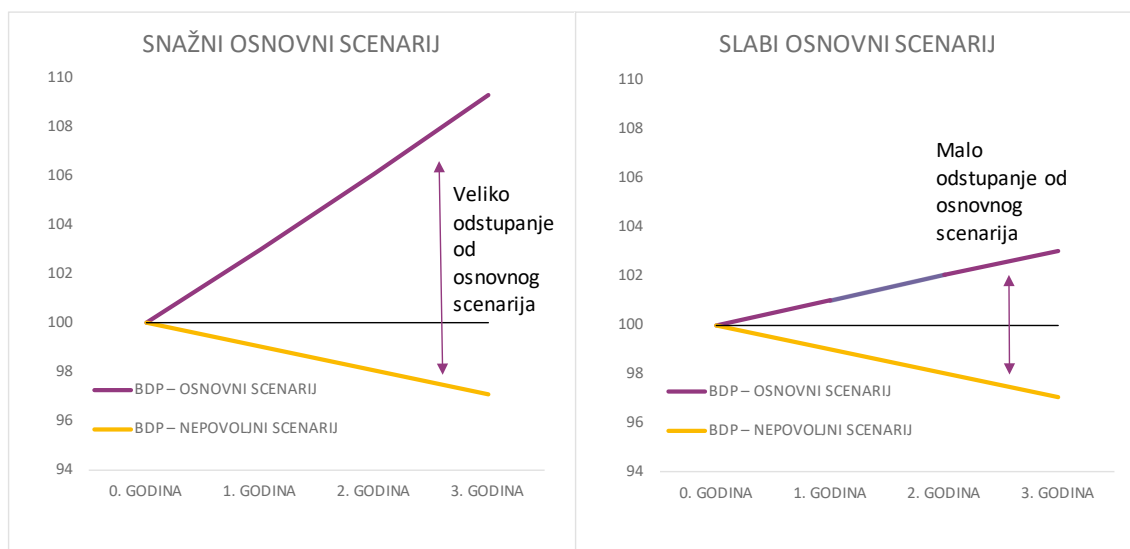
Loši krediti: bankovni kredit smatra se lošim kada je prošlo više od 90 dana, a zajmoprimac nije uplatio dogovorene rate ili kamate ili kada je malo vjerojatno da će kredit biti u cijelosti otplaćen. Za loše kredite potrebno je uspostaviti rezerve. Time se smanjuje dobit banaka i često dolazi do gubitaka, čime se smanjuje njihov kapital.

Makrobonitetno tijelo: uloga je makrobonitetnog tijela smanjiti rizik i makroekonomske troškove financijske nestabilnosti. Europski odbor za sistemske rizike (ESRB) odgovoran je za makrobonitetni nadzor financijskog sustava u EU-u. Na razini država članica u makrobonitetna tijela ubrajaju se središnje banke, nadzorna tijela za bankarstvo i pojedinačni odbori uspostavljeni u tu svrhu.

Nadležno tijelo: nadzor banaka obavljaju relevantna nadležna tijela. U europodručju ESB je nadležno tijelo za izravan nadzor velikih i važnih banaka, a nacionalna nadležna tijela nadziru preostale banke. U slučaju zemalja koje nisu članice europodručja, nadležno tijelo nadzire sve banke, uključujući i one koje pripadaju kategorijama velikih i važnih.

Odstupanje od osnovnih vrijednosti: osnovnim scenarijem obuhvaćene su pretpostavke o kretanju određenih varijabli tijekom razdoblja primjene stresa, primjerice očekivani rast BDP-a u svim državama članicama. Nepovoljnim scenarijem

obuhvaćene su pretpostavke o kretanju istih varijabli tijekom razdoblja primjene stresa, primjerice pad BDP-a u svim državama članicama tijekom razdoblja primjene stresa. Stres se može mjeriti na dva načina: apsolutnom promjenom u odnosu na polaznu točku ili odstupanjem od osnovne vrijednosti. Isti pad varijable može se smatrati malim ili velikim odstupanjem od osnovne vrijednosti, ovisno o tome je li osnovna vrijednost jaka ili slaba. To je vidljivo u sljedećem hipotetskom primjeru.



Izvor: Sud.

Omjer financijske poluge: financijska poluga sastavni je dio bankovnih aktivnosti: čim imovina subjekta prekorači kapitalnu osnovu, uspostavlja se financijska poluga. Financijskom krizom naglašeno je da je u kreditnim institucijama i investicijskim društvima postojala iznimna financijska poluga, tj. oni su preuzimali sve više bilančnih i izvanbilančnih stavki na temelju sve manje kapitalne osnove. Omjer financijske poluge definira se kao redovni osnovni kapital podijeljen s određenom količinom bilančnih i izvanbilančnih stavki koje nisu ponderirane rizikom.

Osnovni i nepovoljni scenarij: testiranjem otpornosti na stres EBA analizira način na koji se kapitalne pozicije banaka mijenjaju u slučaju osnovnog i nepovoljnog scenarija za unaprijed određen niz parametara. U osnovnom scenariju odražava se najbolja procjena budućih makroekonomskih uvjeta, dok se u nepovoljnom scenariju odražava nepovoljna procjena makroekonomskih uvjeta u cilju primjene stresa na financijske rezultate.

Pad s najviše vrijednosti na najnižu: na taj se način mjeri promjena varijable s najviše zabilježene vrijednosti na najnižu tijekom određenog razdoblja. Primjerice, BDP se obično smanjuje tijekom gospodarskog pada te se to smanjenje mjeri padom s najviše vrijednosti na najnižu.

Postupak nadzorne provjere i ocjene (SREP, engl. *Supervisory Review and Evaluation Process*): nadzorna tijela redovito procjenjuju i mjere rizike za svaku banku, uključujući stanje pojedine banke u pogledu kapitalnih zahtjeva. Rezultat toga je odluka u vezi sa SREP-om kojom su obuhvaćeni nedostaci koje dotične banke moraju ispraviti u određenom roku. Ta ključna aktivnost naziva se postupkom nadzorne provjere i ocjene, odnosno SREP.

Redovni osnovni kapital: redovni osnovni kapital najotporniji je oblik regulatornog kapitala. Čini ga osnovni kapital banke te su njime obuhvaćene redovne dionice, dionički suficit koji je rezultat pitanja povezanog s redovnim dionicama, kao i zadržana dobit.

Rizikom ponderirana imovina: za izračun kapitala kojim institucija mora raspolagati njezina se imovina ponderira prema riziku koji se s njom povezuje. Sigurna imovina (npr. gotovina) ne uzima se u obzir, a ostala imovina (npr. krediti drugim institucijama) smatra se rizičnijom te joj se dodjeljuje veći ponder. Što je imovina kojom institucija raspolaže rizičnija, to više kapitala institucija mora imati. Stoga se imovina banke i izvanbilančne stavke ponderiraju prema riziku koji se može dodijeliti s pomoću regulatornog okvira ili unutarnjih modela pod određenim uvjetima.

Središnja banka Ujedinjene Kraljevine (engl. *Bank of England*): središnja banka Ujedinjene Kraljevine čija je zadaća postizanje monetarne i financijske stabilnosti. U njezine ovlasti ubrajaju se nadzor financijskih poduzeća i provedba testiranja otpornosti na stres na nacionalnoj razini.

Testiranje otpornosti na stres „odozdo prema gore”: provode ga banke koristeći se vlastitim interno osmišljenim modelima i temelji se na vlastitim podacima institucije. Odnosi se na pojedinačne portfelje ili cjelokupne institucije te se na temelju takvog testiranja dobivaju detaljni rezultati o mogućem učinku određenih događaja povezanih sa stopama gubitka institucije.

Testiranje otpornosti na stres „odozgo prema dolje”: testiranje otpornosti na stres „odozgo prema dolje” temelji se na općenitim ili sistemskim pretpostavkama ili scenarijima koje su osmislila nadležna tijela ili makrobonitetna tijela i koji su primjenjivi na sve relevantne institucije. Uglavnom se zasniva na ukupnim podacima institucija i manje detaljnim informacijama. U okviru ovakvog testiranja sudjelovanje institucija manje je izravno u odnosu na testiranje otpornosti na stres „odozdo prema gore”.

Vijeće guvernera federalne rezerve (engl. *Federal Reserve Board*): središnja banka Sjedinjenih Američkih Država. U njegove zadaće ubrajaju se monetarna politika i jamčenje stabilnosti financijskog sustava SAD-a. Odgovorno je za provedbu nadzornih

testiranja otpornosti na stres u skladu s Dodd-Frankovim zakonom iz 2010. godine te ima ovlast za promicanje stabilnosti financijskog sustava.

Sažetak

I Testiranje otpornosti na stres na razini EU-a proces je u evaluacije učinaka koje bi opći šok mogao imati na financijski položaj velikih europskih banaka. Uredbom iz 2010. godine o osnivanju Europskog nadzornog tijela za bankarstvo (EBA) tom je tijelu povjerena zadaća pokretanja i koordiniranja testiranja otpornosti na stres na razini EU-a, u suradnji s Europskim odborom za sistemske rizike (ESRB).

II Testiranja otpornosti na stres provode se od 2011. godine te je svako od njih provedeno u skladu s pristupom „odozdo prema gore” u okviru kojeg su banke dostavile rezultate dobivene primjenom scenarija šoka na temelju metodologije koju je odobrila EBA. Provjera kvalitete rezultata uglavnom je povjerena relevantnim nadležnim tijelima (nacionalnim tijelima ili Europskoj središnjoj banci). U drugim zemljama s velikim financijskim sustavima, primjerice u Sjedinjenim Američkim Državama, nadzorna tijela oslanjaju se na pristup „odozgo prema dolje” zbog čega u mnogo većoj mjeri mogu kontrolirati rezultate banaka.

III Kako bi se zajamčilo da su metode, prakse i rezultati banaka usporedivi i pouzdani, Uredbom je izričito određeno da je EBA ovlaštena zatražiti informacije izravno od banaka, kao i zatražiti od nadležnih tijela da provedu posebne nadzore i izravan nadzor (odnosno „nadzor na licu mjesta”), pri čemu EBA sudjeluje u tim aktivnostima.

IV Sud se usredotočio na testiranje otpornosti na stres na razini EU-a koje je EBA provela 2018. godine. Sud je konkretno procijenio je li testiranje otpornosti na stres bilo primjereno svojoj svrsi, je li EBA imala dostatno jamstvo u pogledu pouzdanosti brojčanih podataka koje su izračunale pojedinačne banke te je li objavljivanjem rezultata dionicima omogućeno da donesu zaključak o otpornosti sustava.

V Sud je pregledao relevantnu dokumentaciju i razgovarao s osobljem EBA-e, ESRB-a i Europske središnje banke. Ujedno je proveo ankete među bankama i nadležnim tijelima te posjetio dva nacionalna nadležna tijela.

VI EBA je uz vrlo ograničene resurse i dosta uložених napora koordinirala taj postupak koji je uključivao velik broj dionika i kratke rokove.

VII Sud je utvrdio da je činjenica da u okviru EBA-e ključne odluke donose predstavnici nacionalnih nadzornih tijela dovela do toga da se pri osmišljavanju i provedbi testiranja otpornosti na stres nije u dostatnoj mjeri uzela u obzir perspektiva

na razini cijelog EU-a. Učinak toga vidljiv je u raznim fazama testiranja otpornosti na stres.

VIII Na početku procesa EBA nije utvrdila rizike ni razinu ozbiljnosti koju je smatrala relevantnom za postupak testiranja otpornosti na stres. S druge strane, ESRB, koji je osmislio stresni scenarij, dobio je znatne količine podataka od ESB-a te nacionalnih središnjih banaka i nadležnih tijela. Sud je utvrdio da, kao rezultat toga, EBA nije imala kontrolu nad važnim fazama procesa te je stoga došlo do sljedećeg:

- na važne sistemske rizike primijenjene su niske razine stresa ili stres uopće nije primijenjen
- šok nije prouzročen događajima unutar financijskog sustava EU-a, nego gospodarskim padom
- intenzitet gospodarskih šokova znatno se razlikovao među zemljama, pri čemu je često bio manje ozbiljan u zemljama sa slabijim gospodarstvom i osjetljivijim financijskim sustavom. Nije zajamčena minimalna razina ozbiljnosti koja je potrebna kako bi se prouzročio stres.

IX Kao drugo, iako joj je Uredbom povjereno jamčenje pouzdanosti i usporedivosti metoda, praksi i rezultata, EBA je svoje ovlasti iskoristila samo za pokretanje testiranja otpornosti na stres, utvrđivanje metodologije za aktivnosti testiranja otpornosti na stres te njihovo općenito koordiniranje. Odlučila je u potpunosti se osloniti na nadležna tijela za provjeru načina na koji banke primjenjuju metodologiju i procjenjuju učinke stresa. EBA nije provjeravala kontrolu kvalitete koju su obavljala nadležna tijela, što je jedna od ovlasti koja joj je povjerena Uredbom. U stvarnosti EBA trenutačno ne raspolaže resursima potrebnima za provedbu cjelovitog nadzora. Stoga nije zatražila posebne nadzore, nije sudjelovala ni u jednom izravnom nadzoru te je, uz iznimku utvrđivanja metodologije, proveden mali broj drugih aktivnosti u cilju jamčenja usporedivosti i pouzdanosti rezultata. Priručnik EBA-e u kojemu se opisuje način na koji nadležna tijela trebaju osiguravati kvalitetu nije obvezujuće naravi, čime je tim tijelima ostavljena velika sloboda.

X Kao treće, razina transparentnosti u publikacijama EU-a dosegla je dosad nezabilježenu razinu jer je omogućen pristup velikoj količini podataka o bankama. Međutim, u izvješćima EBA-e nisu navedene ključne informacije, odnosno informacije o kapitalnim zahtjevima za svaku banku i broju banaka koje ih ne bi ispunile u stresnim uvjetima. Nadalje, iako se intenzitet stresa/šokova znatno razlikovao među zemljama, u izvješću EBA-e nije objašnjeno da mali učinci (blago smanjenje kapitala) prouzročeni

stresom primijenjenim na banke u određenim zemljama nisu nužno posljedica stabilnosti banke, nego niske razine stresa.

XI S obzirom na navedeno te imajući na umu cilj utvrđivanja (nakupljenih) sistemskih osjetljivosti, Sud iznosi sljedeće preporuke čija je svrha povećati korisnost testiranja na stres:

- (a) EBA bi trebala iskoristiti svoje pravne ovlasti u svrhu bolje kontrole nad procesom testiranja otpornosti na stres
- (b) EBA bi trebala osmisliti pristup „odozgo prema dolje” za testiranje otpornosti na stres kojim bi se dopunio trenutačni pristup „odozdo prema gore”
- (c) odabir banaka za testiranje otpornosti na stres ne bi se trebao temeljiti samo na veličini nego i na riziku te sistemskoj važnosti te bi se trebala zajamčiti primjerena zemljopisna pokrivenost
- (d) EBA bi trebala zajamčiti da testiranje otpornosti na stres ispunjava svoju svrhu, a to je procjenjivanje otpornosti na nepovoljna tržišna kretanja. Konkretno, u okviru različitih testiranja otpornosti na stres trebala bi primjenjivati različite stresne scenarije, na odgovarajući način voditi računa o rizicima koji proizlaze iz financijskog sustava EU-a i zajamčiti minimalnu razinu stresa
- (e) EBA bi trebala objaviti minimalne kapitalne zahtjeve za pojedinačne banke i predstaviti rezultate na način na koji se korisnicima omogućuje njihovo stavljanje u kontekst
- (f) EBA bi trebala zatražiti dodatne resurse koji su joj potrebni kako bi u potpunosti obavljala svoje zadaće koje su joj povjerene Uredbom
- (g) u okviru sljedećeg preispitivanja Uredbe o osnivanju EBA-e Europska komisija trebala bi riješiti pitanje prikladnosti upravljačke strukture EBA-e.

Uvod

Testiranje otpornosti banaka na stres

01 Testiranjem otpornosti na stres procjenjuje se financijski položaj određene banke u slučaju velikog opterećenja. Temeljna je ideja testiranja otpornosti na stres predviđanje kretanja glavnih parametara održivosti banke u slučaju jednog velikog negativnog šoka ili više njih. Uzrok tih šokova mogu biti (i) događaji na razini tržišta, kao što su ozbiljna recesija, slom tržišta dionica ili gubitak povjerenja u banke; (ii) „idiosinkrastični“ događaji, odnosno šok za pojedinačnu banku koji nije nužno povezan s ukupnim gospodarskim stanjem; ili (iii) kombinacija tih dviju mogućnosti.

02 Testiranje otpornosti na stres prvotno je bilo alat kojim su se koristile same banke u okviru internog upravljanja rizicima, no kasnije i njihova nadzorna tijela. Općenito govoreći, to testiranje otpornosti na stres bilo je po svojoj prirodi mikrobonitetno jer je bilo usmjereno na otpornost pojedinačnih institucija, scenarijima se nisu predviđala prelijevanja na razini sustava, a proces je bio uglavnom usmjeren na zaštitu ulagača i deponenata.

03 Financijska kriza naglasila je nedostatke u praksama mikrobonitetnog testiranja otpornosti na stres. Prema izvješću skupine de Larosièrè iz 2009. godine, „testiranje otpornosti na stres prečesto se temeljilo na blagim ili čak pogrešnim pretpostavkama”¹. U razdoblju nakon financijske krize donositelji politika ujedno su prepoznali potrebu za time da se veća pozornost prida sistemskim šokovima koji istodobno utječu na cjelokupni financijski sustav. To obuhvaća primjenu gospodarskih i financijskih šokova, ispitivanje prelijevanja te učinak šokova na financijski sustav u cjelini.

Ovlasti EBA-e i drugi uključeni dionici

04 EBA, koja je osnovana 2010. godine, ovlaštena je za pokretanje i koordiniranje testiranja otpornosti na stres na razini EU-a, u suradnji s Europskim odborom za

¹ Izvješće Skupine na visokoj razini za financijski nadzor u EU-u (izvješće skupine de Larosièrè), 2009., odlomak 14.

sistemske rizike² (ESRB). Uredbom o osnivanju EBA-e ujedno je utvrđeno da bi EBA trebala „osigura[ti] usporedivost [...] i pouzdanost [...] metoda, praksi i rezultata”³.

05 Tim se testiranjima otpornosti na stres nastoji primijeniti opći, dosljedan šok na velik dio europskih banaka kako bi se procijenila otpornost financijskog sustava EU-a u cjelini. U tu se svrhu izrađuju osnovni scenarij (najbolja procjena budućih makroekonomskih uvjeta) i nepovoljni (stresni) scenarij (koji uključuje znatno negativniju procjenu).

06 EBA je 2011., 2014., 2016. i 2018. godine pokrenula i koordinirala testiranja otpornosti na stres banaka na razini EU-a. Općenito, testiranju otpornosti na stres može se pristupiti „odozgo prema dolje” ili „odozdo prema gore”. U okviru pristupa „odozgo prema dolje” nadzorno tijelo izrađuje nepovoljni scenarij i utvrđuje učinke na banke, kao što je to slučaj, primjerice, u Ujedinjenoj Kraljevini, Sjedinjenim Američkim Državama i Japanu. U ranim fazama procesa EBA se odlučila za pristup „odozdo prema gore”, u okviru kojeg nadzorno tijelo izrađuje scenarij, no banke izrađuju procjene učinaka do kojih dolazi zbog šokova na njihove glavne financijske parametre. EBA je u više navrata raspravljala o mogućnosti primjene pristupa „odozgo prema dolje”, posljednji put u prosincu 2016., no velika je većina članova njezina Odbora nadzornih tijela odbila taj prijedlog.

07 U kontekstu testiranja otpornosti na stres iz 2018. godine uloge raznih dionika (vidi [prilog I.](#)) moguće je opisati kako slijedi:

- EBA je pripremila metodologiju i priručnik za osiguravanje kvalitete u obliku općenitih, neobvezujućih smjernica, prikupila rezultate banaka nakon što su relevantna nadzorna tijela (nadležna tijela) provela proces osiguravanja kvalitete, obavila procjene brojčanih podataka i vjerodostojnosti te objavila povezane rezultate

² Europski odbor za sistemske rizike (ESRB) osnovan je kao neovisno tijelo Uredbom (EU) br. 1092/2010 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. u cilju nadzora financijskog sustava Europske unije (EU) te sprječavanja i ublažavanja sistemskog rizika (SL L 331, 15.12.2010., str. 1.).

³ Članak 32. stavak 3. a Uredbe (EU) br. 1093/2010 Europskog parlamenta i Vijeća o osnivanju europskog nadzornog tijela (Europskog nadzornog tijela za bankarstvo) (poznata pod nazivom „Uredba o osnivanju EBA-e”), (SL L 331, 15.12.2010., str. 12.).

- Opći odbor ESRB-a⁴ odobrio je nepovoljni scenarij. Prije toga osmišljen je nepovoljni scenarij o kojemu su raspravljali Radna skupina ESRB-a za testiranje otpornosti na stres i Savjetodavni tehnički odbor ESRB-a⁵. Radna skupina uvelike se oslanjala na resurse ESB-a (za pojedinosti vidi [prilog I.](#))
- ESB i nacionalne središnje banke dostavili su makroekonomske projekcije koje su iskorištene kao osnovni scenarij
- nadležna tijela (ESB za banke europodručja i nacionalna tijela za banke koje nisu u europodručju) bila su odgovorna za osiguravanje kvalitete projekcija banaka u pogledu učinaka stresa. Ograničeni resursi i složena upravljačka struktura onemogućili su EBA-i da primijeni ovlasti koje su joj povjerene Uredbom o osnivanju⁶.

08 Upravljačka struktura EBA-e temelji se na znatnom sudjelovanju nacionalnih tijela. Njezin Odbor nadzornih tijela sastoji se od predstavnika nacionalnih nadzornih tijela. U skladu s važećim zakonodavnim okvirom predstavnici biraju kandidata koji će djelovati kao predsjednik, no Parlament može uložiti prigovor na taj odabir. Iako je Uredbom utvrđeno da bi članovi Odbora nadzornih tijela trebali djelovati „neovisno i objektivno isključivo u interesu Unije kao cjeline”⁷, njihovo imenovanje ne mora odobriti nijedno tijelo EU-a te oni ostaju službenici nadležnih tijela koje je moguće zamijeniti u bilo kojem trenutku.

09 To može prouzročiti napetosti jer članovi Odbora nadzornih tijela mogu zastupati isključivo nacionalne interese i pritom dovoljno ne voditi računa o širim europskim

⁴ U članove ESRB-a ubrajaju se: Europska komisija, ESB, EBA, EIOPA i ESMA te nacionalna makrobonitetna tijela (središnje banke i nadležna nadzorna tijela).

⁵ Radna skupina ESRB-a za testiranje otpornosti na stres osnovana je u okviru Savjetodavnog tehničkog odbora ESRB-a, a čine je osoblje tajništva ESRB-a i članovi ESRB-a, uključujući EBA-u.

⁶ Uredba br. 1093/2010, članak 32. stavak 3.a: „U svrhu provođenja diljem Unije procjena otpornosti financijskih institucija u skladu s ovim člankom, Tijelo može izravno od tih financijskih institucija zatražiti informacije u skladu s člankom 35. i podložno u njemu utvrđenim uvjetima. Također od nadležnih tijela može zatražiti da provedu posebne nadzore. Može od nadležnih tijela zatražiti da provedu nadzore na licu mjesta te može sudjelovati u takvim nadzorima na licu mjesta, u skladu s člankom 21. i podložno u njemu utvrđenim uvjetima, radi osiguravanja usporedivosti i pouzdanosti metoda, praksi i rezultata”.

⁷ Članak 42. Uredbe o osnivanju EBA-e.

interesima. Komisija je već 2014. godine prepoznala⁸ činjenicu da se zbog tih napetosti katkad ne donose odluke, posebice u području usklađivanja regulatorne i nadzorne prakse, ili da se pak promiču odluke koje su više usmjerene na nacionalne interese nego na šire interese EU-a. Stoga je 2017. godine podnijela prijedlog o izmjeni Uredbe o europskim nadzornim tijelima (koja obuhvaća i EBA-u)⁹, koji se među ostalim odnosi na pitanja financiranja i upravljanja. Konkretno, jedan je od ciljeva jamčenje veće usmjerenosti na EU pri donošenju odluka nego što je to trenutačno slučaj. Komisija je predložila da bi EBA trebala imati upravni odbor sa stalnim članovima, na temelju užeg popisa kandidata koji bi sastavila Komisija i koje bi imenovalo Vijeće, koje ne bi imalo pravo glasa u okviru Odbora. Međutim, suzakonodavci nisu postigli dogovor o navedenom prijedlogu. Ipak, namjera je bila ojačati upravljačku strukturu europskih nadzornih tijela na drugi način te je tako političkim dogovorom od 21. ožujka 2019. ojačan položaj predsjednika.

⁸ Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o djelovanju europskih nadzornih tijela (ESA) i Europskog sustava financijskog nadzora (ESFS), COM(2014) 509 final od 8. kolovoza 2014.

⁹ COM(2017) 536 final od 20. rujna 2017., kako je izmijenjeno dokumentom COM(2018) 646 final od 12. rujna 2018.

Revizijski pristup

10 S obzirom na to da su prethodna testiranja otpornosti na stres koje je provela EBA bila predmet određenih kritika, Sud je odlučio provesti reviziju testiranja otpornosti na stres iz 2018., istodobno uzimajući u obzir aspekte testiranja otpornosti na stres iz 2016. godine. Revizijom se nastojalo procijeniti jesu li upravljanje testiranjima otpornosti na stres koje provodi EBA i njihova provedba dostatni da se jasno utvrdi je li financijski sustav EU-a otporan. U tu je svrhu Sud postavio sljedeća pitanja:

- (a) Je li testiranje otpornosti na stres primjereno svojoj svrsi?
- (b) Je li EBA imala jamstvo za točnost izračuna banaka?
- (c) Je li objavljivanjem rezultata dionicima omogućeno procjenjivanje otpornosti sustava?

11 Kriteriji revizije utvrđeni su na temelju relevantnih pravnih instrumenata, međunarodnih standarda koje su uspostavile Banka za međunarodne namire i sama EBA te najboljih praksi drugih tijela koja provode testiranje otpornosti na stres, kao što su središnje banke Ujedinjene Kraljevine i Sjedinjenih Američkih Država. Dodatne pojedinosti o kriterijima navedene su u različitim dijelovima ovog izvješća.

12 Revizijski dokazi pribavljeni su na temelju sljedećeg:

- (a) pregleda relevantne dokumentacije EBA-e, ESRB-a i ESB-a
- (b) elektroničke ankete koju su ispunili članovi osoblja nadležnih tijela i nadziranih banaka
- (c) posjeta nadležnim tijelima
- (d) razgovora koji su obavljani s članovima osoblja EBA-e, ESRB-a i ESB-a.

13 Očekuje se da će se provedbom revizije dobiti informacije na kojima će se moći temeljiti rasprava o koristima i troškovima testiranja otpornosti na stres, kao i prednostima i nedostacima različitih metodoloških pristupa.

Opažanja

U testiranju otpornosti na stres koji je provodila EBA postojali su određeni nedostaci u pogledu procjene otpornosti na sistemske rizike

14 Sustav testiranja otpornosti na stres na razini EU-a osmišljen je¹⁰ u cilju procjenjivanja otpornosti financijskih institucija EU-a na nepovoljna tržišna kretanja i mogućnosti povećanja sistemskog rizika u stresnim okolnostima. Nepovoljna tržišna kretanja u Uredbi o osnivanju EBA-e definirana su kao mikrobonitetni trendovi, potencijalni rizici i osjetljivosti¹¹.

15 Očekuje se da će se testiranjem otpornosti na stres utvrditi koje institucije same po sebi mogu predstavljati sistemski rizik, posebice u stresnim okolnostima, i zajamčiti ublažavanje tih rizika¹². Odbor nadzornih tijela EBA-e bira banke čija se otpornost na stres testira. Bazelski odbor za nadzor banaka¹³ i sama EBA¹⁴ utvrđuju relevantne referentne vrijednosti za testiranje otpornosti na stres. Zaključili su da je u okviru testiranja otpornosti na stres potrebno jasno i formalno utvrditi ciljeve te da bi scenarij trebao biti osmišljen u skladu s njima. Testiranje otpornosti na stres trebalo bi biti dovoljno ozbiljno, ali i uvjerljivo.

16 Sud je stoga ispitao:

- (a) odgovara li uzorak banaka sudionica svrsi testiranja
- (b) odgovaraju li utvrđeni rizici svrsi testiranja i

¹⁰ Članak 21. stavak 2. točka (b) Uredbe o EBA-i.

¹¹ Uvodna izjava 43. Uredbe o osnivanju EBA-e i izvješće skupine de Larosière, odlomak 4.

¹² Članak 22. stavak 2. i članak 23. Uredbe o EBA-i.

¹³ Bazelski odbor za nadzor banaka, Banka za međunarodne namire, *Stress testing principles* (Načela testiranja otpornosti na stres), posljednje ažuriranje u listopadu 2018. godine.

¹⁴ EBA/GL/2018/03 od 19. srpnja 2018.: Guidelines on the revised common procedures and methodologies for the SREP and supervisory stress testing (Smjernice o revidiranim zajedničkim postupcima i metodologijama za SREP i nadzorno testiranje otpornosti na stres).

(c) je li primijenjeni stres bio dovoljno ozbiljan za procjenjivanje otpornosti.

Određene rizične banke nisu obuhvaćene testiranjem otpornosti na stres

17 EBA je nastojala obuhvatiti širok raspon bankovne imovine EU-a, kao i najveće banke. Svojim je uzorkom stoga obuhvatila samo banke s najmanje 30 milijardi eura konsolidirane imovine.

18 Broj banaka sudionica smanjio se u odnosu na prvi krug testiranja otpornosti na stres. U testiranju provedenom 2011. godine sudjelovalo je 90 banaka u 21 zemlji, dok se ta brojka do 2018. smanjila na 48 banaka u 15 zemalja: devet zemalja u kojima je ESB glavno nadzorno tijelo¹⁵ te šest zemalja u kojima ESB nije glavno nadzorno tijelo¹⁶.

19 Konačnim uzorkom nisu obuhvaćene sve banke koje su prešle prag od 30 milijardi eura: uključene su najveće banke sve dok uzorkom nije obuhvaćeno približno 70 % banaka u europodručju s obzirom na ukupnu konsolidiranu imovinu te približno 70 % banaka izvan europodručja. To je značilo da je stvarni prag za banke u europodručju iznosio 100 milijardi eura, što je dovelo do isključivanja nekih zemalja s manje razvijenim bankovnim sustavima.

20 Sud je ujedno utvrdio da je Odbor nadzornih tijela naposljetku izuzeo sedam banaka s imovinom u vrijednosti većoj od 30 milijardi eura jer su bile u postupku restrukturiranja¹⁷ ili spajanja s drugom bankom ili je do trenutka usvajanja uzorka vrijednost njihove konsolidirane imovine pala ispod minimalnog praga. Međutim, banke koje su u postupku restrukturiranja i kojima su isplaćene državne potpore ubrajaju se među najosjetljivije. Naposljetku, među izuzetim su bankama i banke koje su se naknadno suočile s manjkom kapitala.

21 Sud nije pronašao dokaze o tome da je Odbor nadzornih tijela EBA-e pri odabiru banaka raspravljao o prednostima i nedostacima upotrebe dodatnih kriterija temeljenih na riziku. Odluka EBA-e o upotrebi veličine kao jedinog kriterija ima sljedeće nedostatke:

¹⁵ Austrija, Belgija, Njemačka, Španjolska, Finska, Francuska, Irska, Italija i Nizozemska.

¹⁶ Danska, Mađarska, Norveška, Poljska, Švedska i Ujedinjena Kraljevina.

¹⁷ U testiranjima otpornosti na stres provedenima 2011. i 2014. godine uzorkom su obuhvaćene banke u postupku restrukturiranja.

- nije obuhvaćena nijedna od banaka s visokim udjelom loših kredita, iz pet zemalja, kao ni banke koje su iznimno izložene domaćem državnom dugu ili drugom obliku javnog duga¹⁸
- informacije o bankama čija je tržišna vrijednost mnogo manja od knjigovodstvenog kapitala isto tako nisu upotrijebljene u okviru procesa odabira.

U nepovoljnom scenariju odgovarajuće se ne odražava relevantnost nekih važnih sistemskih rizika

22 U skladu s Uredbom o osnivanju EBA-e, EBA ima obvezu pokretanja i koordiniranja testiranja otpornosti na stres na razini EU-a, u suradnji s ESRB-om. Međutim, pojedinačne uloge obiju strana nisu formalno definirane. Tijekom godina uspostavljena je praksa u okviru koje EBA od ESRB-a traži da pripremi nepovoljni scenarij uz pomoć različitih odbora u kojima sudjeluju predstavnici EBA-e (vidi [sliku 1.](#) u [prilogu I.](#)).

23 Nepovoljni scenarij iz 2018. godine osmislila je Radna skupina ESRB-a za testiranje otpornosti na stres, koju su činili članovi osoblja tajništva ESRB-a i članovi ESRB-a¹⁹, a izradi je pridonio i ESB. Radnom skupinom predsjedao je predstavnik ESB-a (zamjenik glavnog direktora Uprave za makrobonitetnu politiku i financijsku stabilnost), a skupina se uvelike oslanjala na resurse ESB-a (osoblje, modeli i podatci). Ti resursi ESB-a²⁰ u velikoj su mjeri iskorišteni za kalibraciju modela s pomoću kojih su dobivene varijable koje su banke morale upotrijebiti za svoje izračune.

24 Uzimajući u obzir da je cilj testiranja otpornosti na stres procjena načina na koji bi se sistemski rizici povećali u stresnim okolnostima (vidi odlomak [14.](#)), polazna točka za osmišljavanje scenarija za testiranje otpornosti na stres trebala bi biti utvrđivanje najvažnijih rizika s obzirom na njihovu sistemsku prirodu te njihovu relevantnost.

¹⁸ Prema prikazu rizika koji je EBA objavila u prosincu 2017. i u kojem su financijski sustavi zemalja poredani po udjelima loših kredita, pet je zemalja (GR, CY, PT, BG i SI) imalo udio loših kredita od otprilike 10 %. Nijedna od tih pet zemalja nije bila obuhvaćena uzorkom testiranja otpornosti na stres.

¹⁹ U članove ESRB-a ubrajaju se Europska komisija, ESB, EBA i nacionalna makrobonitetna tijela (središnje banke i nadležna nadzorna tijela).

²⁰ Osoblje Uprave za makrobonitetnu politiku i financijsku stabilnost, Međunarodna uprava te Uprava za gospodarstvo.

Nakon toga bi trebalo primijeniti odgovarajuću razinu stresa na ključne pokretače rizika.

25 Sud je stoga ispitao:

- (a) jesu li utvrđeni najvažniji sistemski rizici;
- (b) jesu li ti rizici prouzročili primijenjeni stres.

Nisu uzeti u obzir svi sistemski rizici

26 Odbor nadzornih tijela EBA-e nije službeno prenio ESRB-u svoja stajališta o rizicima na koje bi trebalo primijeniti stres (tj. koji bi trebali poslužiti kao okidač) na početku procesa, neovisno o tome potječu li iz financijskog sektora EU-a, rizika specifičnih za određenu zemlju ili rizika koji proizlaze iz pojedinačnih banaka ili skupina banaka koje bi mogle ozbiljno ugroziti financijski sustav. Iako postoje određena preklapanja u članstvu u različitim odborima koji su osmišljavali nepovoljni scenarij, Odbor EBA-e odobrio je rizike tek pri kraju tog procesa (prosinac 2017.).

27 Stoga je utvrđivanje rizika uglavnom prepušteno ESRB-u, na temelju rasprava na razini uključenih odbora, uključujući njegovu Radnu skupinu za testiranje otpornosti na stres. U ovlastima Radne skupine jasno je navedeno da ona treba razmatrati način na koji je moguće obuhvatiti sistemske rizike, uključujući one koji utječu na pojedinačne sektore ili nekoliko zemalja, te da bi se usvojenim pristupom trebalo nastojati primijeniti dostatnu razinu stresa na banke.

28 ESRB redovito provodi procjenu rizika koja se upotrebljava i u svrhe provedbe testiranja otpornosti na stres. Ostale informacije na kojima se temeljilo testiranje otpornosti na stres bile su: (i) rezultat ankete s pristupom „odozdo prema gore” koju su ispunila makrobonitetna tijela; (ii) informacije koje su izravno dali članovi ESRB-a; (iii) rasprave i prezentacije sa sastanaka stručnih skupina ESRB-a; (iv) niz podataka obuhvaćenih prikazom rizika koji je izradio ESRB²¹; i (v) interna analiza ESB-a.

29 U okviru ankete s pristupom „odozdo prema gore”, na kojoj se među ostalim temelji testiranje otpornosti na stres, od makrobonitetnih tijela na tromjesečnoj se osnovi traži da utvrde i rangiraju niz rizika za financijsku stabilnost koji su relevantni za njihova gospodarstva i EU. Međutim, ishod ankete imao je nedostatke, koji bi mogli

²¹ U skladu sa zakonom, ESRB je obavezan izrađivati redovite prikaze rizika. ESRB ne procjenjuje rizike niti se osvrće na njih, no pruža informacije o pojedinim zemljama za određeno razdoblje (tj. ne postoje povijesni podatci za procjenjivanje eventualnih promjena).

utjecati na proces utvrđivanja rizika i objedinjavanja podataka te bi ga mogli učiniti pristranim, primjerice:

- makrobonitetna tijela sustavno pozitivnije procjenjuju vlastite zemlje u usporedbi sa stanjem u EU-u kao cjelini. To može dovesti do toga da se rizicima koji potječu iz jedne zemlje ili podskupine zemalja dodijeli manji ponder od onoga koji bi im se trebao dodijeliti
- postoje znatna odstupanja u prizvuku i sadržaju kvalitativnih procjena koje su provela makrobonitetna tijela. Kad je riječ o sadržaju, neka tijela u svojim odgovorima ističu negativne strane, dok druga ističu upravo suprotno.

30 Opći odbor ESRB-a odabrao je četiri rizika kao pokretače nepovoljnog scenarija, kako je objašnjeno u opisnom dijelu scenarija (vidi [prilog II.](#)). Iako su rizici koji proizlaze iz kvalitete imovine u bankovnom sektoru, npr. problemi povezani s lošim kreditima, ocijenjeni važnima u anketi s pristupom „odozdo prema gore”, oni nisu svrstani među glavne rizike ili šokove u okviru nepovoljnog scenarija²², unatoč tome što su loši krediti bili uzrok većine sanacija banaka nakon financijske krize (za dodatne pojedinosti vidi odlomak [37.](#)).

31 Rizici povezani s likvidnošću za same banke nisu obuhvaćeni testiranjem jer je ono sumjereno na solventnost banaka. Odbor nadzornih tijela EBA-e posljednji je puta raspravljao o pitanju obuhvaćanja rizika povezanih s likvidnošću 2011. godine²³. Za usporedbu, MMF koji također provodi testiranje otpornosti bankovnog sustava u europodručju na stres primijenio je dvojaki pristup kojim je obuhvaćeno testiranje i likvidnosti i solventnosti.

32 ESRB nije utvrdio rizike za koje postoji mogućnost da potječu iz pojedinačnih banaka ili skupina banaka, unatoč jasnim ovlastima²⁴ da utvrdi i rizike koje pojedinačne institucije predstavljaju za financijski sustav. Umjesto toga, u okviru procesa

²² Kad je riječ o kvaliteti imovine, npr. lošim kreditima, postoji tek neizravna poveznica kao jedan od čimbenika za dohodak banaka i tek općeniti opis scenarija s učinkom na cijene nekretnina i loše kredite, no ne i scenarij koji je posebno prilagođen kako bi se njime obuhvatile banke sa slabim portfeljima.

²³ ESB je 2019. godine proveo samostalno testiranje otpornosti na stres povezano s likvidnošću.

²⁴ Članak 22. stavak 2. Uredbe o osnivanju EBA-e.

utvrđivanja rizika u obzir su se uzimale ukupne vrijednosti na nacionalnoj razini te razini europodručja ili EU-a.

33 EBA redovito objavljuje prikaze rizika²⁵, u okviru kojih se navode i prate sistemski rizici. U prikazu koji je izradila EBA za svaki rizik opisuju se pokretači rizika i razina rizika, odnosno vjerojatnost ostvarenja čimbenika rizika i izgledni učinak na banke, uključujući statističke trendove bez komentara. Međutim, ti pokazatelji iz prikaza nisu imali izričitu ulogu pri izradi testiranja otpornosti na stres, niti je EBA zatražila da se upotrijebe kao ključne informacije.

Primijenjeni stres rezultat je gospodarskog pada, a ne šoka koji proizlazi iz financijskog sektora EU-a

34 Na temelju utvrđenih rizika, samim nepovoljnim scenarijem trebalo bi „utvrditi intenzitet šokova, putove prijenosa i razdoblje tijekom kojeg čimbenici stresa mogu utjecati na banke”²⁶. Međutim, Odbor nadzornih tijela EBA-e nije održao službenu raspravu niti donio službenu odluku o vrsti šokova koje treba primijeniti na banke prije procesa utvrđivanja rizika. To je prepušteno ESRB-u. Predsjednik Radne skupine tek je pred kraj procesa Odboru nadzornih tijela EBA-e predstavio scenarij i motivirajuće rizike.

35 Za testiranje iz 2018. godine, kao i za prijašnja testiranja otpornosti na stres, EBA je primijenila pristup koji se sastojao od niza nepovoljnih makroekonomskih i financijskih događaja, s učinkom na varijable kao što su BDP, nezaposlenost, cijene nekretnina i kamatne stope, čiji bi učinci postali vidljivi tijekom razdoblja od tri godine. Osnovni scenarij odgovara najnovijim makroekonomskim projekcijama Eurosustava i ESB-a²⁷ za EU, a nepovoljni scenarij obuhvaća niz odstupanja od osnovnog scenarija tijekom istog razdoblja za glavne parametre.

36 Testiranjem otpornosti na stres koje provodi EBA obavljena je procjena osjetljivosti sustava i banaka na zajednički makrofinancijski stres (gospodarski pad), a ne na ozbiljan financijski šok, zbog kojeg bi zatim došlo do određene razine stresa. Međutim, prema radnom dokumentu Banke za međunarodne namire iz 2009. godine,

²⁵ Obveza izrade prikaza rizika utvrđena člankom 22. stavkom 2. Uredbe o osnivanju EBA-e.

²⁶ Banka za međunarodne namire, Institut za financijsku stabilnost, „FSI Insights on policy implementation No 12” (Informacije Instituta za financijsku stabilnost o provedbi politika br. 12., testiranje otpornosti na stres banaka – usporedna analiza, studeni 2018.

²⁷ Prije 2018. godine osnovni scenarij temeljio se na projekcijama Europske komisije.

empirijski dokazi ne potvrđuju implicitnu pretpostavku o prethodnim testiranjima otpornosti na makrostres, odnosno da je riječ o ozbiljnom makroekonomskom šoku koji dovodi do sloma nestabilnog financijskog sustava²⁸.

37 U izboru scenarija gospodarskog pada nije se odražavala važnost pojedinih rizika, uključujući njihovu nejednaku raspoređenost po zemljama. Isto tako, odabirom scenarija pada u okviru kojeg se stres primjenjuje na financijske rizike implicitno je onemogućeno utvrđivanje osjetljivosti na specifične sistemske rizike. Drugim riječima, scenarij se nije temeljio na financijskom šoku prouzročenom propašću velikih financijskih institucija ili sistemskim rizicima koji su utvrđeni u prikazu rizika koji je izradila EBA (vidi odlomak **33.**), kao što su:

- snažan porast stopa središnje banke ili snažan porast raspona kredita za državne obveznice određenih država članica koji bi dodatno pogoršali dužničku krizu
- preostale visoke razine loših kredita s obzirom na moguće povećanje prepreka smanjenju loših kredita i rizik od povišenih razina zaduženja.

38 Nadalje, pad iskorišten u scenariju prouzročen je događajima izvan EU-a. Ni u okviru nepovoljnog scenarija iz 2018. godine ni u okviru bilo kojeg prethodnog nepovoljnog scenarija kao jedan od okidača za nepovoljni scenarij nije se upotrebljavao događaj ili rizik unutar EU-a. Isto tako, nije se razmatralo da se kao okidač iskoristi događaj ili rizik unutar bankovnog sektora²⁹, unatoč tome to što je iz ankete s pristupom „odozdo prema gore” (vidi **prilog II.**) vidljivo da su dva od četiri najvažnija rizika potekla iz bankovnog sektora. Scenarijem nisu obuhvaćeni ni čimbenici kojima se pojačava učinak (npr. rasprodaja portfelja, propast jedne banke koja utječe na raspon kredita drugih banaka) i različiti stupnjevi naslijeđenih problema diljem zemalja, iako je to u određenoj mjeri postignuto posredno preko varijabli scenarija (npr. povećanje kamatnih stopa).

²⁸ Rodrigo Alfaro / Matthias Drehmann, „BIS quarterly Review” (Tromjesečni pregled Banke za međunarodne namire), prosinac 2009., str. 34., kao i Borio, Drehmann, Tsatsaronis, „BIS Working Papers No 369” (Radni dokumenti Banke za međunarodne namire br. 369.), str. 8.

²⁹ Kao što su rizici povezani s kvalitetom imovine u portfeljima banaka ili zabrinutosti u pogledu profitabilnosti banaka.

U okviru nepovoljnog scenarija iz 2018. nije se zajamčila minimalna ozbiljnost za sve zemlje te je taj scenarij bio manje ozbiljan od financijske krize

39 Pri osmišljavanju scenarija iz 2018. relevantna Radna skupina ESRB-a uzela je u obzir kritike prethodnih testiranja, kao što su činjenice da scenarij (i) nije bio dovoljno usmjeren na budućnost ili (ii) je bio manje relevantan za neke zemlje, pri čemu je stupanj ozbiljnosti bio neujednačen.

40 Ni EBA ni ESRB nisu *ex ante* pojasnili što smatraju „ozbiljnim”. Iako je Radna skupina napravila usporedbe na razini država članica, glavni naglasak tih usporedbi ozbiljnosti, kako interno na razini ESRB-a tako i u publikacijama, prije svega bio je na razini ozbiljnosti na ukupnoj razini EU-a i europodručja. Nepovoljna posljedica toga je to što naglasak nije stavljen na kretanje parametara na razini država članica, a upravo bi u tom području mogle biti izražene brojne osjetljivosti.

41 Sud je stoga ispitao proces izrade scenarija (uključujući aspekte izrade modela) i predloženo kretanje za niz parametara.

42 Utvrdio je da su nacionalne središnje banke i nadzorna tijela u velikoj mjeri sudjelovali u izradi nepovoljnog scenarija tako što su članovi njihova osoblja bili prisutni u Radnoj skupini i Općem odboru ESRB-a. Primjerice, većina ostvarenja koja su nastala na temelju procesa izrade modela dobivena je s pomoću takozvanih elastičnosti osnovnog modela, koje pružaju nacionalne središnje banke u okviru ESB-ova redovnog procesa prognoziranja.

43 Takva izražena uloga nacionalnih tijela i ograničena mogućnost EBA-e da kontrolira taj proces nije dovela do postizanja nepristranog i objektivnog nepovoljnog scenarija kojim bi se dosljedno uzele u obzir osjetljivosti banaka i zemalja na razini EU-a. Kao rezultat rasprava unutar struktura ESRB-a donesen je određen broj *ad hoc* odluka u pogledu nepovoljnog scenarija (vidi [okvir 1.](#)).

Okvir 1.

Odluke koje su donijele strukture ESRB-a

- Tijela nekih država članica zatražila su da se poveća ozbiljnost za njihova gospodarstva (npr. u obliku veće deprecijacije valute), dok su se druga zalagala za manju ozbiljnost (npr. u smislu smanjenja BDP-a).
- U kasnijim fazama procesa EBA je zatražila minimalne razine ozbiljnosti u smislu smanjenja BDP-a, odnosno da bi sve države članice trebale iskusiti negativan kumulativni rast tijekom trogodišnjeg razdoblja. Zbog toga je došlo do određenih nesuglasica na sastanku Radne skupine ESRB-a za testiranje otpornosti na stres jer su se neki članovi protivili dodatnoj ozbiljnosti (u smislu odstupanja od osnovnog scenarija). Smatrali su da je postojeća razina za njihove zemlje dostatna i u skladu s dogovorenom metodologijom. Naposljetku je dogovoren minimum negativnog kumulativnog rasta u visini od nešto ispod 0,2 % za svaku državu članicu. To je značilo povećanje ozbiljnosti scenarija za 11 država članica u vrlo kasnoj fazi procesa izrade scenarija.

44 Osim nacionalnih središnjih banaka u izradu scenarija u velikoj mjeri bio je uključen i ESB, posebice uprave povezane s monetarnom politikom, a ne s nadzornom funkcijom ESB-a. S jedne strane, ESRB kao rezultat toga nije razmotrio moguće posljedice budućih odluka u području monetarne politike koje bi mogle biti jedne od okidača za nepovoljni scenarij³⁰. S druge strane, pretpostavio je da bi monetarna politika (i) u okviru nepovoljnog scenarija ograničila povećanje dugoročnih kamatnih stopa u EU-u i (ii) spriječila znatno širenje kreditnog raspona za državni dug³¹ (tj. razlika u prihodima od obveznica koje bi izdale različite nacionalne vlade). Takvo širenje dogodilo se tijekom europske dužničke krize. Stoga relativno niska kamatna stopa raste u okviru nepovoljnog scenarija.

45 Sve u svemu, na različite zemlje primjenjivale su se vrlo različite razine šoka, pa su banke bile izložene različitim razinama šoka ovisno o svojoj geografskoj izloženosti. Na

³⁰ Potrebno je naglasiti da je u izvješću „de Larosière” među ostalim zaključeno da su temeljni čimbenici koji su prouzročili krizu bili visoka likvidnost i povezana niska kamatna stopa koji su bili prisutni na globalnoj razini.

³¹ Jedna od pretpostavki pri izradi modela bila je kalibracija šokova u vezi s kamatnim stopama na temelju razdoblja nakon 2012. godine, u usporedbi s gospodarskim šokovima koji su kalibrirani na mnogo duža razdoblja. Razlog tomu bila je činjenica da su monetarna tijela od 2012. godine imala spremnu politiku za interveniranje kako bi zadržala niske kamatne stope tijekom razdoblja stresa.

primjer, Švedska je imala najveći šok u pogledu BDP-a u apsolutnom smislu, pri čemu je taj šok bio više nego dvostruko veći nego u Italiji (vidi zemljopisni prikaz svih zemalja na [slici 4.](#) u nastavku izvješća).

46 Kako bi procijenio ozbiljnost testiranja otpornosti na stres provedenog 2018. godine, Sud je pregledao scenarij uzimajući u obzir niz dimenzija, usporedbom aspekata scenarija u odnosu na prethodna testiranja otpornosti na stres koja je provela EBA, povijesnih događaja (financijska kriza iz 2008.) i scenarija kojima su se koristila druga tijela koja provode testiranja otpornosti na stres, kako je opisano u odlomcima u nastavku.

47 Kako je navedeno u odlomku [35.](#), nepovoljan scenarij utvrđen je s obzirom na osnovni scenarij tijekom predviđenog razdoblja, a EBA je u svojoj komunikaciji istaknula da je testiranje otpornosti na stres provedeno 2018., u usporedbi s prethodnim testiranjima koje je proveo, bilo najozbiljnije u pogledu odstupanja varijable BDP-a (odstupanje od 8,3 %). Međutim, najvažniji je ipak apsolutni pad između polazne točke (BDP iz 2017.) i krajnje točke u slučaju nepovoljnog scenarija (vidi [pojmovnik](#)). Drugim riječima, čak i veliko odstupanje može podrazumijevati vrlo nisku razinu stresa ako je osnovni scenarij čvrst i izmijenjen tako da bude pozitivniji, kao što je to ovdje bio slučaj.

48 Štoviše, nepovoljni scenarij iz 2018. zapravo je dovršen krajem studenoga 2017. Međutim, novi je scenarij dovršen u prosincu 2017. godine, a nepovoljni scenarij morao je biti povezan s njim. Kako je osnovni scenarij postajao sve pozitivniji, apsolutne razine stresa u odnosu na polaznu točku bile su niže za mnoge zemlje. EBA je stoga nastojala zajamčiti primjenu minimalnih razina stresa (vidi [okvir 1.](#)). To je napravljeno vrlo kasno te je podrazumijevalo mnogo izmjena pred sam kraj procesa.

49 U usporedbi s testiranjima otpornosti na stres koje je EBA provela 2014. i 2016. godine, nepovoljni scenarij iz 2018. bio je ozbiljniji, primjerice, u pogledu BDP-a europodručja i nezaposlenosti u smislu odstupanja od osnovnog scenarija. Međutim, s obzirom na povoljne projekcije za osnovni scenarij, situacija je drugačija u apsolutnom smislu:

- BDP europodručja pokazao se snažnijim u okviru testiranja iz 2018. godine, iako tek u maloj mjeri. Međutim, to nije bio slučaj u većini država članica (vidi [tablicu 1.](#)). U usporedbi s prethodnim testiranjima, apsolutni pad bio je najveći u okviru testiranja provedenog 2018. godine, u nekoliko velikih gospodarstava od kojih se većina prilično dobro nosila s posljednjom recesijom. U slučaju drugih država članica, koje su se suočile sa znatnim problemima

tijekom posljednje recesije, apsolutni pad u okviru scenarija bio je relativno blag. Ta specifična različita pojava nepovoljnih učinaka na BDP u različitim državama članica nije dobro objašnjena

- kad je riječ o nezaposlenosti, testiranje provedeno 2018. godine neznatno je blaže jer je osnovni scenarij za nezaposlenost bio mnogo pozitivniji.

Tablica 1. – Scenarij u kojemu je apsolutni pad BDP-a za svaku državu članicu bio najveći

2014.	2016.	2018.
Češka Republika	Bugarska	Belgija
Irska	Estonija	Danska
Španjolska	Grčka	Njemačka
Hrvatska	Latvija	Francuska
Italija	Nizozemska	Poljska
Cipar	Austrija	Švedska
Litva	Portugal	Ujedinjena Kraljevina
Luksemburg	Slovačka	
Mađarska	Finska	
Malta		
Rumunjska		
Slovenija		

Izvor: ESRB i vlastiti izračuni.

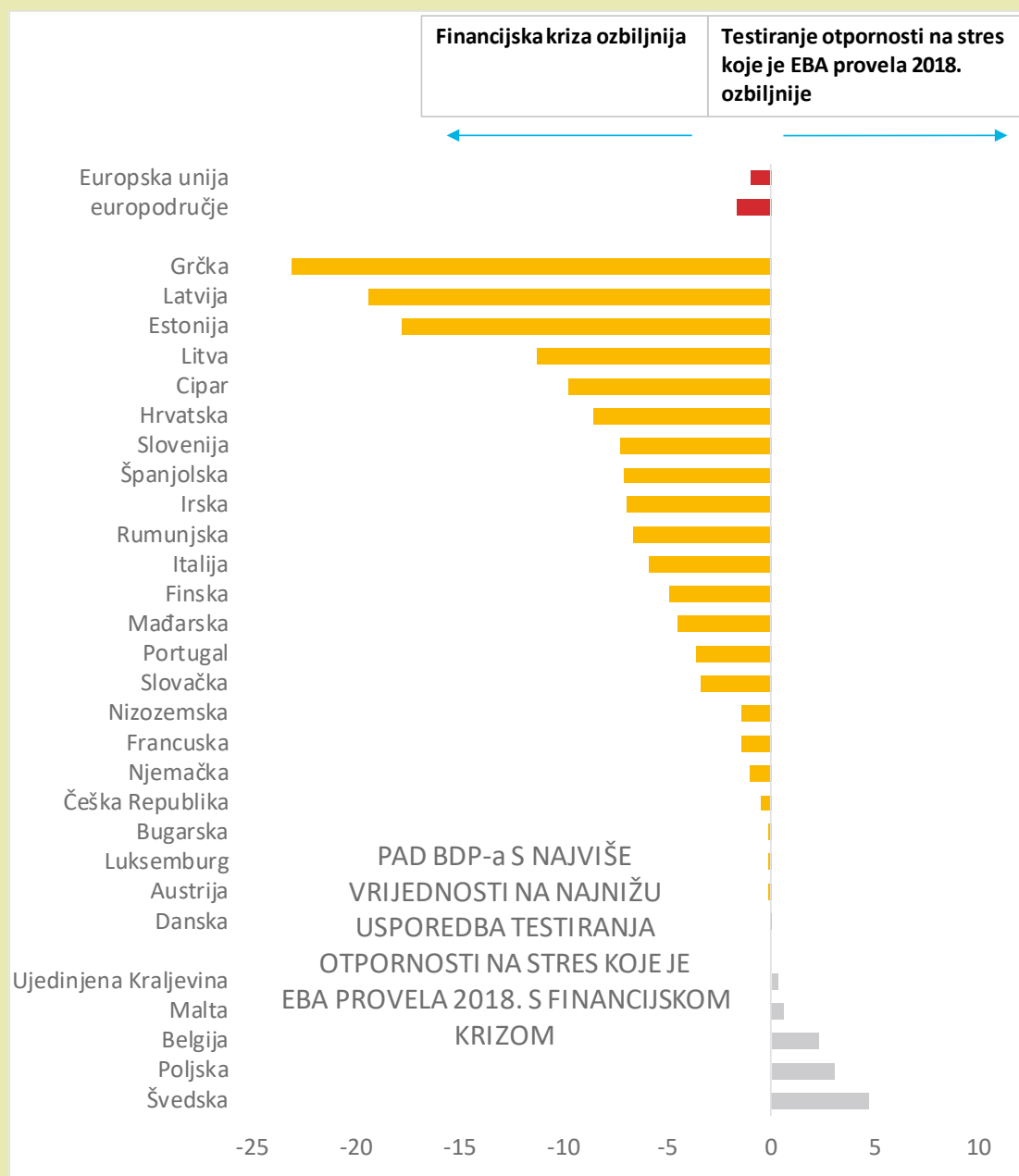
50 Kada ga se ispita sa stajališta pojedinačnih gospodarstava i varijabli, primijenjeni stres nije dosljedno ozbiljan. Pad BDP-a u apsolutnom smislu nije jednako ozbiljan kao tijekom financijske krize i razdoblja nakon nje za većinu država članica, a porast nezaposlenosti znatno je manje ozbiljan te u nekim slučajevima postoji vrlo velika razlika (vidi [okvir 2.](#)).

Okvir 2.

Ozbiljnost scenarija na razini država članica u usporedbi s financijskom krizom i razdobljem nakon nje

Kao što je prikazano na [slici 1.](#), pad s najviše vrijednosti na najnižu za BDP u okviru nepovoljnog scenarija iz 2018. godine mnogo je manji od pada tijekom financijske krize i razdoblja nakon nje za 23 od 28 država članica.

Slika 1. – Pad BDP-a s najviše vrijednosti na najnižu: usporedba nepovoljnog scenarija i financijske krize

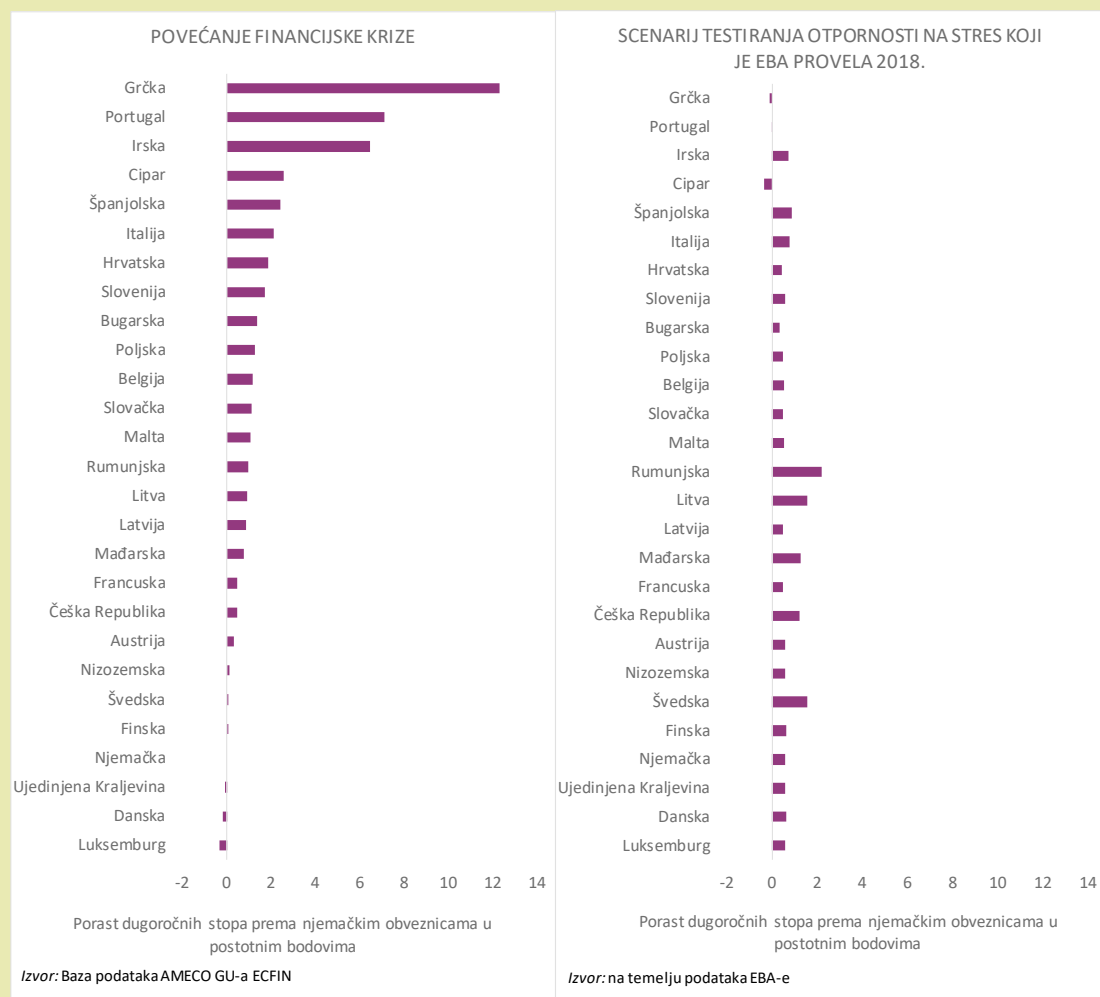


Izvor: baza podataka AMECO, vlastiti izračuni.

Porast nezaposlenosti po državama članicama u okviru nepovoljnog scenarija iz 2018. s najviše vrijednosti na najnižu manji je nego tijekom financijske krize i razdoblja nakon nje za 20 država članica. U slučaju deset od tih zemalja (GR, ES, CY, LI, LV, IE, HR, PT, BG, IT) povećanje je bilo znatno manje naglašeno u odnosu na financijsku krizu (tj. porast nezaposlenosti od pet postotnih bodova ili više tijekom financijske krize i razdoblja nakon nje, dok je u pet od tih deset zemalja porast nezaposlenosti iznosio deset ili više postotnih bodova, odnosno približno 20 postotnih bodova u Grčkoj i Španjolskoj). Isto tako, u Grčkoj, Španjolskoj i Cipru pad nezaposlenosti zabilježen je i u okviru nepovoljnog scenarija.

Kako je prikazano na [slici 2.](#) za raspon kredita za državne obveznice (tj. kamatne stope prema njemačkim obveznicama), proširenje raspona za određeni broj država članica (kao što su GR, IE, CY, ES, IT, PL i BE) mnogo je manje izraženo nego što je to bilo tijekom financijske krize.

Slika 2. – Godišnja prosječna promjena u kamatnim stopama prema njemačkim obveznicama tijekom trogodišnjeg razdoblja



Izvor: baza podataka AMECO, vlastiti izračuni.

51 Najvažnije vanjske referentne vrijednosti za testiranje koje provodi EBA su testiranje otpornosti na stres koje provodi središnja banka Ujedinjene Kraljevine, testiranje otpornosti na stres koje provodi središnja banka SAD-a te testiranje otpornosti na stres koje provodi MMF za europodručje. Nepovoljni scenarij koji je EBA izradila 2018. godine jednako je ozbiljan ili ozbiljniji od drugih u pogledu BDP-a, no slabiji je od drugih u pogledu nezaposlenosti, dugoročnih kamatnih stopa, raspona kredita i cijena nekretnina (za primjere vidi [okvir 3.](#)).

Okvir 3.

Usporedba s drugim tijelima koja provode testiranja otpornosti na stres

Iako na ozbiljnost utječe i opisni dio scenarija koji su odabrala relevantna tijela za testiranje otpornosti na stres, važne su sljedeće usporedbe:

- u pogledu apsolutnog pada BDP-a, pad BDP-a jednak je izrazito nepovoljnom testiranju u SAD-u te ozbiljniji od testiranja koje je provela središnja banka Ujedinjene Kraljevine (za više pojedinosti vidi [prilog III.](#)).
- Kad je riječ o nezaposlenosti (europodručje), testiranje koje je provela središnja banka Ujedinjene Kraljevine bilo je ozbiljnije, i u pogledu odstupanja od osnovnog scenarija i u pogledu apsolutnog porasta.
- Kad su u pitanju dugoročne kamatne stope, odstupanje od osnovnog scenarija znatno je ozbiljnije u okviru testiranja koje je provela središnja banka Ujedinjene Kraljevine. Kad je riječ o testiranju otpornosti na stres koje je provela EBA, porast kamatnih stopa u europodručju nije bio veći od 100 baznih bodova. S druge strane, u okviru testiranja koje je provela središnja banka SAD-a, kamatne stope padale su tijekom promatranog razdoblja. Kad je riječ o kreditnim rasponima na obveznice, učinak pooštavanja financijskih uvjeta bio je veći u okviru scenarija MMF-a nego u okviru testiranja otpornosti na stres koje je EBA provela 2018. godine.

52 Iz relevantnih međunarodnih referentnih vrijednosti vidljivo je da je testiranjem otpornosti na stres moguće obuhvatiti jedan nepovoljni scenarij ili više njih³². U zapisnicima sa sastanaka Odbora nadzornih tijela EBA-e ne navode se nikakve rasprave ili odluke o uporabi jednog ili više scenarija. Od 2011. godine sva testiranja otpornosti na stres koje provodi EBA provode se s jednim nepovoljnim scenarijem. Za usporedbu,

³² Bazelski odbor za nadzor banaka, Banka za međunarodne namire, *Stress testing principles* (Načela testiranja otpornosti na stres), posljednje ažuriranje u listopadu 2018., str. 6.

središnje banke SAD-a i Ujedinjene Kraljevine primjenjuju dva scenarija. Isto tako, MMF je u okviru svojeg nedavnog testiranja otpornosti na stres za europodručje svoj makrofinancijski scenarij dopunio nizom testiranja osjetljivosti³³.

Izračuni banaka i dalje u određenoj mjeri predstavljaju nepoznanicu za EBA-u

53 EBA je razradila metodologiju kojom se utvrđuje način na koji bi banke trebale računati učinke stresa osnovnog i nepovoljnog scenarija.

54 Metodologijom je obuhvaćena upotreba gornjih i donjih granica u cilju jamčenja određene razine konzervativnosti pri nadzoru, konkretno kako banke ne bi mogle imati koristi od stresa koji se primjenjuje u nekim slučajevima. Primjerice, na prihoda od kamata od loših kredita koje prognoziraju banke primjenjuju se gornje granice kako ne bi bili preoptimistični.

55 S obzirom na to da ih računaju banke, rezultati su obuhvaćeni procesom osiguravanja kvalitete.

56 Sud je ispitao:

- (a) je li metodologija bila prikladna
- (b) je li EBA dobila dostatna jamstva za pouzdanost izračuna banaka.

Odabiri su utjecali na vjerodostojnost rezultata

57 Metodologiju usvaja Odbor nadzornih tijela EBA-e koji također može odobriti odstupanja od metodologije. Iako se takve iznimke odnose na pojedinačne banke, ne postoji mehanizam s pomoću kojeg bi se zajamčilo da članovi s pravom glasa koji bi mogli biti u sukobu interesa ne sudjeluju u glasovanju. Primjer takve iznimke potječe iz 2016. godine kada je Odbor odobrio odstupanje od metodologije (u korist jedne velike

³³ Izvješće MMF-a za zemlju br. 18/228: „Proveden je širok raspon testiranja osjetljivosti kako bi se dodatno ispitala otpornost bankovnog sustava europodručja na veća preusmjeravanja na čimbenike rizika. Provedbom povratnog testiranja otpornosti na stres u pogledu netransparentne složene imovine procijenjen je šok u pogledu vrednovanja uzrokovan neznatnim pogrešnim određivanjem cijena, što je potrebno za iskorištavanje kapitalnih zaštitnih slojeva.”

banke unatoč zabrinutostima koje su izrazili članovi osoblja EBA-e). U okviru testiranja otpornosti na stres provedenog 2018. godine nije bilo takvih iznimki.

58 Sveukupno, Sud je utvrdio da je metodologija EBA-e sveobuhvatna. Međutim, određeni aspekti metodologije nisu bili dovoljno detaljni u pogledu ograničenja i pružanja smjernica, primjerice kad je riječ o kreditnom riziku (neosigurani dijelovi kredita, sanacijske kupnje i postupanje s nehipotekarnim kolateralom).

59 Prilikom primjene metodologije banke moraju pretvoriti osnovni i nepovoljni scenarij (tj. makroekonomske parametre) u parametre rizika. To se često radi s pomoću modela³⁴. Ti izračuni temeljeni na modelima dovode do promjena u bilancama te računu dobiti i gubitka, kao i do promjena u pogledu rizikom ponderirane imovine (i posljedično kapitalnih zahtjeva³⁵). U **okviru 4.** daje se pojednostavnjen prikaz kreditnog rizika.

Okvir 4.

Pretvaranje makroekonomskih parametara u učinke

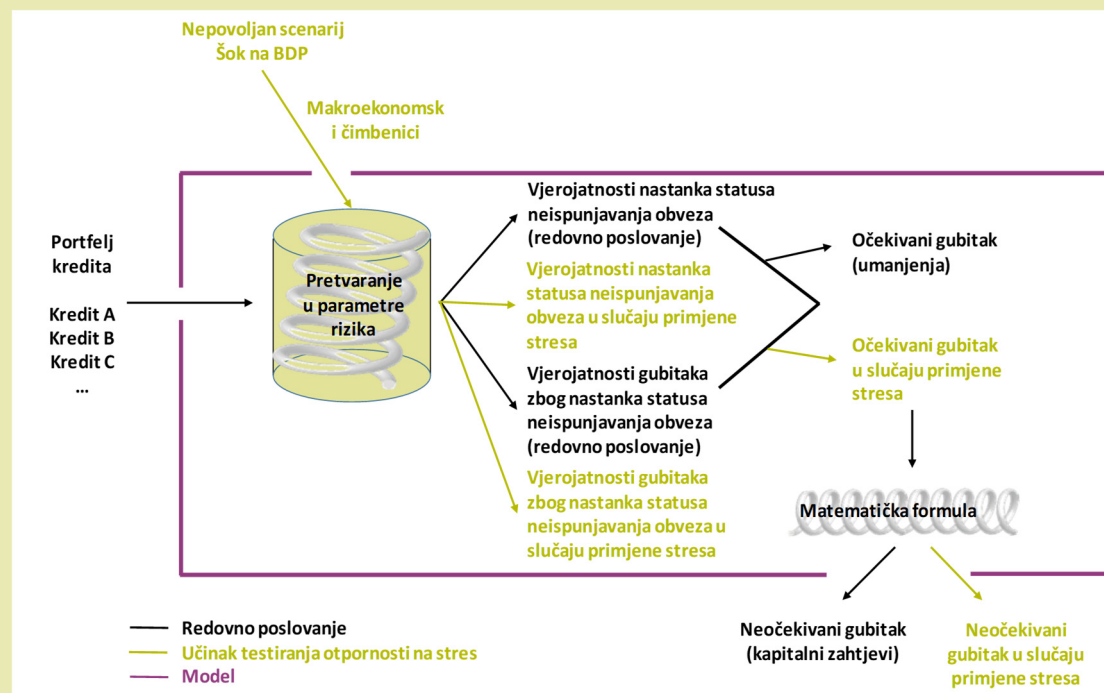
Kad je riječ o kreditnom riziku, potrebno je makroekonomske parametre pretvoriti u vjerojatnost nastanka statusa neispunjavanja obveza i gubitke zbog nastanka statusa neispunjavanja obveza. Primjerice, vjerojatnost nastanka statusa neispunjavanja obveza portfelja potrošačkog kredita trebala bi se računati pozivanjem, među ostalim, na koeficijente odziva na BDP, privatnu potrošnju, nezaposlenost i kamatne stope.

Vjerojatnost nastanka statusa neispunjavanja obveza i gubitci zbog nastanka statusa neispunjavanja obveza ulazni su parametri za modele banaka na temelju kojih će se izračunati očekivani i neočekivani gubitak i kapitalni zahtjevi. Na **sllici 3.** daje se pojednostavnjeni prikaz.

³⁴ Banke imaju različite mogućnosti za utvrđivanje svojih kapitalnih zahtjeva. Mogu primijeniti takozvani standardizirani pristup ili pristup zasnovan na internim rejting-sustavima (na osnovnoj ili naprednoj razini). U posljednjem slučaju vjerojatna je primjena modela. U skladu sa zakonom, te modele moraju odobriti nadzorna tijela banaka.

³⁵ Kapitalni zahtjevi izražavaju se kao postotak rizikom ponderirane imovine.

Slika 3. – Pretvaranje parametara u učinke (za kreditni rizik)



Napomena: interni modeli koje banka primjenjuje u računovodstvene i regulatorne svrhe ujedno bi se mogli upotrebljavati u svrhu testiranja otpornosti na stres. No banke mogu imati i specifične modele za provedbu testiranja otpornosti na stres.

Izvor: Sud.

60 U slučaju banaka koje su primjenjivale vlastite modele, njihova točnost ključna je za pouzdanost rezultata testiranja otpornosti na stres. Međutim, s obzirom na to da su ih izradile same banke, takvi modeli mogu biti pristrani³⁶, čime se ističe potreba za strogim osiguravanjem kvalitete.

61 Kada banke ne raspolažu odgovarajućim modelima za procjenjivanje parametara kreditnog rizika (tj. vjerojatnosti nastanka statusa neispunjavanja obveza i gubitaka zbog nastanka statusa neispunjavanja obveza, vidi [sliku 3.](#)), očekuje se da će se osloniti na referentne vrijednosti povezane s kreditnim rizikom koje im dostavi ESB. Te referentne vrijednosti modelirala je Uprava ESB-a za makrobonitetnu politiku i financijsku stabilnost, koja djeluje u okviru monetarne funkcije ESB-a.

³⁶ Zbog pogrešaka u izradi, provedbi i/ili uporabi takvih modela moguće je precijeniti ili podcijeniti rizike, čak i u znatnoj mjeri. To se općenito naziva „modelom rizika”. Banke mogu kalibrirati modele kako bi svele učinak stresa na svoje rezultate na najmanju moguću razinu.

62 Sud je, osim nesigurnosti modela koje proizlaze iz takvih okolnosti, utvrdio i nedostatke u nekim primijenjenim pretpostavkama.

63 Referentne vrijednosti trebale bi se sastojati od koeficijenta ili skupa koeficijenata za svaki parametar rizika (vjerojatnost nastanka statusa neispunjavanja obveza, gubitci zbog nastanka statusa neispunjavanja obveza itd.) s pomoću kojih se mjeri odziv svakog rizika na pojedinačne makroekonomske varijable. O metodologiji koja se primjenjivala za uspostavu referentnih vrijednosti, kao i o samim referentnim vrijednostima (uključujući koeficijente) raspravljalo se s nacionalnim nadležnim tijelima. Referentne vrijednosti odobrava Odbor nadzornih tijela EBA-e³⁷. Međutim, ESB ne otkriva te konkretne koeficijente relevantnim bankama niti ih objavljuje. Umjesto toga, rezultat za svaki portfelj za svaku zemlju dobiva se na temelju makroekonomskih varijabli u okviru osnovnog i nepovoljnog scenarija te se bankama šalje samo taj rezultat. Cjelokupno gledajući, time je smanjena transparentnost³⁸ te su zbog toga banke u anketi Suda navele da se pri određivanju referentnih vrijednosti kreditnog rizika radi o procesu punom nepoznanica.

64 Pristup „odozdo prema gore” ograničen je primjenom niza gornjih i donjih granica (vidi odlomak 54.). EBA je izradila *ad hoc* procjene (uključujući i bankovne podatke) kako bi procijenila učinak tih gornjih i donjih granica na rezultate banaka. Međutim, s obzirom na ograničene resurse, EBA nije mogla izraditi sveobuhvatan pregled učinka tih gornjih i donjih granica na rezultate.

65 Kako bi se bankama omogućila izrada projekcija, potrebno je utvrditi određene pretpostavke. Neke od tih pretpostavki proizlaze iz metodologije, a druge utvrđuju same banke. Jedan od ključnih metodoloških odabira bio je rad pod pretpostavkom da je riječ o statičnoj, a ne dinamičnoj bilanci, odnosno nepromijenjenom poslovnom modelu tijekom cjelokupnog razdoblja projekcije, što znači da se imovina i obveze koje dopijevaju u okviru projekcija banaka zamjenjuju stavkama sa sličnim karakteristikama.

³⁷ Metodologija za uspostavljanje referentnih vrijednosti predstavljena je i bankovnom sektoru (samo bankama u europodručju) u kontekstu radionice o testiranju otpornosti na stres prije samo testiranja.

³⁸ Iako EBA smatra da bi se većom transparentnošću u pogledu metodologije za utvrđivanje referentnih vrijednosti za kreditni rizik bankama moglo olakšati namještanje rezultata, namještanje je moguće u svim fazama procesa.

66 Utvrđeni su određeni nedostaci u pretpostavci o statičnoj bilanci:

- banke na koje stresne okolnosti imaju snažan učinak vjerojatno će izgubiti poslovne mogućnosti i pristup financiranju (prije svega u smislu veleprodajnog ili međubankovnog financiranja). Međutim, to se ne može odraziti u izračunima banaka
- banke bi donekle bile u mogućnosti neutralizirati negativne učinke nepovoljnog scenarija uporabom opcija oporavka³⁹, kao što je prodaja imovine. Međutim, pretpostavkom o statičnoj bilanci bankama se onemogućuje prognoziranje takvih mjera u okviru nepovoljnog scenarija. Sud je svjestan toga da bi EBA / nadležna tijela morala procijeniti pouzdanost i izvedivost takvih mjera, no napominje da je testiranjem otpornosti na stres koje je središnja banka Ujedinjene Kraljevine provela 2018. godine obuhvaćena uporaba „strateških” mjera upravljanja koje bi banka doista mogla poduzeti u okviru stresnog scenarija. Neuzimanjem tog aspekta u obzir otežava se procjena stvarne otpornosti banke na koju bi stres negativno utjecao.

EBA ima ograničen uvid u pouzdanost izračuna banaka

67 EBA ima pravnu osnovu⁴⁰ da se izravno uključi u provjeravanje kvalitete modela i rezultata banaka. Konkretno, EBA ima ovlasti (i) zatražiti informacije izravno od banaka; (ii) zatražiti od nadležnih tijela da provedu posebni nadzor; (iii) zatražiti od nadležnih tijela da provedu izravan nadzor; i (iv) zatražiti od nadležnih tijela da od banaka zahtijevaju neovisnu reviziju relevantnih informacija.

68 Međutim, zbog trenutačne upravljačke strukture i ograničenih resursa, EBA se za obavljanje osiguravanja kvalitete u potpunosti oslanjala⁴¹ na nadležna tijela. Osoblje EBA-a obavilo je osiguravanje kvalitete samo u okviru testiranja koje je provedeno 2011., a pomoć im je pružio tim nacionalnih stručnjaka te stručnjaka iz ESB-a/ESRB-a.

³⁹ To može obuhvaćati poduzimanje mjera u skladu s planom oporavka banke. U planu oporavka utvrđuju se mjere koje bi banke poduzele u slučaju ozbiljnog pogoršanja njihove financijske situacije te se taj plan mora ažurirati svake godine.

⁴⁰ Članak 32. stavak 3.a i 3.b Uredbe o EBA-i.

⁴¹ Vidi, na primjer, priručnike EBA-e za osiguravanje kvalitete.

69 EBA je izradila standardne predloške u koje su banke trebale unijeti sve zatražene podatke (približno 900 000 podatkovnih stavki za svaku banku). EBA je ujedno pružila smjernice za predloške.

70 Banke su morale nadležnim tijelima dostaviti ispunjene predloške, a nadležna tijela morala su obaviti provjere kako bi zajamčila kvalitetu podataka. Nakon toga, nadležna tijela morala su predati predloške EBA-i.

71 Nakon preuzimanja dokumenata EBA je provela automatizirane provjere kvalitete podataka dostavljenih u okviru podnesenih predložaka. Sva pitanja povezana s kvalitetom podataka upućena su nadležnim tijelima na razjašnjavanje.

72 Sud je stoga ispitao:

- (a) je li EBA imala dostatno jamstvo za provjere kvalitete koje su provela nadležna tijela
- (b) je li se provjerama koje je provela sama EBA zajamčila kvaliteta rezultata koje su dostavile banke.

EBA je raspolagala ograničenim informacijama o provjerama kvalitete koje su se provodile na razini nadležnih tijela

73 Kad su u pitanju provjere kvalitete koje su morala provesti nadležna tijela, u metodološkoj napomeni upućeno je na određene mjere koje su nadležna tijela trebala provesti (tj. od nadležnih se tijela traži da „pregledavaju”, „zatraže”, „propituju” itd.). Metodološka napomena obvezujući je dokument. S druge strane, EBA je izradila poseban priručnik za osiguravanje kvalitete. U njemu je nadležnim tijelima pružila smjernice za pregledavanje izračuna banaka i propitivanje rezultata koje su banke dostavile. Odbor nadzornih tijela odobrio je priručnik kao neobvezujući dokument, čime je nadležnim tijelima prepuštena znatna sloboda.

74 Od nadležnih se tijela očekivalo da će od banaka zatražiti napomenu s objašnjenjem ili druge dokumente u obliku koji bi odredila nadležna tijela, uključujući kvalitativne informacije navedene u prilogu III. metodološkoj napomeni. Očekivalo se da će nadležna tijela upotrijebiti tu napomenu s objašnjenjem u okviru procesa

osiguravanja kvalitete kao pomoć u obavljanju korisne analize dostavljenih podataka. Kvaliteta i razina detaljnosti tih napomena razlikovala se među nadležnim tijelima⁴².

75 EBA nije smatrala da je u mogućnosti sustavno propitivati ili pratiti rad nadležnih tijela. Sud je utvrdio da EBA nije raspolagala detaljnim informacijama o temeljitosti ili opsegu provjera koje su provela nadležna tijela, posebice:

- o tome procjenjuju li nadležna tijela funkcioniranje modela banaka za testiranje otpornosti na stres s obzirom na minimalne standarde u pogledu ekonometrijske utemeljenosti i odziva parametara rizika. Štoviše, prema anketi koju je proveo Sud i koju su ispunila nadležna tijela te obavljenim razgovorima, nadzorna tijela nisu obavila temeljite terenske provjere tih modela. Nadzorna tijela dovodila su modele u pitanje samo ako su utvrdila brojčane vrijednosti koje nisu bile vjerodostojne
- o mjeri u kojoj je primjena ograničenja (gornje i donje granice) utjecala na rezultate, tj. koliko bi se rezultati razlikovali u pozitivnom ili negativnom smislu da nije bilo ograničenja. Ni EBA ni nadležna tijela nisu sustavno prikupljali te informacije
- o mjeri u kojoj su drugi podatci utjecali na rezultate, kao što su referentne vrijednosti ESB-a povezane s kreditnim rizikom. Osim toga, nije raspolagala informacijama o tome jesu li se referentne vrijednosti upotrebljavale zbog slabih/manjkavih internih modela banaka ili zato što su brojčane referentne vrijednosti bile povoljnije od vlastitih izračuna banaka. Nadležnim tijelima prepuštena je odluka o uporabi referentnih vrijednosti ESB-a povezanih s kreditnim rizikom u slučajevima u kojima procijene da su brojčane vrijednosti banaka preoptimistične ili u kojima smatraju da su vlastiti modeli banke neodgovarajući.

76 U priručniku za osiguravanje kvalitete predlaže se da nadležna tijela provedu samoprocjenu vlastite primjene priručnika. Međutim, EBA nije dobila na uvid takvu procjenu ni od jednog nadležnog tijela.

⁴² Na primjer, na temelju ankete koju je proveo Sud vidljivo je da se sveobuhvatnost podataka koji su dostavljeni nadležnim tijelima u pogledu priloga 3. u okviru testiranja otpornosti na stres iz 2016. znatno razlikovala (duljina dokumenata bila je od 11 do 180 stranica).

Provjere koje provodi sama EBA nisu dostatne

77 EBA je za provedbu testiranja otpornosti na stres 2018. godine raspolagala ograničenim brojem osoblja, približno sedam ekvivalenata punog radnog vremena. EBA je provela automatizirane provjere podataka koje su dostavila nadležna tijela. Njima su obuhvaćene (i) provjere brojčanih podataka (pogrešni znakovi, međuzbrojevi ne smiju biti veći od zbrojeva itd.); (ii) provjere toga jesu li ograničenja metodologije točno primijenjena; i (iii) provjere statističke vjerodostojnosti. O tim je rezultatima obavijestila nadležna tijela, koja su bila odgovorna za praćenje provedbe.

78 Kad je riječ o provjerama vjerodostojnosti, napravljena je usporedba različitih podataka koje su dostavile banke. Podatci koji su odstupali od normalne razdiobe smatrali su se podacima potencijalno upitne kvalitete (odnosno, iznimkama).

79 Za te su se provjere sve banke smatrale jednakima. Mali je uzorak značio da nije bilo moguće kreirati skupine sličnih banaka (banaka sa sličnom geografskom izloženošću i povezanim razinama stresa, banaka sa sličnim modelima poslovanja ili banaka sa sličnim stupnjem financijske stabilnosti). Stoga je korist od toga što je EBA utvrdila iznimke bila vrlo ograničena kad je riječ o provjeri rezultata jer postoje mnoga valjana objašnjenja za iznimke. Štoviše, usredotočenošću isključivo na iznimke čak bi se moglo spriječiti prepoznavanje kritičnijih slučajeva, odnosno banaka koje se nisu smatrale iznimkama, iako su trebale.

80 Unatoč njezinoj ulozi koordinatora, EBA-u se nije sustavno informiralo o nadzornim aktivnostima koje su provela nadležna tijela, niti je ona raspolagala resursima da sustavno traži te informacije (kao što su ocjene temeljem SREP-a⁴³ za pojedinačne banke) koje bi bile relevantne za procjenu valjanosti rezultata testiranja otpornosti na stres.

81 EBA je raspolagala ograničenim informacijama ili uopće nije raspolagala informacijama o mjeri u kojoj su nadležna tijela pratila provedbu pitanja povezanih s kvalitetom podataka koja je istaknula. U slučajevima u kojima je EBA izrazila zabrinutost zbog konzervativnosti rezultata, ovisila je o dobroj volji nadležnog tijela za odgovor. Naime, kvaliteta povratnih informacija za testiranje otpornosti na stres provedeno 2018. godine znatno se razlikovala među nadležnim tijelima. U slučajevima kada je EBA dobila objašnjenja, nije imala vremena ni resursa temeljito ih propitivati, a

⁴³ Ukupna ocjena temeljem SREP-a može biti u rasponu od 1 (ne postoji vidljiv rizik) do 4 (visok rizik).

kada nije dobila objašnjenja, u mnogim slučajevima nije provjerila pretpostavku da su relevantna nadležna tijela imala valjane razloge što nisu pružila dodatne komentare.

82 Postojao je mali broj slučajeva u kojima je u bankama došlo do manjka kapitala ubrzo nakon što je EBA objavila rezultate testiranja otpornosti na stres. Do manjaka je došlo u uobičajenim gospodarskim i financijskim okolnostima (tj. ne u okviru stresnog scenarija). Stoga se u stopi redovnog osnovnog kapitala⁴⁴ u okviru polaznog scenarija takve situacije nisu odražavale. U praksi se EBA oslanjala na podatke o polaznoj točki koje su dostavile banke.

83 S obzirom na to da se EBA oslanjala na nadležna tijela za osiguravanje kvalitete, imala je ograničenu ulogu u procesu osiguravanja kvalitete. Odbor nadzornih tijela nikad nije donio odluku da će iskoristiti svoje ovlasti koje su mu povjerene Uredbom o osnivanju EBA-e, posebice ovlasti koje mu omogućuju da od nadležnih tijela zatraži da provede posebni ili izravni nadzor (vidi odlomke^{67.} – ^{68.}).

Publikacije EBA-e i nadležnih tijela pokazale su da postoje razlike u razini kvalitete

84 Rezultati i ključni relevantni podatci dobiveni na temelju testiranja otpornosti na stres na razini EU-a objavljeni su u studenome 2018. Učinak testiranja otpornosti na stres posebice je vidljiv u razlikama u redovnom osnovnom kapitalu i omjeru financijske poluge⁴⁵. Na internetskim stranicama EBA-e dostupni su dokumenti u kojima se donosi analiza rezultata te je ujedno omogućen pristup bazi podataka s informacijama dobivenima od banaka u okviru postupka.

85 Osim same EBA-e, rezultate njezina testiranja otpornosti na stres objavila su i neka nadležna tijela i banke sudionice.

⁴⁴ Stopa redovnog osnovnog kapitala jednaka je redovnom osnovnom kapitalu podijeljenom sa zbrojem iznosa izloženosti riziku (za kreditni rizik, tržišni rizik, operativni rizik itd.).

⁴⁵ Omjer je uveden nakon financijske krize kako bi se ograničilo nakupljanje prekomjerne financijske poluge u bankovnom sektoru (pritom se ne uzimaju u obzir rizici banaka). Omjer odgovara redovnom osnovnom kapitalu podijeljenom sa zbrojem vrijednosti izloženosti imovine i izvanbilančnih stavki.

86 Stoga je Sud ispitao sljedeće:

- (a) relevantnost publikacija EBA-e
- (b) točnost podataka koje prenose nadležna tijela i banke.

EBA je objavila dosad nezabilježenu količinu podataka, no nedostajale su određene ključne informacije

87 Količina informacija koju je EBA objavila mnogo je veća od količine koju su objavila druga tijela za svoja testiranja otpornosti na stres. Time se povećala transparentnost, posebice za nadzorna tijela, bankovne analitičare i druge čitatelje iz struke.

88 Kako bi procijenio informativnu vrijednost podataka koje je EBA objavila, Sud je ispitao jesu li objavljenim informacijama pruženi odgovori na sljedeća pitanja:

- (a) Koji su bili pokretači rezultata?
- (b) Jesu li rezultati usporedivi?
- (c) Je li jasno jesu li banke i financijski sustav EU-a otporni na stres?

Informacije o pokretačima

89 Na cjelokupnoj razini, EBA u svojem izvješću donosi analizu glavnih pokretača učinka prema vrsti rizika (kreditni rizik, tržišni rizik, operativni rizik) i učinaka na glavne bilančne stavke. Nadalje, u njemu se nalazi detaljniji opis učinka specifičnih vrsta rizika i metodoloških pretpostavki (npr. navodi se da su gubitci od kreditnog rizika najviše pridonijeli učinku stresa).

90 Sljedeće važne informacije nisu navedene u izvješću EBA-e o rezultatima:

- mjera u kojoj su novi statusi neispunjenja obveza ili stare zalihe imovine u statusu neispunjavanja obveza prouzročili kreditne gubitke, koji su daleko najveći pokretači negativnih rezultata⁴⁶.

⁴⁶ Aspekt starih zaliha imovine u statusu neispunjavanja obveza od posebne je važnosti jer bi takvi gubitci mogli proizlaziti iz toga što je metodologija EBA-e stroža od računovodstva banke. U tom slučaju, kreditnim gubitcima u okviru testiranja otpornosti na stres naglasio bi se trenutačan manjak sredstava, a ne dodatni budući gubitci u okviru nepovoljnog scenarija.

- Mjera u kojoj su metodologija EBA-e, uključujući pretpostavke i ograničenja (vidi odlomak [64.](#)), ili uporaba referentnih vrijednosti ESB-a povezanih s kreditnim rizikom (vidi odlomke [60.](#) – [63.](#)) imale učinak na rezultate. Trenutačno ni EBA ne provodi procjenu tih aspekata.

Usporedba rezultata

91 EBA se u svojem izvješću poziva na činjenicu da među bankama postoje velike razlike. Doista, rezultate za pojedinačne banke nije lako usporediti zbog čitavog niza razloga, primjerice zbog:

- pretpostavke statične bilance (vidi odlomke [65.](#) i [66.](#)) i drugih preskriptivnih elemenata (vidi odlomak [64.](#)) metodologije koji različito utječu na pojedinačne banke
- rezultata banaka (tj. razlika u stopi redovnog osnovnog kapitala) na koje utječe pristup koji se primjenjuje za izračun njihovih regulatornih kapitalnih zahtjeva, tj. pristup utječe na nazivnik stope⁴⁷ (vidi odlomak [59.](#))
- toga što svaka banka na vlastiti način prenosi parametre osnovnog i nepovoljnog scenarija (uglavnom s pomoću prilagođenih modela) (vidi odlomke [59.](#) i [60.](#))
- toga što nije postojao ujednačen pristup osiguravanju kvalitete u svim nadležnim tijelima (vidi odlomke [73.](#) – [83.](#)).

92 Kako je istaknuto u odlomku [87.](#), EBA objavljuje široki raspon korisnih informacija koje inače ne bi bile dostupne. Međutim, u izvješću EBA-e nisu navedena određena objašnjenja s pomoću kojih bi se čitatelju olakšalo svrstavanje brojki u kontekst. Primjerice, u izvješću nije prikazana analiza banaka po zemljama⁴⁸, pri čemu bi se

⁴⁷ Primjerice, kapitalni zahtjevi za kreditni rizik i dalje su uglavnom nepromijenjeni za (najmanje sofisticirane) banke koje primjenjuju standardizirani pristup, ali bi porasli za banke koje primjenjuju pristup zasnovan na internim rejting-sustavima jer bi porasla i vjerojatnost nastanka statusa neispunjavanja obveza. Međutim, nepovoljni scenarij bi se u velikoj mjeri odražavao samo u kapitalnim zahtjevima za (najsofisticiranije) banke koje primjenjuju napredni pristup zasnovan na internim rejting-sustavima.

⁴⁸ Primjerice, za razliku od izvješća za 2016. godinu, u izvješću za 2018. nalazi se jedna tablica u kojoj se uspoređuju ukupne prijelazne stope redovnog osnovnog kapitala te zahtijevane pune (engl. *fully loaded*) stope redovnog osnovnog kapitala prema područjima nadležnosti, no bez detaljnog prikaza po zemljama europodručja (vidljivi su podatci samo za šest zemalja, europodručje i EU). Potrebno je napomenuti da 2016. godine podatci po

usporedili rezultati banaka u odnosu na relativnu ozbiljnost nepovoljnog scenarija za zemlju u kojoj se nalaze. Primjeri objašnjenja koja nisu navedena odnose se na:

- mjeru u kojoj su se razine stresa razlikovale među zemljama
- mjeru u kojoj su se razine stresa razlikovale u odnosu na financijsku krizu (sličnu usporedbu napravila je središnja banka Ujedinjene Kraljevine)
- pristup koji su primjenjivale pojedinačne banke za izračun svojih kapitalnih zahtjeva i način na koji je taj pristup utjecao na rezultate⁴⁹.

93 U [okviru 5.](#) pružaju se primjeri analiza koje je Sud proveo kako bi rezultate iz 2018. stavio u kontekst. Međutim, takve informacije i njihova povezanost s otpornošću nisu navedene u publikacijama EBA-e.

zemljama nisu objavljeni u konačnoj verziji izvješća na zahtjev ESB-a, koji je djelovao kao nadležno tijelo.

⁴⁹ U izvješću EBA-e (str. 22.) navedeno je tek da „kad se usporede rezultati zahtijevanih punih stopa i prijelaznih stopa po pojedinačnim bankama, vidljivo je da se kretanje stopa kapitala banaka i učinka s prijelaznim rješenjima i bez njih razlikuje od banke do banke”. Nije pojašnjeno na koji su način banke imale koristi od tih različitih rješenja, iako je to vidljivo u interaktivnim internetskim alatima.

Okvir 5.

Rezultati iz 2018. – primjeri onoga što je EBA trebala objasniti

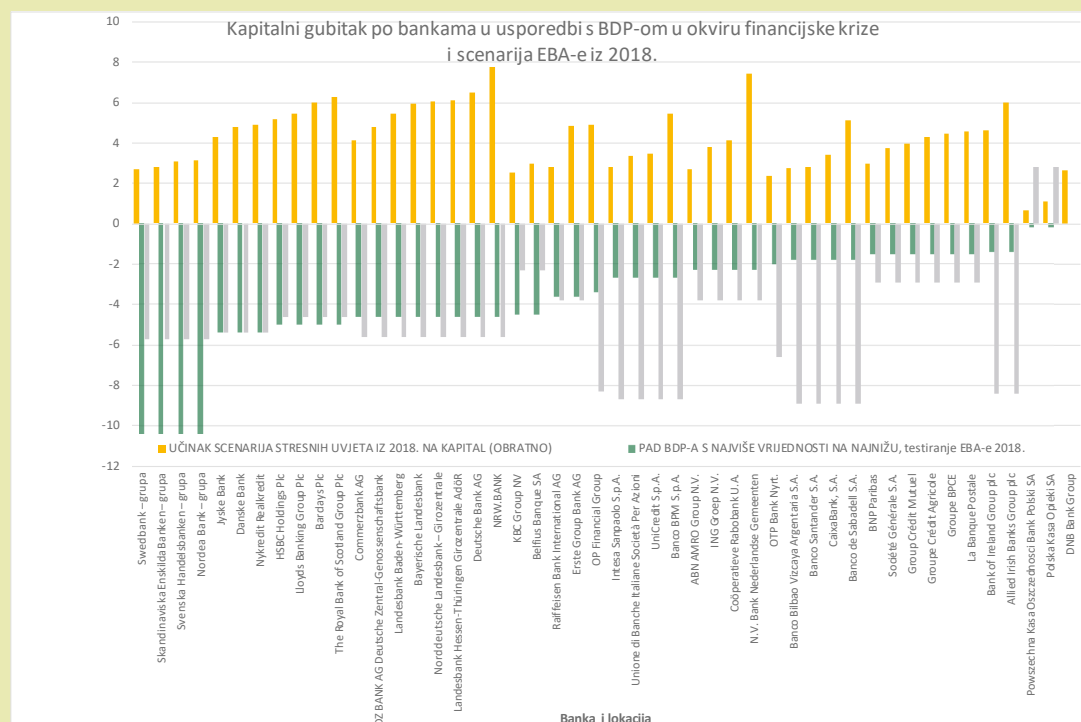
Tijekom 2018. godine banke Švedske i Belgije imale su neke od najmanjih učinaka u pogledu stope redovnog osnovnog kapitala, unatoč šokovima na BDP koji su bili znatno veći od prosjeka te dvostruko veći od šokova pretrpljenih tijekom financijske krize. Banka sudionica iz Mađarske imala je treći najmanji učinak te je njezin pad BDP-a bio znatno manji od prosjeka i manji od trećine pada do kojeg je došlo tijekom financijske krize. Poljske banke imale su uvjerljivo najmanje učinke. Međutim, u slučaju Poljske, gotovo da nije došlo do pada BDP-a (– 0,2 %).

Najistaknutiji rezultat postigle su banke sudionice iz Irske: njihovi učinci bili su znatno iznad prosjeka uz drugi najmanji pad BDP-a (manje od 20 % pada do kojeg je došlo tijekom financijske krize).

Iznimke, tj. banke s izrazito velikim učinkom na stopu redovnog osnovnog kapitala jedna su banka iz Nizozemske (N. V. Bank Nederlandse Gemeenten) i jedna banka iz Italije (Banco BPM).

Detalji za sve zemlje prikazani su na [slici 4.](#) i u [tablici 2.](#)

Slika 4. – Kapitalni gubitak po bankama u usporedbi s padom BDP-a do kojeg je došlo tijekom financijske krize i u okviru nepovoljnog scenarija



Izvor: Sud, na temelju podataka EBA-e.

Tablica 2. – Usporedba pada BDP-a (s najviše vrijednosti na najnižu) s učinkom na (prijelaznu) stopu redovnog osnovnog kapitala

Usporedba s financijskom krizom	Zemlja	Broj banaka	Usporedba s prosječnim padom BDP-a s najviše vrijednosti na najnižu (EU)	Učinak na stopu redovnog osnovnog kapitala (u usporedbi s prosjekom)
Znatno manji nego tijekom financijske krize	ES	4	ispod prosjeka	mješovit (vrlo mali do mali i 1 velik)
	IT	4	ispod prosjeka	mješovit (mali do vrlo mali i 1 velik)
	HU	1	ispod prosjeka	vrlo mali
	IE	2	znatno ispod	velik do vrlo velik
	FI	1	blizu prosjeka	velik
Manji nego tijekom financijske krize	NL	4	ispod prosjeka	mješovit (mali do vrlo mali i 1 vrlo velik (iznimka))
	FR	6	znatno ispod	mješovit (mali do vrlo mali i 3 velik)
	DE	8	iznad prosjeka	mješovit (mali do vrlo mali i 1 vrlo velik (iznimka), ali 1 mali)
Blizu onome tijekom financijske krize	DK	3	znatno iznad	velik
	AT	2	blizu prosjeka	mješovit (1 velik, 1 vrlo mali)
Veći nego tijekom financijske krize	UK	4	iznad prosjeka	velik do vrlo velik
Znatno veći nego tijekom financijske krize	SE	4	znatno iznad	vrlo mali
	BE	2	iznad prosjeka	vrlo mali
	PL	2	gotovo nema pada	iznimno slab učinak (iznimka)

Izvor: Sud, na temelju podataka EBA-e.

Otpornost banaka i financijskog sustava

94 U izvješću EBA-e za svaku se banku navodi kretanje nekoliko stopa kapitala (kao što su stopa redovnog osnovnog kapitala i omjer financijske poluge), tj. navodi se vrijednost za 2017. godinu, vrijednost nakon primjene stresa (2020.) i razlika između tih dviju vrijednosti. Poboljšanje u odnosu na prošlost je činjenica da su u izvješću za 2018. godinu banke po prvi put poredane prema iznosu stope redovnog osnovnog kapitala.

95 Za razumijevanje otpornosti banke, tj. razumijevanje bi li banka u nepovoljnim okolnostima uspjela ispuniti svoje kapitalne zahtjeve ili ne, potrebna je jedna ključna informacija koja nije navedena u izvješću EBA-e, a to su kapitalni zahtjevi za svaku banku (tj. 1. i 2. stup te zahtjevi za kombinirani zaštitni sloj).

96 Iako su članovi osoblja EBA-e predložili objavljivanje kapitalnih zahtjeva, Odbor nadzornih tijela odbio je taj prijedlog. Međutim, u svojem mišljenju iz 2015. godine EBA se izričito založila za objavljivanje kapitalnih zahtjeva. Ujedno je istaknula da je

Direktivom o zlouporabi tržišta⁵⁰ propisano objavljivanje kapitalnih zahtjeva za institucije koje javno trguju vrijednosnim papirima⁵¹. Tadašnji predsjednik Odbora nadzornih tijela EBA-e u više je navrata javno tvrdio da bi nadležna tijela trebala objaviti tu informaciju. Za usporedbu, središnja banka Ujedinjene Kraljevine objavljuje tu informaciju zajedno s rezultatima vlastitog testiranja otpornosti na stres⁵². U tom području postoje razlike između praksi različitih nadležnih tijela (koja su ovlaštena za objavljivanje tih zahtjeva) i banaka (koje ih mogu samoinicijativno objavljivati).

97 S obzirom na to da EBA nije objavila kapitalne zahtjeve banaka, čitatelji moraju dobiti te informacije iz drugih javnih izvora, koji često objavljuju podatke nedosljedno i u različitim oblicima. S obzirom na testiranje otpornosti na stres provedeno 2016. godine, Sud je tražio te informacije za osam banaka iz uzorka i utvrdio da bi te banke prekršile ne samo zahtjeve za kombinirani zaštitni sloj nego i minimalne kapitalne zahtjeve (tj. 1. i 2. stup). U izvješću EBA-e za 2016. godinu ne spominju se te važne informacije.

98 Na temelju informacija kojima EBA raspolaže, Sud zaključuje da bi 2018. godine sve banke ispunile minimalne zahtjeve (1. stup i 2. stup na osnovi stope redovnog osnovnog kapitala). Međutim, četiri banke prekršile bi pravilo o pragu navedenom u članku 27. stavku 1. Direktive o oporavku i sanaciji banaka⁵³ (kapitalni zahtjevi plus 1,5 postotnih bodova) koji mogu biti okidači za mjere rane intervencije. Sud je ujedno utvrdio da bi devet banaka prekršilo svoje zahtjeve za kombinirani zaštitni sloj.

99 Isto tako, činjenica da je određeni broj banaka bio u opasnosti od kršenja pravila o pragu od 3 % za omjer financijske poluge u slučaju gospodarskog pada razlog je za

⁵⁰ Direktiva 2003/6/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2003. o trgovanju na temelju povlaštenih informacija i manipuliranju tržištem (zlouporabi tržišta) (SL L 96, 12.4.2003., str. 16.).

⁵¹ EBA, „Opinion on interaction of pillar 1, pillar 2, combined buffer requirements and restrictions on distributions” (Mišljenje o interakciji 1. stupa, 2. stupa, zahtjeva za kombinirani zaštitni sloj i ograničenja preraspodjele), 16. prosinca 2015., odlomci 10. – 13. i 15.: <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/983359/EBA-Op-2015-24+Opinion+on+MDA.pdf>.

⁵² Testiranje otpornosti na stres bankarskog sustava Ujedinjene Kraljevine: rezultati za 2017. godinu, ukupno i po bankama, str. 10.

⁵³ Direktiva 2014/59/EU Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 173, 12.6.2014., str. 190.).

zabrinutost koji je zaslužio više pozornosti od jednog retka koji mu je posvećen u izvješću EBA-e od ukupno 60 stranica⁵⁴.

100 Imajući u vidu da se pri testiranju otpornosti na stres primjenjuje pretpostavka o statičnoj bilanci, to znači da EBA ne prikuplja informacije o mjerama u vezi s upravljanjem koje bi banke mogle poduzeti, posebice o mogućnostima oporavka, te stoga nije u mogućnosti objaviti takve informacije. Bez tih dodatnih informacija nije moguće procijeniti kapacitet banaka za ublažavanje negativnih učinaka nepovoljnog scenarija, a time ni njihovu otpornost⁵⁵.

101 Nepovoljni scenariji mijenjaju se sa svakim testiranjem otpornosti na stres u pogledu razine ozbiljnosti i obuhvaćenih rizika. Stoga je teško procijeniti je li se otpornost banke povećala ili smanjila tijekom vremena.

102 Ukupni zaključak EBA-e 2016. bio je da je bankovni sustav EU-a otporan. EBA nije izriječno to navela i u svojem izvješću iz 2018., ali je određeni broj nadležnih tijela tvrdio da rezultati pokazuju da su nadzirane banke otporne. Nadalje, nije moguće potvrditi financijsku stabilnost ni za sve pojedinačne banke ni za sve financijske sustave u svim zemljama:

- usporedba s financijskom krizom iz 2008. godine pokazala bi jesu li banke EU-a spremnije nositi se s takvim ozbiljnim stresom nego što su to bile prije deset godina. Međutim, kako je već objašnjeno, nepovoljni scenarij bio je manje ozbiljan od financijske krize
- u slučaju pojedinačnih banaka, minimalni regulatorni zahtjevi prekršeni su ili su gotovo prekršeni u nekoliko slučajeva (vidi odlomke [97.](#) i [98.](#)) te nije provedena analiza za sustav u cjelini (uključujući čimbenike kojima se povećava učinak, zajedničke obrasce itd.)
- postoji nekoliko primjera banaka koje su se ubrzo nakon objave rezultata testiranja otpornosti na stres suočile sa znatnim manjkom kapitala.

103 Kao posljednje, Sud ističe da je bivša predsjednica Nadzornog odbora ESB-a u više navrata naglašavala da je „provedbom rigoroznog pregleda bilance, u kombinaciji s

⁵⁴ Christian Stieffmüller, *Banks stress-tests 2018: Trying too hard to reassure* (Testiranja otpornosti na stres banaka 2018.: Previše truda uloženo je u razuvjeravanje), *Finance Watch*, 7. studenoga 2018.

⁵⁵ Procjena pouzdanosti i izvedivosti tih mogućnosti oporavka dio je stalnog nadzora.

testiranjem otpornosti na stres, [ESB] uvelike obogatio [svoje] znanje o stvarnom financijskom stanju banaka”⁵⁶. Kad je riječ o testiranju otpornosti na stres iz 2018., istaknula je da je takvo testiranje velik financijski teret za financijska nadzorna tijela, a da se njime ne dobiva dovoljno novih informacija⁵⁷.

104 Tadašnji je predsjednik EBA-e naglasio koliko je pozitivnu ulogu u jačanju stopa kapitala banaka odigrao upravo „znatan nadzorni pritisak koji je EBA izvršila obavljanjem nekoliko testiranja otpornosti na stres i postupaka dokapitalizacije”⁵⁸, kao i da je „detaljno objavljivanje rezultata dovelo do jačanja tržišne discipline i doprinijelo vraćanju povjerenja”⁵⁹. No istaknuo je i da⁶⁰ je „neovisno o količini podataka koji se objavljuju, informativna vrijednost rezultata ograničena” zbog „nepovezanosti rezultata testiranja otpornosti na stres s nadzornim mjerama, kao i nedosljednosti između transparentnosti testiranja otpornosti na stres i netransparentnosti nadzornih mjera”.

Na temelju objavljenih materijala nekih nadležnih tijela i banaka stječe se pretjerano pozitivan dojam

105 Prije objavljivanja svih materijala Odbor nadzornih tijela odobrio je komunikacijski protokol za testiranje otpornosti na stres na razini EU-a koji je osmišljen u cilju promicanja koordinacije, dosljednosti i usklađenosti vanjske komunikacije. Usmjeren je na interakciju s nadležnim tijelima i njihovu vanjsku komunikaciju te se njime utvrđuju minimalni standardi za objavu publikacija nadležnih tijela i banaka.

106 Međutim, priopćenja za medije u vezi s testiranjem otpornosti na stres koja su objavila nadležna tijela i banke sudionice razlikuju se i u pogledu količine i u pogledu sadržaja. ESB se u svojim materijalima pozvala na izvješće EBA-e. Međutim, Sud je utvrdio slučajeve u kojima su nadležna tijela i banke, uključujući one u europodručju, prikazale otpornost određene banke ili financijskog sustava na razini zemlje u

⁵⁶ Govor predsjednice Nadzornog odbora Danièle Nouy „A year of the SSM – résumé and outlook” (Godina provedbe SSM-a – sažetak i perspektiva), održan na konferenciji europske inicijative za usavršavanje europskih nadzornih tijela u Pragu, listopad 2015.

⁵⁷ Handelsblatt, „EZB fordert Banken-Stresstest 2.0”, A. Kröner, J. Deters, 27. studenoga 2018.

⁵⁸ Govor Andree Enrije, tadašnjeg predsjednika Europskog nadzornog tijela za bankarstvo, održan u danskoj središnjoj banci *Danmarks Nationalbank*, 14. lipnja 2017.

⁵⁹ Uvodna riječ Andree Enrije na kolokviju EBA-e i MMF-a u Londonu, 1. ožujka 2017.

⁶⁰ Govor Andree Enrije, tadašnjeg predsjednika Europskog nadzornog tijela za bankarstvo, održan u središnjoj banci Rumunjske, 15. studenoga 2018.

pozitivnom svjetlu, iako su u okviru nepovoljnog scenarija prekršeni minimalni regulatorni kapitalni zahtjevi (vidi [okvir 6.](#)). To pokazuje da EBA nema ovlasti da propiše što pojedinačna nadležna tijela i banke sudionice mogu objaviti. Riječ je o važnom pitanju jer se od svih nadležnih tijela traži da prije objave podijele nacрте svojih komunikacijskih materijala s članovima osoblja EBA-e.

Okvir 6.

Dio objavljenih materijala navodi na pogrešan zaključak

Neke središnje banke nisu objavile vlastita priopćenja za medije nego su umjesto toga uputile na publikacije EBA-e. Druga nadležna tijela vrlo su se pozitivno izrazila o rezultatima banaka u vlastitim područjima nadležnosti. Međutim, iako su istaknula da su smanjenja u stopama redovnog osnovnog kapitala ispodprosječna, nisu spomenula da su ispodprosječne bile i razine stresa s kojima su se dotične banke suočile ili se jednostavno nisu osvrnula na banke koje su ostvarile slabe rezultate.

Isto tako, postojale su osjetne razlike u načinu na koji su banke prikazale svoje rezultate. Primjerice, neke banke nisu prijavile da su u okviru nepovoljnog scenarija prekršile pravilo o pragu kapitalnih zahtjeva plus 1,5 baznih bodova koji je povezan s pokretanjem rane intervencije.

Osim toga, nekoliko banaka nije objavilo da u okviru nepovoljnog scenarija ne bi dosegnule prijelazni omjer financijske poluge koji je od 1. siječnja 2019. obvezan za banke EU-a. Jedna je banka objavila priopćenje za medije u kojemu navodi da je testiranje otpornosti na stres iz 2018. godine bilo ozbiljnije od testiranja provedenih prethodnih godina, što je suprotno onome što je stajalo u komunikacijskom protokolu.

Zaključci i preporuke

107 Uredbom o osnivanju EBA-e iz 2010. godine tom je tijelu povjerena zadaća pokretanja i koordiniranja testiranja otpornosti na stres na razini Unije, u suradnji s ESRB-om. U svrhu jamčenja „usporedivosti i pouzdanosti metoda, praksi i rezultata”, Uredbom se EBA-i ujedno daje ovlast da zatraži informacije izravno od financijskih institucija, da od nadležnih tijela zatraži provedbu posebnih nadzora i izravnog nadzora te da sudjeluje u tim aktivnostima (vidi odlomke [04.](#), [07.](#) i [67.](#)).

108 U praksi je EBA odlučila ograničiti svoju ulogu na pokretanje testiranja otpornosti na stres, utvrđivanje metodologije za aktivnosti testiranja otpornosti na stres te njihovo općenito koordiniranje, bez ulaganja stvarnih napora u jamčenje pouzdanosti i usporedivosti rezultata koje banke dostavljaju u skladu s pristupom „odozdo prema gore” (vidi odlomke [67.](#), [68.](#) i [73. – 76.](#)).

109 Priručnik EBA-e u kojemu se opisuju mjere osiguravanja kvalitete koje bi trebale provesti nadležna tijela nije bio obvezujuće naravi. U stvarnosti je EBA raspolagala malom količinom informacija ili uopće nije raspolagala informacijama o sadržaju provjera koje su provodila nadležna tijela i modelima koje su banke primjenjivale. Konkretno, u skladu s tumačenjem vlastitih ovlasti, EBA nije zatražila posebne nadzore i nije sudjelovala ni u jednom izravnom nadzoru te isto tako nije provodila nikakve druge aktivnosti s pomoću kojih bi zajamčila usporedivost i pouzdanost rezultata (vidi odlomke [73. – 83.](#)).

1. preporuka – EBA bi trebala poboljšati kontrolu nad procesom testiranja otpornosti na stres

Kako bi zajamčila da su objavljeni rezultati korisni, usporedivi i pouzdani, EBA bi trebala:

- (1) iskoristiti svoje pravne ovlasti kako bi od nadležnih tijela dobila sve informacije koje smatra potrebnima te sudjelovati u njihovim terenskim posjetima u slučajevima u kojima je to relevantno za dobivanje jamstva u pogledu
 - (i) pouzdanosti metoda i modela koje primjenjuju banke i (ii) rezultata banaka.
 Odabir banaka nad kojima EBA vrši poseban nadzor trebao bi se temeljiti na riziku
- (2) nadležnim tijelima pružiti jasne i obvezujuće smjernice i u skladu s njima osmisлити vlastite postupke za osiguravanje kvalitete

- (3) u opravdanim slučajevima odbiti rezultate testiranja otpornosti na stres, tj. u slučajevima u kojima nadležna tijela i banke ne slijede njezine smjernice i u kojima rezultati nisu zadovoljili njezine provjere kvalitete
- (4) od proračunskih tijela zatražiti resurse koji su joj potrebni kako bi ispunila sve obveze koje su joj povjerene Uredbom o osnivanju EBA-e.

Preporučeni rok: testiranje otpornosti na stres 2022.

2. preporuka – Trenutačni proces „odozdo prema gore” potrebno je dopuniti elementima pristupa „odozgo prema dolje”

EBA bi trebala testirati otpornost financijskih institucija na negativna tržišna kretanja uvođenjem pristupa „odozgo prema dolje” kao dopune trenutačnom pristupu „odozdo prema gore”. Time bi se zajamčile veća dosljednost i kontrola nad procesom uz istodobno pružanje referentne vrijednosti za testiranja otpornosti na stres koja provode nadležna tijela i pojedinačne financijske institucije. Financijske institucije odabrane za primjenu jednog od ta dva pristupa ne moraju uvijek biti iste.

Preporučeni rok: testiranje otpornosti na stres 2022.

110 Polazna točka EBA-e za odabir banaka bila je količina imovine, no EBA je tada donijela *ad hoc* odluku i izuzela neke banke (vidi odlomke [19.](#) i [20.](#)). Nadalje, EBA nije razmotrila sistemski rizik koji banke mogu predstavljati za financijski sustav. Kao rezultat toga, nisu obuhvaćene sve osjetljive banke. Neke od banaka koje nisu obuhvaćene nedavno su prošle postupak restrukturiranja te se nalaze u zemljama u kojima su banke znatno izložene vlastitim državnim obveznicama ili imaju velik udio loših kredita (vidi odlomak [21.](#)).

3. preporuka – Banke je potrebno odabirati na temelju rizika, a ne isključivo njihove veličine

Kako bi zajamčila da je uzorak banaka sudionica relevantan i da su njime obuhvaćeni rizici koji se smatraju relevantnima za testiranje, EBA bi pri odabiru banaka za testiranje otpornosti na stres trebala proširiti zemljopisnu pokrivenost i pored već postojećeg kriterija veličine uvesti kriterij rizika.

Preporučeni rok: testiranje otpornosti na stres 2022.

111 Sud je utvrdio da su u okviru testiranja otpornosti na stres koje je provela EBA banke testirane s obzirom na gospodarski pad, a ne na šok koji ponajprije proizlazi iz neuspjeha u financijskom sustavu, iako je takav šok bio glavni čimbenik zbog kojeg je došlo do posljednje velike recesije (vidi odlomke [35.](#) i [36.](#)).

112 Nadalje, Sud je utvrdio da su se na znatne sistemske rizike, kao i na određene zemlje i varijable, primjenjivale niske razine stresa ili se stres uopće nije primjenjivao. Iako bi stres trebao biti „ozbiljan, ali uvjerljiv”, ni EBA ni ESRB nisu *ex ante* utvrdili što se podrazumijeva pod pojmom „ozbiljan”. U slučaju određenog broja varijabli i država članica, stres primijenjen u okviru nepovoljnog scenarija znatno je blaži od stresa do kojeg je došlo tijekom financijske krize (vidi odlomke [37.](#) – [52.](#) i [okvir 2.](#)).

4. preporuka – Potrebno je uvesti alternativne stresne scenarije

Kako bi zajamčila da je stres dovoljno ozbiljan da se s pomoću njega može ocijeniti potencijal za povećanje sistemskog rizika u stresnim okolnostima te kako bi procijenila otpornost određene banke na sistemske osjetljivosti u EU-u, EBA bi trebala:

- (1) učiniti proces utvrđivanja rizika i objedinjavanja podataka usmjerenijim na EU, i to na način da:
 - na odgovarajući način vodi računa o rizicima unutar EU-a koji bi mogli uzrokovati nepovoljni događaj s posljedicama za financijski sustav
 - zatraži da rizici utvrđeni u okviru prikaza rizika koje izrađuje posluže kao ključne informacije za oblikovanje nepovoljnog scenarija
- (2) iskušati različite vrste scenarija u okviru različitih testiranja (kao što je primjena stresa na različite rizike) i razmotriti dodavanje dodatnih šokova ili analiza osjetljivosti koje su prilagođenije pojedinačnim zemljama
- (3) navesti koja je razina ukupne ozbiljnosti potrebna za ključne parametre i definirati kriterije za procjenu minimalnih razina ozbiljnosti u apsolutnom smislu za sve zemlje.

Preporučeni rok: testiranje otpornosti na stres 2020.

113 Dominantna uloga nacionalnih nadzornih i makrobonitetnih tijela u pogledu osmišljavanja testiranja otpornosti na stres nije doprinijela jamčenju usporedivih i nepristranih scenarija za države članice (vidi odlomke [29.](#), [42.](#), [43.](#) i [okvir 1.](#)) jer se nije u dostatnoj mjeri uzeo u obzir kontekst na cjelokupnoj razini EU-a.

5. preporuka – Upravljačkom strukturom trebalo bi zajamčiti da se interesi EU-a uzimaju u obzir na odgovarajući način

U rujnu 2017. godine Europska komisija predstavila je niz prijedloga „kako bi utrla put za daljnju financijsku integraciju i potpunu uniju tržišta kapitala”, kojima su obuhvaćene upravljačke strukture i financiranje europskih nadzornih tijela, među koje se ubraja i EBA. Međutim, političkim dogovorom koji su u ožujku 2019. postigli Vijeće i Europski parlament ne predviđaju se takve važne promjene.

Komisija bi u kontekstu sljedećeg trogodišnjeg preispitivanja Uredbe o osnivanju EBA-e trebala riješiti pitanje primjerenosti upravljačke strukture EBA-e.

Preporučeni rok: sljedeće preispitivanje 2022.

114 EBA je objavila širok raspon podataka o rezultatima testiranja otpornosti na stres, čime je povećana razina transparentnosti (vidi odlomke [84.](#) i [87.](#)). Međutim, nisu objavljeni kapitalni zahtjevi iz 2. stupa, kao ni cjelokupni kapitalni zahtjevi. Stoga ključne informacije za razumijevanje rezultata testiranja otpornosti na stres ipak nisu bile dostupne (vidi odlomke [94.](#) – [99.](#)).

115 U izvješću EBA-e ne uspostavlja se poveznica između rezultata i nepovoljnog scenarija. Nadalje, u njemu se ne iznose informacije o pokretačima rezultata banaka, čime bi se omogućilo njihovo stavljanje u kontekst (vidi odlomke [90.](#), [92.](#) i [93.](#) te [okvir 5.](#)).

116 Trenutačne prakse banaka i nadležnih tijela u pogledu objavljivanja dodatnih kapitalnih zahtjeva razlikuju se, no u mnogim državama članicama ti su podatci javno dostupni (vidi odlomak [96.](#)).

117 U nekoliko slučajeva nacionalna tijela (prije svega središnje banke) i banke predočile su iskrivljenu sliku učinka stresa na financijski položaj banaka (vidi odlomak [106.](#) i [okvir 6.](#)).

6. preporuka – Potrebno je povećati informativnu vrijednost publikacija

Kako bi omogućila čitateljima svojih publikacija da razumiju značenje objavljenih podataka, EBA bi trebala:

- (1) u informacijama koje objavljuje navesti minimalne kapitalne zahtjeve za pojedinačne banke i predstaviti rezultate na način kojim se korisnicima omogućuje njihovo stavljanje u kontekst (npr. grupiranje rezultata po zemljama, prema razini stresa kojoj su banke bile izložene te vrsti i veličini banke)
- (2) iznijeti jasne tvrdnje o otpornosti financijskog sustava EU-a kao cjeline u usporedbi s prethodno obavljenim testiranjima otpornosti na stres i jasno navesti čimbenike koji imaju najveći učinak na otpornost.

Preporučeni rok: testiranje otpornosti na stres 2022.

Ovo je izvješće usvojilo IV. revizijsko vijeće, kojim predsjeda član Revizorskog suda Neven Mates, na sastanku održanom u Luxembourg 4. lipnja 2018.

Za Revizorski sud

Klaus-Heiner Lehne
predsjednik

Prilozi

Prilog I. – Upravljačka struktura i uloge aktera u testiranju otpornosti na stres

Upravljačka struktura EBA-e

EBA je regulatorna agencija EU-a.

Odbor nadzornih tijela: čine ga predsjednik EBA-e i čelnici nacionalnih nadzornih tijela za bankarstvo iz 28 država članica Europske unije. Odbor donosi sve odluke o politici EBA-e, uključujući donošenje nacrtu tehničkih standarda, smjernica, mišljenja i izvješća. Ujedno donosi konačnu odluku o proračunu EBA-e.

Upravni odbor: čine ga predsjednik EBA-e i šest članova koji se biraju iz Odbora nadzornih tijela. Donosi odluke o operativnim pitanjima EBA-e te je odgovoran za provedbu plana rada EBA-e. Njegova je uloga zajamčiti da EBA provodi svoju misiju i obavlja zadaće koje su joj dodijeljene u skladu s Uredbom o osnivanju EBA-e.

Upravljačka struktura i radne skupine ESRB-a

ESRB je neovisno tijelo EU-a.

Opći odbor: Opći odbor, kojim predsjeda predsjednik ESB-a, tijelo je ESRB-a nadležno za odlučivanje. Povjereno mu je utvrđivanje sistemskih rizika i davanje prednosti važnijima među njima. Po potrebi, izdaje preporuke i upozorenja. Predsjednik i potpredsjednik Europske središnje banke (ESB), guverneri nacionalnih središnjih banaka država članica, jedan član Europske komisije, predsjednici EBA-e, EIOPA-e i ESMA-e, predsjednik i dva potpredsjednika Savjetodavnog znanstvenog odbora i predsjednik Savjetodavnog tehničkog odbora članovi su Općeg odbora s pravom glasa. U članove bez prava glasa ubrajaju se visoki predstavnici nacionalnih nadležnih tijela, predsjednik Gospodarskog i financijskog odbora, guverneri nacionalnih središnjih banaka ili visoki predstavnici Islanda, Norveške i Lihtenštajna.

Scenariji testiranja otpornosti na stres pripremaju se i o njima se raspravlja na tehničkoj razini, a odobrava ih Opći odbor.

Savjetodavni tehnički odbor: Savjetodavni tehnički odbor pruža savjete i pomoć u pogledu pitanja relevantnih za rad ESRB-a. Članstvo u Savjetodavnom tehničkom odboru jednako je punopravnom članstvu u Općem odboru te ga čine predstavnici

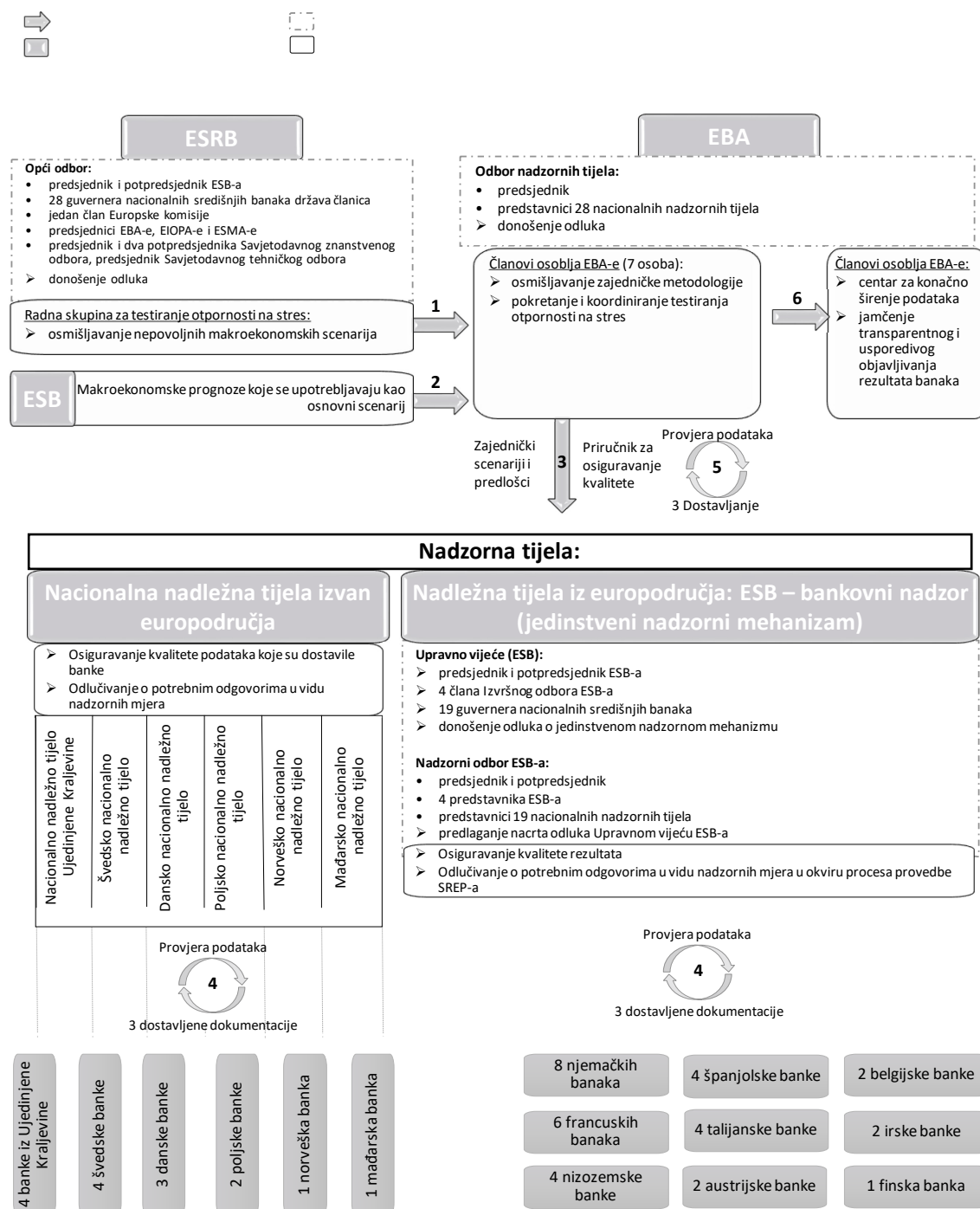
nacionalnih središnjih banaka, nacionalnih nadzornih tijela, triju europskih nadzornih tijela, Europske komisije (EK), Savjetodavnog znanstvenog odbora i država članica EGP-a koje nisu države članice EU-a. Savjetodavni tehnički odbor priprema scenarije testiranja otpornosti na stres i raspravlja o njima.

Radna skupina za testiranje otpornosti na stres: Radna skupina za testiranje otpornosti na stres osnovana je u okviru Savjetodavnog tehničkog odbora, surađuje s odgovarajućim strukturama europskih nadzornih tijela te se u velikoj mjeri oslanja na potporu ESB-a u pogledu tehničkih pitanja i pitanja povezanih s izradom modela. Radna skupina za testiranje otpornosti na stres izrađuje nacрте scenarija o kojima Savjetodavni tehnički odbor raspravlja te ih kasnije podnosi Općem odboru na raspravu i odobrenje. Zbog toga njezin predsjednik odgovara Savjetodavnom tehničkom odboru, Upravljačkom odboru i Općem odboru. Radnu skupinu čine stručnjaci iz nacionalnih središnjih banaka i nacionalnih nadležnih tijela, kao i iz ESB-a EIOPA-e, EBA-e, ESMA-e i Europske komisije.

Akteri i njihove uloge u okviru testiranja otpornosti na stres

Uloge raznih aktera u okviru testiranja otpornosti na stres na razini EU-a prikazane su na [slici 1.](#)

Slika 1. – Akteri i njihove uloge



Izvor: Sud, na temelju dokumentacije EBA-e.

Prilog II. – Rizici utvrđeni na temelju ankete s pristupom „odozdo prema gore” i rizici koje je odabrao Opći odbor ESRB-a

01 U [tablici 1.](#) prikazuje se usporedba četiriju rizika s najvećim brojem bodova utvrđenih na temelju ankete s pristupom „odozdo prema gore” (vidi odlomak [29.](#)) s četirima rizicima koje je Opći odbor ESRB-a naposljetku odabrao kao pokretače scenarija, kako je objašnjeno u opisnom dijelu scenarija.

Tablica 1.– Rizici utvrđeni na temelju ankete s pristupom „odozdo prema gore” i rizici koje je odabrao Opći odbor ESRB-a

Najveći rizici utvrđeni na temelju ankete s pristupom „odozdo prema gore”	Rizici koje je odabrao Opći odbor ESRB-a
Ponovna procjena globalnih premija za rizik	Iznenadno i znatno mijenjanje iznosa premija za rizik na globalnim financijskim tržištima, prouzročeno npr. šokom očekivanja u vezi s politikama, što dovodi do pooštavanja financijskih uvjeta
Kvaliteta imovine u bankovnom sektoru	
Profitabilnost u bankovnom sektoru	Sustav nepovoljnih povratnih informacija između niske profitabilnosti banaka i niskog nominalnog rasta, u kontekstu strukturnih izazova u bankovnom sektoru EU-a
Održivost državnog duga	Zabrinutosti u pogledu održivosti javnog i privatnog duga u kontekstu mogućeg mijenjanja iznosa premija za rizik i povećane političke rascjepkanosti
---	Rizici povezani s likvidnošću u nebankovnom financijskom sektoru s mogućim prelijevanjem u širi financijski sustav

Izvorjavna i interna dokumentacija ESRB-a.

02 Prva tri rizika koja je odabrao Opći odbor ESRB-a uglavnom odgovaraju trima glavnim rizicima utvrđenima na temelju ankete s pristupom „odozdo prema gore”.

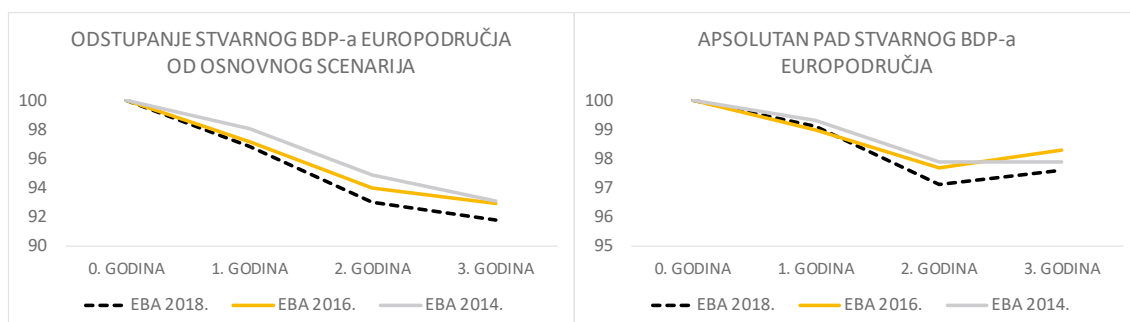
03 S druge strane, obuhvaćen je četvrti rizik naveden u opisnom dijelu (rizici povezani s likvidnošću u nebankovnom financijskom sektoru), iako je unaprijed

utvrđenim rizicima povezanim s njime određen relativno nizak prioritet u okviru ankete s pristupom „odozdo prema gore”⁶¹.

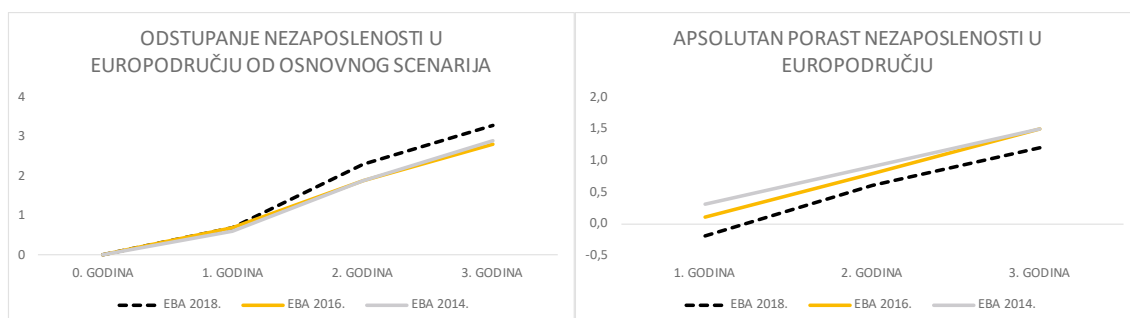
⁶¹ Konkretno, „manjak tržišne likvidnosti”, „mirovinski sustavi” i „investicijski fondovi te druge financijske institucije”.

Prilog III. – Usporedba ključnih varijabli nepovoljnog scenarija EBA-e iz 2018. godine s financijskom krizom

Slika 1. – BDP u europodručju: odstupanje od osnovnog scenarija (%) i apsolutni pad u okviru nepovoljnog scenarija

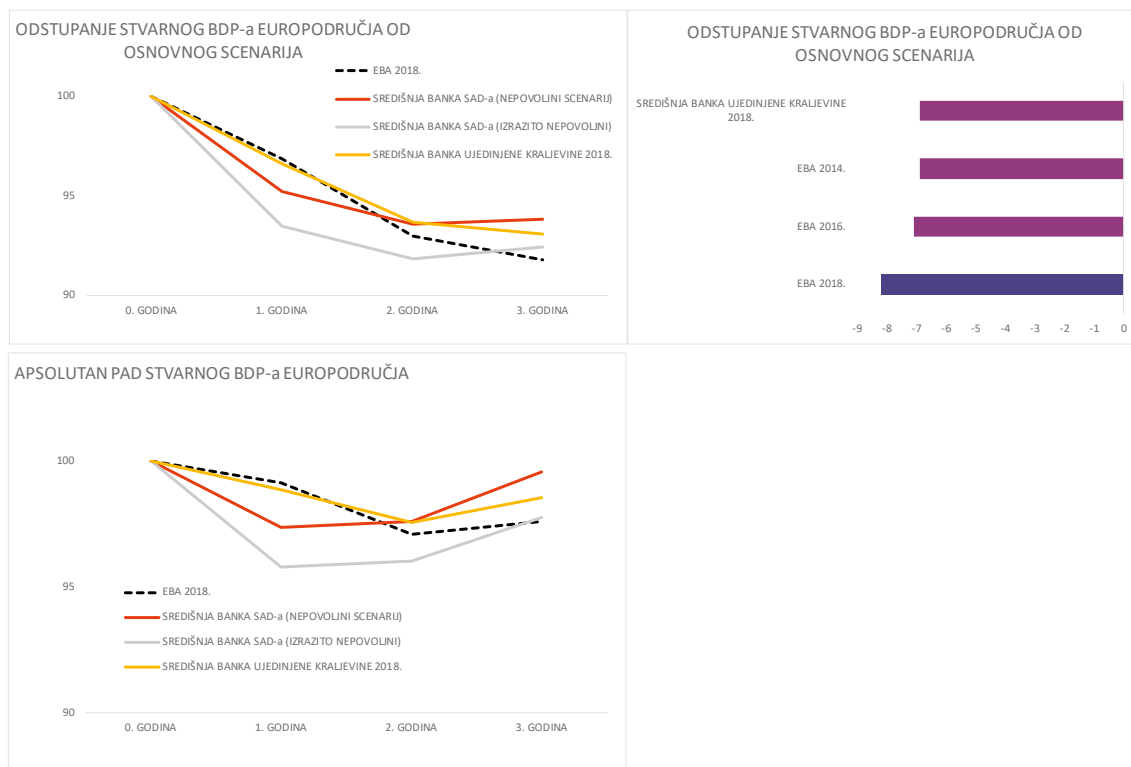


Slika 2. – Nezaposlenost u europodručju: odstupanje od osnovnog scenarija (%) i apsolutni porast u okviru nepovoljnog scenarija



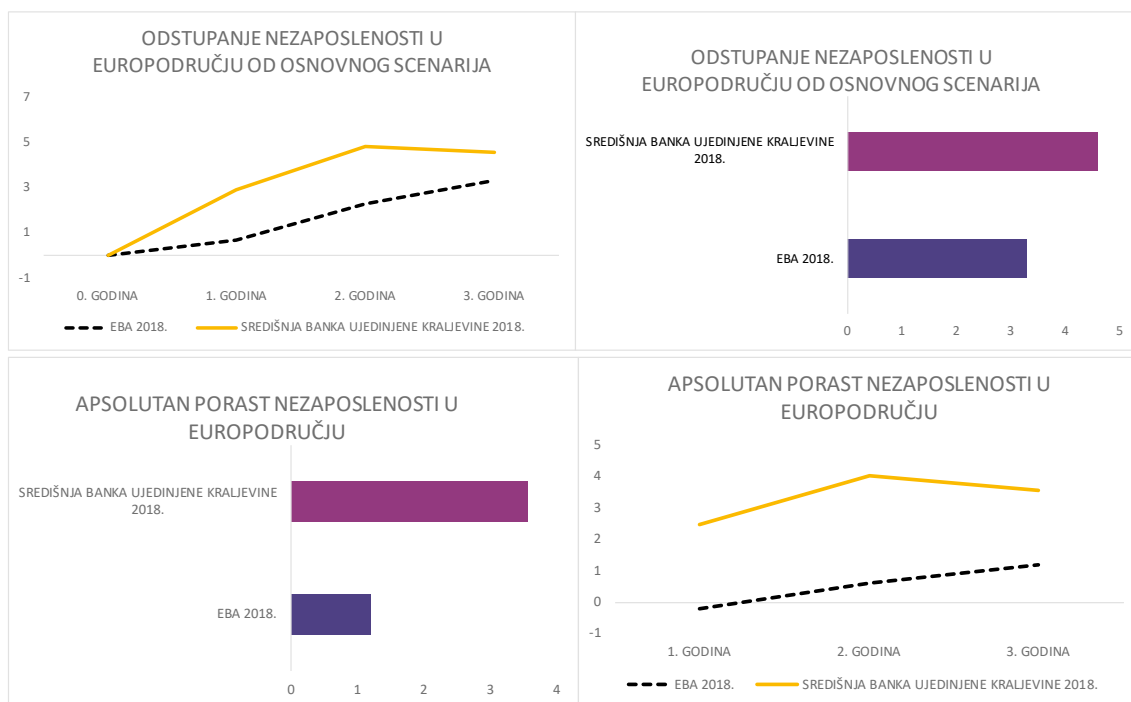
Izvor: Sud, na temelju podataka EBA-e/ESRB-a.

Slika 3. – Usporedba s ostalim testiranjima otpornosti na stres u pogledu BDP-a



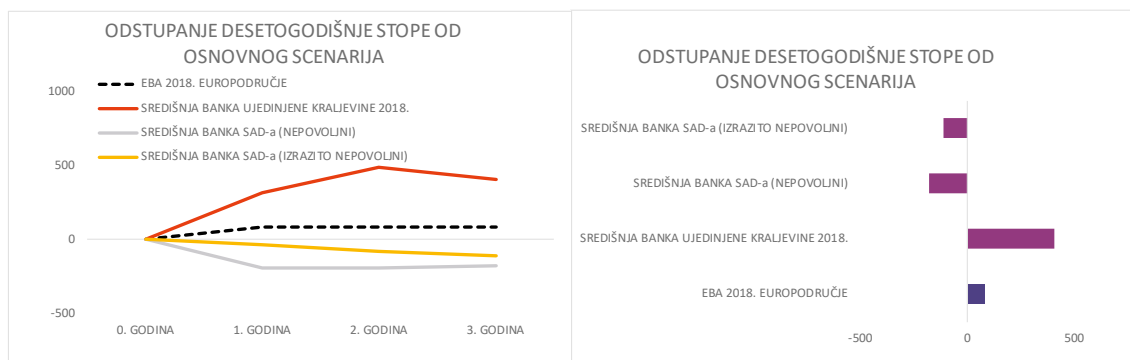
Izvor: EBA, središnja banka SAD-a, središnja banka Ujedinjene Kraljevine.

Slika 4. – Usporedba s ostalim testiranjima otpornosti na stres u pogledu nezaposlenosti



Izvor: EBA, središnja banka Ujedinjene Kraljevine.

Slika 5. – Usporedba s ostalim testiranjima otpornosti na stres u pogledu desetogodišnje stope



Izvor EBA, središnja banka SAD-a, središnja banka Ujedinjene Kraljevine.

ODGOVORI KOMISIJE NA TEMATSKO IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA

„TESTIRANJE OTPORNOSTI BANAKA NA STRES NA RAZINI EU-a: POTREBNA JE BOLJA KOORDINACIJA I PRIDAVANJE VEĆE POZORNOSTI RIZICIMA”

UVOD

9. Komisija je utvrdila da postoji rizik da bi na tijelo nadležno za donošenje odluka u europskim nadzornim tijelima mogli utjecati nacionalni interesi i rizik da to tijelo ne vodi dovoljno računa o širim europskim interesima i stoga je 2017. podnijela prijedlog za izmjenu uredbi o europskim nadzornim tijelima (uključujući EBA-u) u kojem su, među ostalim, obrađena i pitanja financiranja i upravljanja. Osobito bi postupak donošenja odluka trebao više nego do sada biti usmjeren na EU, što je jedan od ciljeva tog prijedloga. Konkretno, Komisija je predložila da bi EBA trebala imati izvršni odbor čije bi stalne članove koji ne bi imali pravo glasa u odboru imenovalo Vijeće na temelju Komisijina popisa kandidata koji su ušli u uži izbor.

Međutim, suzakonodavci nisu uspjeli postići dogovor o tom rješenju te je prijedlog takvih promjena odbačen posljednjim političkim sporazumom od 21. ožujka 2019. No, u namjeri da se upravljanje europskim nadzornim tijelima unaprijedi na neki drugi način, političkim sporazumom od 21. ožujka 2019. ojačan je položaj predsjednika. Konkretno, od stupanja na snagu tih izmijenjenih odredbi, Vijeće će nakon potvrde Europskog parlamenta imenovati predsjednika na temelju popisa kvalificiranih kandidata koji su ušli u uži izbor koji u suradnji s Komisijom sastavi Odbor nadzornih tijela. Predsjednik će imati pravo glasa u glavnom tijelu Odbora nadzornih tijela nadležnom za donošenje odluka i izričito pravo predlaganja nacrtu odluka za donošenje.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Preporuka 5.: Upravljačka struktura trebala bi omogućiti odgovarajuće razmatranje interesa EU-a

Komisija prihvaća preporuku i slaže se da bi upravljačka struktura Europskog nadzornog tijela za bankarstvo (i ostalih europskih nadzornih tijela) trebala omogućiti odgovarajuće razmatranje interesa EU-a.

U skladu s člankom 81. Uredbe 1093/2010 (i u skladu s političkim dogovorom koji su suzakonodavci postigli 21. ožujka 2019.) Komisija će do 2022. ponovno preispitati djelovanje EBA-e, pri čemu će razmotriti i upravljanje EBA-om. Na temelju rezultata tog preispitivanja Komisija će utvrditi bi li bilo opravdano dodatno poboljšati upravljanje EBA-om.

27. svibnja 2019.

Odgovori EBA-e na tematsko izvješće Europskog revizorskog suda o testiranju otpornosti na stres na razini EU-a

Opće primjedbe

EBA pozdravlja izvješće Suda i prima na znanje napore koje je Sud uložio u pružanje korisnih saznanja radi poboljšanja učinkovitosti testiranja otpornosti na stres na razini EU-a u budućnosti.

EBA je od 2011. provela četiri testiranja otpornosti na stres. Najava testiranja otpornosti na stres omogućila je znatan stupanj preventivnog djelovanja. EBA-ine aktivnosti pridonijele su značajnom jačanju kapitalne pozicije europskih banaka, primjerenoj identifikaciji neprihodujućih kredita i kontinuiranom djelovanju radi njihova smanjenja te su značajno poboljšale tržišno razumijevanje bankarskog sustava EU-a.

Dok su za nadzornu procjenu pojedinačnih banaka i dalje odgovorna nacionalna nadzorna tijela, EBA svoju analizu temelji na statističkim alatima koji omogućuju procjenu vlastitih rezultata banaka na osnovi referentnih vrijednosti u odnosu na druge. S obzirom na to da je testiranje provedeno na velikom prekograničnom uzorku banaka te da su objedinjene informacije koje su prethodno bile dostupne samo na nacionalnoj razini, EBA je uspostavila prvu sveobuhvatnu bazu podataka te vrste u Europi.

Slično kao što je to u SAD-u, rezultati testiranja na stres u EU-u objavljeni su na razini pojedinačnih banaka, no granularnost pruženih informacija u EU-u nezabilježena je do sad, kako se navodi u izvješću Suda. To je dodatna korist u rascjepkanoj nadzornoj zajednici kao što je EU. Objavljene brojke nadopunjuju rezultate te ih sudionici na tržištu upotrebljavaju kada sami provode testiranja otpornosti na stres ili opće analize.

Testiranje uključuje mnoge aktere i provodi se u kratkim rokovima. To nužno dovodi do problema u upravljačkoj strukturi, što otežava situaciju u svakom testiranju otpornosti na stres, posebno u okruženju koje obuhvaća cijelu regiju. Ulogu EBA-e kao koordinatora, tijela koje razvija i skrbi za metodologiju, treba uskladiti s pravnim okvirom u kojem EBA ima ograničenu ulogu u osiguravanju kvalitete rezultata banaka te oskudne resurse.

Kao što je istaknuto u izvješću, s obzirom na okruženje koje obuhvaća cijeli EU potreban je dodatni napor kako bi se osigurala usklađenost na razini banaka koje pripadaju različitim područjima nadležnosti te na koje se primjenjuju pravila i nadzorne prakse koji nisu u potpunosti usklađeni. EBA se obvezuje razmotriti preporuke Suda u okviru aktualne rasprave o mogućim dugoročnijim promjenama u testiranju otpornosti na stres na razini EU-a.

EBA je, kada je to bilo potrebno, surađivala s ESRB-om i ESB-om u pogledu ovih odgovora.

Detaljne primjedbe

Sažetak

VII.

EBA neće komentirati svoje upravljanje u većoj mjeri nego što je to objavljeno u dokumentu *Opinion of the European Banking Authority on the public consultation on the operation of the European Supervisory Authorities*.

VIII.

Članovi EBA-ina Odbora nadzornih tijela i Općeg odbora Europskog odbora za sistemske rizike (ESRB) te njihovih podskupina često su isti i stoga do suradnje između tih dviju organizacija dolazi tijekom čitavog postupka.

IX.

Uloga EBA-e odraz je njezine upravljačke strukture i resursa. Taj aspekt ima ključnu ulogu u mnogim odlukama o uspostavi i provedbi testiranja.

Postojeća raspodjela zadataka povezanih s testiranjem otpornosti na stres između EBA-e i nadležnih tijela, pri čemu nadležna tijela imaju punu odgovornost za osiguranje kvalitete, omogućuje bonitetno i učinkovito provođenje testiranja, imajući u vidu postojeće pravno okruženje, upravljanje i resurse. EBA pozdravlja blisku i uspješnu suradnju s nadležnim tijelima, uključujući s nadzorom banaka u sklopu ESB-a, za vrijeme testiranja otpornosti na stres tijekom proteklih godina, što je imalo za posljedicu snažniji i vjerodostojniji pristup testiranju otpornosti na stres.

X.

EBA bi željela naglasiti da to opažanje treba tumačiti u vezi s raspravom o objavljivanju zahtjeva iz 2. stupa među nadležnim tijelima. Prije nedavnih izmjena zakonodavstva o kapitalnim zahtjevima nije bila izričito određena obveza objavljivanja razine kapitalnih zahtjeva banaka iz 2. stupa. To će se promijeniti izmjenama zakonodavstva o kapitalnim zahtjevima (Uredba 575/2013 i Direktiva 2013/36/EU) (vidjeti članak 447. Objava ključnih mjernih parametara) koje stupaju na snagu u srpnju 2019.

EBA-ino je izvješće činjenično izvješće, no EBA naglašava da rezultate treba tumačiti s obzirom na makroscenarij.

Uvod

7.

Uloga EBA-e u skladu je s njezinim zakonskim ovlastima, kojima za EBA-u nije predviđena nikakva posebna odgovornost za osiguranje kvalitete, uz to što ima ograničene resurse.

Opažanja

14.

U pogledu ovog odjeljka, testiranje otpornosti na stres ima ključnu ulogu u identificiranju određenih slabosti te je potaknulo mjere za dokapitalizaciju bankarskog sektora u EU-u. Dosad nezabilježena objava izloženosti banaka također je poboljšala tržišnu disciplinu. Međutim, kao i kod svakog testiranja otpornosti na stres, testiranjem na razini cijelog EU-a ne nastoje se obuhvatiti svi mogući rizici. EBA je uvijek jasno objašnjavala i priopćavala ovo ograničenje u svojim izvješćima.

20.

Banke koje su u postupku restrukturiranja isključene su iz uzorka jer sama Europska komisija redovito provodi „ocjenu održivosti GU za tržišno natjecanje u kontekstu postupaka državne potpore“. Osim toga, pretpostavka o statičnoj bilanci bila bi neoptimalna za banke u postupku restrukturiranja, posebno kada je razduživanje dio uvjeta za dobivanje državne potpore.

21.

EBA želi istaknuti da je svrha testiranja otpornosti na stres pružanje pregleda budućih potencijalnih rizika za banke. Stoga bi početna točka trebao biti neutralan odabir banaka, bez bilo kakvog prethodnog uvjerenja. U suprotnom bi moglo doći do pristranosti u odabiru kod nadzornih tijela jer bi ona odabirala samo „slabije“ banke na temelju pokazatelja rizika za prošlo razdoblje, a izostavile bi se banke s potencijalnim, no još neuočenim, osjetljivostima.

Većina banaka iz država spomenutih u prvoj točki činila je dio uzorka za koji je ESB proveo testiranje otpornosti na stres. Izvješće o tom testiranju otpornosti na stres objavljeno je u veljači 2019. i u njemu su priopćeni rezultati u agregiranom obliku (uz izuzetak Grčke za koju su objavljeni podatci za pojedine banke).

22.

U pogledu ovog odjeljka, EBA napominje da se u njezinu testiranju otpornosti na stres upotrebljava jedan nepovoljni scenarij te da stoga njime nije moguće obuhvatiti sve sistemske rizike, već je usmjeren na najvažnije. Uključivanje dodatnog scenarija opteretilo bi testiranje te bi stoga trebalo procijeniti njegov utjecaj na troškove, koristi i resurse.

26-33.

U vezi s ovim odjeljkom, EBA primjećuje da se testiranjem na razini EU-a, kao i svakim testiranjem otpornosti na stres, ne teži obuhvatiti sve moguće rizike. EBA je uvijek jasno objašnjavala i priopćavala ovo ograničenje u svojim izvješćima.

27.

Iako postupak nije dokumentiran, EBA-in redovit rad na procjeni rizika, uključujući EBA-in prikaz rizika, pomaže zaposlenicima EBA-e da razviju svoje mišljenje o scenariju. Nadalje, Europski revizorski sud u sljedećem stavku ističe doprinos članova ESRB-a procjeni rizika ESRB-a, što također obuhvaća EBA-u.

30.

EBA-ino testiranje otpornosti na stres jest analiza scenarija pri čemu se na makroekonomske varijable primjenjuje stres prema opisu rizika (ulazni podatci), a banke zatim procjenjuju varijable specifične za banku (rezultat) pod stresom, u skladu s općom metodologijom. Stoga je značajno povećanje neprihodujućih kredita rezultat, a ne početna točka u testiranju, i doista se rezerviranja za kreditni rizik povećavaju testiranjem otpornosti na stres. Isto tako treba primijetiti da se u nepovoljnom makroekonomskom scenariju za testiranje otpornosti na stres bankarskog sektora na razini EU-a za 2018. navodi sljedeće: „Sveukupno gledano, povećanje kreditnog rizika dužnika imalo bi za posljedicu suočenost banaka s većom razinom neprihodujućih kredita i posljedičnim rastom izgubljenog kamatnog prihoda.”

Nadalje, ESRB želi istaknuti da rizici koje je utvrdio Opći odbor često uključuju detaljniju terminologiju koja se primjenjuje u istraživanju o pristupu „odozdo prema gore”, tako da su rizici koji se odnose na kvalitetu imovine obuhvaćeni 2. rizikom iz Priloga II. ovom izvješću.

31.

Iako je ta rečenica točna, njome nije naznačeno da se test otpornosti na likvidnosni stres metodološki razlikuje od testa otpornosti na stres solventnosti. U tom pogledu, testiranje otpornosti na stres na razini EU-a jest testiranje solventnosti, a ne likvidnosti, dok bi se likvidnosni rizik trebao obuhvatiti drugačije, npr. s pomoću koeficijenta likvidnosne pokrivenosti i omjera neto stabilnih izvora financiranja. Za testiranje otpornosti na likvidnosni stres potreban je drugačiji postupak (kao što je onaj koji provodi ESB u 2019.) te se, s obzirom na različita razdoblja, test otpornosti na likvidnosni stres teško može uključiti u postojeće testiranje otpornosti na stres na razini EU-a zbog: i. svog razdoblja; ii. pretpostavke statičke bilance; i iii. detaljne objave rezultata po bankama.

32.

Procjena rizika ESRB-a obuhvaća analize podataka na razini pojedinačnih banaka iz različitih izvora kad god on smatra da je to primjereno, u skladu sa svojim ovlastima. ESRB-u je povjerena zadaća

makrobonitetnog nadzora financijskog sustava EU-a te sprječavanje i smanjivanje sistemskog rizika, a ne zadaća mikrobonitetnog nadzora banaka.

33.

EBA-in prikaz rizika upotrebljava se kao izvor informacija koji pomaže zaposlenicima EBA-e da razviju svoje mišljenje o scenariju ESRB-a. Osim toga, kao što je prethodno navedeno, ističu se ulazni parametri članova ESRB-a za postupak procjene rizika, a time je obuhvaćena i EBA.

34.

Testiranje otpornosti na stres analiza je scenarija, pri čemu se na makroekonomske varijable primjenjuje stres prema opisu rizika (ulazni podatci), a banke zatim procjenjuju varijable specifične za banku (rezultat) pod stresom, u skladu s općom metodologijom.

Kao što je prethodno spomenuto, opis scenarija nastao je zajedničkim naporima EBA-e i ESRB-a. Članstvo u EBA-inu Odboru nadzornih tijela (i podstrukturama) i u Općem odboru ESRB-a (i podstrukturama) u velikoj se mjeri preklapaju, pa su ista nadležna tijela zastupljena u objema organizacijama, što znači da se razmjena mišljenja i rasprave o osmišljavanju scenarija sa svim uključenim akterima odvijaju za vrijeme čitavog postupka.

36.

Scenarij je uključivao šokove iz realnog i iz financijskog sektora.

37.

Važno je razlikovati okidače scenarija i njihovu interakciju s drugim rizicima i osjetljivostima, koji su pak sadržani u opisu i kalibraciji scenarija. Osim toga, ESRB naglašava da prijetnje financijskoj stabilnosti na kojima se temelji nepovoljni scenarij ne predstavljaju bilo kakve neželjene posljedice budućih odluka o monetarnoj politici.

38.

Rizici nastali unutar EU-a imaju važnu ulogu činitelja pogoršanja u scenariju. Negativna povratna sprega između male profitabilnosti banaka i malog nominalnog rasta, zajedno s problemima održivosti javnog i privatnog duga, izričito se spominju u opisu scenarija i imaju ključnu ulogu u kalibraciji šokova. Načinom na koji je scenarij osmišljen osigurava se da testiranjem budu utvrđene one banke koje su prekomjerno izložene tim rizicima, uključujući mogućnost propasti banaka ako to dokazi potkrjepljuju. Nadalje, budući da efekti pogoršanja imaju šire posljedice, oni su obično izvan mikrobonitetnog obuhvata testiranja otpornosti na stres EBA-e.

43.

ESB i ESRB smatraju da se izjavom Suda o tome da uključenost nacionalnih tijela u postupak nije pridonijela izradi nepristranog scenarija, ne daje potpun opis postupka izrade scenarija.

Okvir 1.

Kad je riječ o opažanju Suda o primjeni dodatne ozbiljnosti, ESRB i ESB primjećuju da svaki model koji se temelji na povijesnim podacima ima ograničenja te da je prosudba oblikovatelja politika ulazni parametar u cjelokupnom postupku. Vodio se mnogo rasprava tijekom čitavog postupka i nadležna tijela imala su drugačije stavove o primjerenoj razini ozbiljnosti za svoje države, no ti stavovi i rasprave nisu automatski doveli do djelovanja. Svaka je odluka donesena transparentno u suradnji s čitavom radnom skupinom.

45.

U pogledu opažanja Suda da su države bile izložene vrlo različitim razinama šoka, treba primijetiti da je utvrđeno da razlika u razini šoka među državama proizlazi iz opisa – vidjeti Bianchi (2019.), *The role of country factors in the 2018 EBA stress test*, br. 1/FS/19, Central Bank of Ireland.

U Švedskoj veliki šok cijena stambenih nekretnina, koji je odražavao osjetljivosti sektora nekretnina u toj zemlji, objašnjava sveukupnu ozbiljnost scenarija.

Okvir 3.

Scenariji u testiranjima otpornosti na stres u SAD-u i na razini EU-a razlikuju se od scenarija središnje banke Bank of England jer uključuju nisku inflaciju tijekom cijelog trogodišnjeg razdoblja, umjesto naglog rasta razine cijena koji se pretpostavlja u scenarijima Ujedinjene Kraljevine. Osim toga, postoje razlike u primjeni šoka na dugoročne kamatne stope. U scenarijima testiranja otpornosti na stres na razini EU-a pretpostavlja se relativno blago povećanje 10-godišnjih kamatnih stopa, dok scenarij banke Bank of England simulira visok porast. S druge strane, u scenariju testiranja *Comprehensive Capital Analysis and Review* pretpostavlja se pad dugoročnih kamatnih stopa.

Šok u pogledu stope nezaposlenosti u nepovoljnom scenariju testiranja otpornosti na stres na razini EU-a niži je u usporedbi sa svim drugim scenarijima testiranja otpornosti na stres. Međutim, konačna razina nezaposlenosti za EU najveća je među ostalim testiranjima otpornosti na stres.

58.

Metodologijom nije moguće objasniti svaki pojedinačni slučaj. Mogućim poboljšanjima trebalo bi osigurati dovoljno pojedinosti bez povećanja složenosti metodologije.

60.

Iako je točno da modeli mogu imati nedostatke, testiranje primjenom načela odozdo prema gore podupiru:

- I. ograničenja uključena u metodologiju;
- II. proces osiguravanja kvalitete (i priručnici za osiguravanje kvalitete);
- III. deskriptivna statistika;
- IV. referentne vrijednosti za kreditni rizik;

V. širok raspon alata za osiguravanje usporedivosti rezultata.

62.

Primijenjene pretpostavke temelje se na rezultatima relevantne literature u području ekonomije ili na najmodernijim metodologijama testiranja otpornosti na stres.

63.

Točni koeficijenti ne otkrivaju se bankama kako bi se postigla učinkovitost testiranja otpornosti na stres na razini EU-a. Važno je napomenuti da bi se omogućavanjem potpune transparentnosti u pogledu referentnih vrijednosti EBA-e/ESB-a i konkurentnih modela osujetila svrha provođenja (ograničenog) testiranja otpornosti na stres primjenom načela odozdo prema gore jer je jedan od njegovih ključnih ciljeva pomoći bankama da unaprijede upravljanje rizicima i sposobnost modeliranja. U testiranju primjenom načela odozdo prema gore institucije sudionice trebale bi se usmjeriti na razvijanje novih ili poboljšanje postojećih modela umjesto da pokušavaju predvidjeti očekivanja nadzornih tijela. Nadalje, kada bi se bankama omogućio potpuni skup elastičnosti na kojima se temelje referentne vrijednosti EBA-e/ESB-a, za njih bi bilo prejednostavno izraditi svoje projekcije za testiranje otpornosti na stres i potrebnu dokumentaciju za model tako da bi nadležnim tijelima bilo praktično nemoguće propitati rezultate banke.

66.

Pretpostavka o statičnoj bilanci služi za potrebe analize učinka testiranja otpornosti na stres uz pretpostavku *ceteris paribus*. Moguće upravljačke mjere za ublažavanje smatraju se dijelom postupka nadzorne provjere i ocjene (SREP). Da bi se taj pristup promijenio bilo bi potrebno znatno više resursa za osiguravanje kvalitete i procjenu vjerodostojnosti upravljačkih mjera.

68.

EBA nije zadužena za osiguravanje kvalitete, no pružila je određene alate kao pomoć nadležnim tijelima (deskriptivna statistika, izvješća o osiguranju kvalitete). Vidjeti također EBA-in odgovor na pitanje o izravnim nadzorima.

75.

EBA se slaže sa Sudom da ograničeni resursi nisu dozvoljavali sustavno prikupljanje sveobuhvatnih informacija o tome koliko bi se rezultati razlikovali u pozitivnom ili negativnom smislu da nije bilo ograničenja. Unatoč tomu, što se tiče funkcioniranja bankovnih modela testiranja otpornosti na stres u odnosu na minimalne standarde, EBA je dostavila statističke podatke i izvješća o osiguranju kvalitete nadležnim tijelima kako bi im pomogla u postupku osiguranja kvalitete pri propitivanju procjena banaka u okviru testiranja otpornosti na stres.

U pogledu referentnih vrijednosti za kreditni rizik, u 2018. su predlošci za kreditni rizik uključivali polja koje su banke trebale popuniti u slučaju da su primjenjivale referentne vrijednosti za kreditni rizik, tako da se, na neki način, ta informacija tražila od banaka. Međutim, EBA-a je svjesna da je

utvrđeno da banke nedosljedno označavaju uporabu referentnih vrijednosti te se zbog toga očekuju promjene u sljedećem testiranju otpornosti na stres. Bankama treba dati dodatne smjernice u pogledu okolnosti u kojima trebaju označiti uporabu referentnih vrijednosti.

U svojoj ulozi nadležnog tijela, ESB ističe da postoji veliki broj modela testiranja otpornosti na stres koji se upotrebljavaju na razini banaka i koji ne podliježu nadzornom praćenju ni odobrenju. Stoga, uz raspoložive resurse i vrijeme tijekom postupka testiranja otpornosti na stres, ESB nije u mogućnosti sustavno podvrgnuti sve modele kontroli kvalitete. Međutim, kad se utvrdilo da brojke nisu vjerodostojne, dotični su se modeli propitali.

76.

EBA želi naglasiti da, iako se u priručniku o osiguranju kvalitete navodi da bi nadležna tijela trebala provesti takvu samoprocjenu, to ne znači bilo kakvu obvezu obavješćavanja EBA-e o toj procjeni.

79.

EBA želi istaknuti da je bilo odlučeno da će se, ako je moguće (za kreditni rizik i neto kamatni prihod) dostaviti statistički podatci po zemljama druge ugovorne strane za sve države EU-a, SSM-a i nordijske zemlje.

82.

U testiranju otpornosti na stres koje se ne provodi radi prolaznih ili neprolaznih ocjena, cilj nije utvrditi banke koje su pale na testu, već prepoznati one koje su slabije i koje zaslužuju strožu nadzornu kontrolu. Zapravo, banka na koju se vjerojatno odnosi ova rečenica imala je najveće smanjenje kapitala na testiranju otpornosti na stres. Nadalje, sve provjere podataka iz polazne točke provode nadležna tijela.

83.

Planiranje i priprema izravnih nadzora postupak je koji se obično planira nekoliko mjeseci unaprijed. U smislu potrebnih resursa, treba naglasiti da, na primjer, za jedan izravan nadzor može biti potrebno više od 50 radnih tjedana po osobi provedenih na terenu, ovisno o opsegu inspekcije i složenosti predmeta obuhvaćenog provjerom.

87.

EBA pozdravlja rezultat koji se odnosi na transparentnost testiranja i koji pruža veliku količinu informacija te ističe da jedino nedostaje informacija o razini kapitalnih zahtjeva iz 2. stupa, što je u skladu s raspravom o njezinu objavljivanju u EU-u.

Vidjeti također primjedbu u nastavku o stavku koji se odnosi na objavljivanje kapitalnih zahtjeva.

90.

Treba primijetiti da predložak testiranja otpornosti na stres uključuje informacije o prelasku iz jedne faze u drugu, tako da je obuhvaćena nova imovina za koju je nastao status neispunjavanja obveza.

91.

EBA želi istaknuti da sve točke ovog stavka naglašavaju jasne značajke koje su tipične za testiranje otpornosti na stres primjenom načela odozdo prema gore.

Usporedba između internih modela i standardiziranog pristupa koja se spominje u drugoj točki propisana je Uredbom o kapitalnim zahtjevima, a ne EBA-inom metodologijom.

92.

Bilješka uz taj stavak činjenično je točna, no u njoj se ne spominje da se ta usporedba može vidjeti i na razini pojedinačnih banaka u jednoj dostavljenoj proračunskoj tablici.

93.

EBA-ino izvješće o rezultatima testiranja otpornosti na stres vrlo je neutralan sažeti prikaz rezultata te nastoji biti informativno, no i nepristrano. Iako je pružena potpuna transparentnost rezultata i odnosnih izloženosti, donošenje prosudbi prepušteno je nadležnim tijelima i drugim dionicima, također imajući na umu da je testiranje otpornosti na stres polazna točka, a ne završna točka u postupku nadzorne provjere.

95.

EBA želi naglasiti da to treba tumačiti s obzirom na raspravu o objavljivanju u skladu s 2. stupom. Prije nedavnih izmjena zakonodavstva o kapitalnim zahtjevima, objavljivanje razine kapitalnih zahtjeva iz 2. stupa koju imaju banke nije bilo obvezno i mišljenja o koristima te potpune transparentnosti ponešto su se razlikovala.

Unatoč tomu, EBA se slaže da su u tom području potrebna određena poboljšanja, posebno s obzirom na govor bivšeg predsjednika EBA-e u središnjoj banci Rumunjske (studen 2018.).

97-100.

U Smjernicama o SREP-u ističe se važna uloga koju imaju mjere za ublažavanje koje bi mogle omogućiti institucijama da u potpunosti ispune kapitalne zahtjeve koji se na njih primjenjuju u primjerenom roku. Baš se to prepoznaje u ovom izvješću. Budući da se EBA-ino testiranje otpornosti na stres temelji na pretpostavci o statičnoj bilanci, jednostavnu usporedbu rezultata testiranja otpornosti na stres i kapitalnih zahtjeva treba provesti oprezno.

101.

EBA želi istaknuti da se ova rečenica može shvatiti samo tako da se odnosi na procjenu osjetljivosti banaka na scenarij. Otpornost također ovisi o polaznim točkama banaka u pogledu kapitala, što se može uspoređivati tijekom vremena.

Zapravo, testiranje otpornosti na stres na razini EU-a doprinijelo je postupnom povećanju kapitala u bankama, što se potvrđuje ako promotrimo kretanje polazne točke u pogledu stope redovnog osnovnog kapitala tijekom vremena.

102.

EBA i ne tvrdi da daje prolaznu ocjenu, niti je to implicirano u njezinim izvješćima, već uvijek naglašava da rezultate treba tumačiti zajedno s daljnjim mjerama i pretpostavkama, a posebno da ih treba uzeti kao polaznu točku za rasprave s nadležnim tijelima.

EBA ne procjenjuje mogu li banke u ovom trenutku podnijeti financijsku krizu iz 2008. ni bilo koju drugu krizu jer bi se to moglo učiniti samo uz pomoć scenarija koji je potpuno jednak scenariju iz tih kriza.

Zaključci i preporuke

108.

Uloga EBA-e u skladu je s njezinim zakonskim ovlastima, kojima za EBA-u nije predviđena nikakva posebna odgovornost za osiguranje kvalitete, uz to što ima ograničene resurse. Jedini način da se EBA snažnije uključi u postupak osiguranja kvalitete jest uz pomoć više resursa. Osim toga, trebalo bi razmisliti o posljedicama koje bi to imalo, u smislu troškova testiranja otpornosti na stres i mogućnosti udvostručavanja posla koji obavljaju nadzorna tijela (kao što je SSM).

EBA ističe da je usporedivost osigurana objavljivanjem vrlo granularnih podataka te da pruža transparentna objašnjenja mogućih razlika među bankama. EBA također nadležnim tijelima osigurava alate u obliku referentnih vrijednosti za potrebe njihova osiguranja kvalitete.

109.

EBA se slaže sa Sudom da te aktivnosti, bez obzira na zakonske ovlasti, zahtijevaju velike resurse te ih zbog toga nije moguće provesti sa sedmero zaposlenih u ekvivalentu punog radnog vremena, uključujući statističare, koji trenutačno rade na testiranju otpornosti na stres. Nadalje, posebne provjere i nadzori trebali bi biti organizirani, osigurani i sl., što je gotovo nemoguće napraviti u vremenskom okviru testiranja otpornosti na stres, posebno ako je malo sredstava predviđeno za te zadatke ili sredstva uopće nisu predviđena.

1. preporuka – EBA treba poboljšati svoju kontrolu nad procesom testiranja otpornosti na stres

EBA prihvća ovu preporuku. Potrebno je naglasiti da njezin uspjeh ovisi o: i. dobivanju znatnih dodatnih resursa, kao što je već sam Revizorski sud istaknuo i preporučio; ii. svrsishodnom upravljanju prema odluci Komisije koja se temelji na preporuci Suda.

Isto je tako važno izbjeći preklapanja sa zadatcima koje već obavljaju nadležna tijela.

2. preporuka – Dopuniti postojeći proces „odozdo prema gore” elementima pristupa „odozgo prema dolje”

EBA prihvća ovu preporuku. Potrebno je naglasiti da je njezin uspjeh ovisi o dobivanju dodatnih resursa.

I u ovom slučaju bila bi potrebna namjenska sredstva i proračun. Uspostava modela „odozgo prema dolje” od nule zahtjeva posebnu stručnost i možda i podršku konzultanata, no postupna provedba elemenata pristupa „odozgo prema dolje” mogla bi biti izvediva, uz ranu pripremu EBA-e i uključenih aktera, kako bi se ti elementi proveli do 2022.

110.

Odluke o uzorku nisu proizvoljne, već se temelje na kriterijima uključenim u metodologiju i službenim povratnim informacijama koje su poslala nadležna tijela.

S obzirom na to da je sama svrha testiranja otpornosti na stres utvrditi potencijalno slabe banke, EBA želi napomenuti da bi odabir uzorka trebao biti neutralan, odnosno, da mogu postojati banke koje se smatraju sigurnima na temelju pokazatelja rizika za prošla razdoblja, no vrlo osjetljivima na nepovoljne šokove.

3. preporuka – Birati banke na temelju rizika, a ne isključivo njihove veličine

EBA djelomično prihvća preporuku. EBA će razmotriti geografsku pokrivenost. Međutim, EBA ima drugačije stajalište od Revizorskog suda u pogledu primjene kriterija temeljenih na riziku kao nadopune kriterija veličine pri utvrđivanju uzorka za testiranje otpornosti na stres na razini EU-a.

111.

EBA primjećuje da će se, u oba slučaja, konačni učinak mjeriti u smislu pogoršanja makrovarijabli i financijskih varijabli.

4. preporuka – Uvođenje alternativnih scenarija stresnih uvjeta

EBA djelomično prihvća ovu preporuku.

U pogledu točke 1. iz 4. preporuke, budući da rizici prema svojem podrijetlu mogu biti globalni, EBA zadržava diskrecijsko pravo (u suradnji s ESRB-om) da odabere najvažnije rizike.

Što se tiče točke 2. iz 4. preporuke, time bi se povećalo opterećenje testiranja za nadležna tijela, banke i EBA-u. Bez dodatnih resursa, višestruki scenariji mogu biti neizvedivi u testiranju otpornosti na stres na razini EU-a.

Kad je riječ o točki 3. iz 4. preporuke, EBA također primjećuje da može poboljšati kriterije za procjenu ozbiljnosti scenarija, no ne bi bilo moguće brojčano iskazati razine ozbiljnosti svakog pojedinačnog parametra koji je zapravo rezultat cjelokupnog scenarija.

Provedba testiranja otpornosti na stres za 2020. bit će izazov, ne samo zbog zabrinutosti u pogledu resursa. Prema uobičajenom rasporedu testiranja otpornosti na stres, ESRB bi trebao imati samo nekoliko mjeseci za raspravu, provedbu i odluku o toj značajnoj prilagodbi u izradi scenarija.

5. preporuka – Upravljačkom strukturom trebalo bi zajamčiti da se interesi EU-a uzimaju u obzir na odgovarajući način

EBA ne bi trebala davati primjedbe o vlastitoj upravljačkoj strukturi te će prihvatiti svaku odluku Komisije.

114.

Zahtjev iz 2. stupa i sveukupni kapitalni zahtjev nisu objavljeni zbog rasprave među nadležnim tijelima o objavljivanju zahtjeva iz 2. stupa.

EBA želi isporučiti cjelovito, činjenično i dostupno izvješće u kojemu se sažeto izlažu rezultati testiranja otpornosti na stres. Izvješće nadopunjuje opsežno širenje podataka koje prati objavu rezultata testiranja otpornosti na stres. EBA je spremna razmotriti moguća poboljšanja radi dodatnog povećanja informativne vrijednosti izvješća.

6. preporuka – Povećati informativnu vrijednost objava

EBA prihvaća točku 1. preporuke 6.

EBA djelomično prihvaća točku 2. preporuke 6. Naglašava da je testiranje otpornosti na stres polazna točka u postupku SREP i temelji se na pretpostavci statične bilance. Sve tvrdnje o otpornosti mogle bi biti zavaravajuće jer nadležna tijela trebaju osigurati procjenu otpornosti na kraju postupka SREP. EBA će povećati informativni sadržaj sažetog izvješća.

Revizorski tim

U tematskim izvješćima Suda iznose se rezultati revizija koje su provedene za politike i programe EU-a ili teme povezane s upravljanjem u posebnim proračunskim područjima. U odabiru i osmišljavanju takvih revizijskih zadataka Sud nastoji postići što veći učinak uzimajući u obzir rizike za uspješnost ili usklađenost, vrijednost predmetnih prihoda ili rashoda, predstojeće razvojne promjene te politički i javni interes.

Ovu reviziju uspješnosti provelo je IV. revizijsko vijeće, kojim presjeda član Suda Neven Mates i koje je specijalizirano za rashodovna područja reguliranja tržišta i konkurentnog gospodarstva. Reviziju je predvodio član Suda Neven Mates, a podršku su mu pružali voditelj njegova ureda George Karakatsanis, ataše u njegovu uredu Marko Mrkalj, glavna rukovoditeljica Marion Colonerus, voditelj radnog zadatka Mirko Gottman te revizori Karolina Beneš, Giuseppe Diana, Shane Enrigh, Jörg Genner, Helmut Frank, Athanasios Koustoulidis, Violeta Radu i Julio Cesar Santin Santos



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

Događaj	Datum
Donošenje memoranduma o planiranju revizije / početak revizije	24. 4. 2018.
Službeno slanje nacrtu izvješća Komisiji (ili drugom subjektu revizije)	23. 4. 2019.
Usvajanje završnog izvješća nakon raspravnog postupka	4. 6. 2019.
Primitak službenih odgovora Komisije na svim jezicima	3. 7. 2019
Primitak službenih odgovora EBA-e na svim jezicima	28. 6. 2019

PDF ISBN 978-92-847-2182-5 doi:10.2865/007809 QJ-AB-19-008-HR-N

HTML ISBN 978-92-847-2209-9 doi:10.2865/28834 QJ-AB-19-008-HR-Q

U ovom se izvješću procjenjuje provedba testiranja otpornosti banaka na stres na razini cjelokupne Unije u okviru ovlasti koje su povjerene Europskom nadzornom tijelu za bankarstvo (EBA). Makroekonomskim stresnim scenarijem bilo je predviđeno pogoršanje gospodarskih uvjeta u odnosu na osnovni scenarij, no šok je bio manje ozbiljan nego što je izvorno najavljeno. Negativni učinci šoka bili su najizraženiji u nekoliko velikih gospodarstava od kojih je većina imala prilično dobre rezultate tijekom posljednje recesije, a ne u zemljama koje su najviše bile pogođene krizom. Nadalje, u okviru scenarija nije obavljeno testiranje banaka na ozbiljne financijske šokove te se nije dovoljno vodilo računa o nekim važnim sistemskim rizicima. Zbog manjka resursa i trenutačnih mehanizama upravljanja EBA nije bila u mogućnosti zajamčiti „usporedivost i pouzdanost metoda, praksi i rezultata“, kako je predviđeno relevantnom uredbom, već se u prvom redu morala oslanjati na nacionalna nadzorna tijela. S druge strane, pozitivno je to što je objavljena velika količina informacija.



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD



Ured za publikacije

EUROPSKI REVIZORSKI SUD
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Upiti: eca.europa.eu/hr/Pages/ContactForm.aspx
Internetske stranice: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Europska unija, 2019.
Umnožavanje je dopušteno uz uvjet navođenja izvora.

Za svaku uporabu ili umnažanje fotografija ili druge građe koja nije obuhvaćena autorskim pravima Europske unije dopuštenje se mora zatražiti izravno od nositelja autorskih prava.