

Raportul special

Exercițiile de simulare de criză la nivelul UE pentru bănci: volumul de informații pus la dispoziție cu privire la bănci este fără precedent, dar este nevoie de o mai bună coordonare și de un accent mai puternic pe riscuri

[prezentat în temeiul articolului 287 alineatul (4) al doilea paragraf TFUE]



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ

Cuprins

	Puncte
Glosar	
Sinteză	I-XI
Introducere	01-09
Simulări de criză pentru bănci	01-03
Mandatul Autorității Bancare Europene și al altor actori implicați	04-09
Abordarea auditului	10-13
Observații	14-106
Simulările de criză organizate de ABE prezentau deficiențe pentru evaluarea rezistenței la riscuri sistemice	14-52
Anumite bănci riscante au fost excluse din simulările de criză	17-21
Importanța anumitor riscuri sistemice relevante nu era reflectată în mod adecvat în scenariul de criză	22-38
Scenariul de criză pentru exercițiul din 2018 nu a asigurat un nivel minim de severitate pentru toate țările și a fost mai puțin sever decât criza financiară	39-52
Calcululele băncilor rămân, într-o anumită măsură, o „cutie neagră” pentru ABE	53-83
Opțiunile utilizate au avut un impact asupra plauzibilității rezultatelor	57-66
Informațiile de care dispune ABE cu privire la fiabilitatea calcululelor băncilor sunt limitate	67-83
Publicațiile ABE și cele ale autorităților competente prezentau grade diferite de calitate	84-106
ABE publică mult mai multe date decât orice altă instituție, dar anumite informații esențiale lipsesc	87-104
Comunicările realizate de unele autorități competente și de unele bănci prezintă o imagine excesiv de pozitivă	105-106
Concluzii și recomandări	107-117

Anexe

Anexa I – Structura de guvernare și rolurile diferitor actori în cadrul simulării de criză

Anexa II – Riscurile identificate în sondajul „de la bază spre vârf” și riscurile selectate de Consiliul general al CERS

Anexa III – Variabilele principale ale scenariului de criză utilizat de ABE pentru exercițiul din 2018 în comparație cu criza financiară

Răspunsurile Comisiei

Răspunsurile ABE

Echipa de audit

Glosar

Active ponderate la risc: în vederea calculării capitalului pe care trebuie să îl dețină o instituție, activele acesteia trebuie să fie ponderate în funcție de riscul lor. Activele sigure (de exemplu, numerarul) nu sunt luate în calcul în acest sens; alte active (de exemplu, împrumuturile către alte instituții) sunt considerate mai riscante și li se acordă o pondere mai ridicată. Cu cât sunt mai riscante activele pe care le are o instituție, cu atât mai mult capital trebuie să dețină aceasta. Astfel, activele și elementele extrabilanțiere ale unei bănci sunt ponderate în funcție de un risc care poate fi atribuit prin cadrul de reglementare sau prin modele interne în anumite condiții.

Autoritate competentă: băncile sunt supravegheate de o autoritate competentă relevantă. În zona euro, BCE este autoritatea competentă pentru supravegherea directă a băncilor semnificative și a băncilor de mari dimensiuni, restul băncilor fiind supravegheate de autoritățile competente naționale. În cazul țărilor din afara zonei euro, autoritatea competentă este autoritatea de supraveghere pentru toate băncile, chiar și pentru băncile semnificative și cele de mari dimensiuni.

Autoritate macroprudențială: rolul unei autorități macroprudențiale este de a reduce riscurile și costurile macroeconomice ale instabilității financiare. Comitetul european pentru risc sistemic (CERS) este responsabil de supravegherea macroprudențială a sistemului financiar în UE. La nivelul statelor membre, autoritățile macroprudențiale pot fi bănci centrale, autorități de supraveghere bancară ori consilii sau comitete separate create în acest scop.

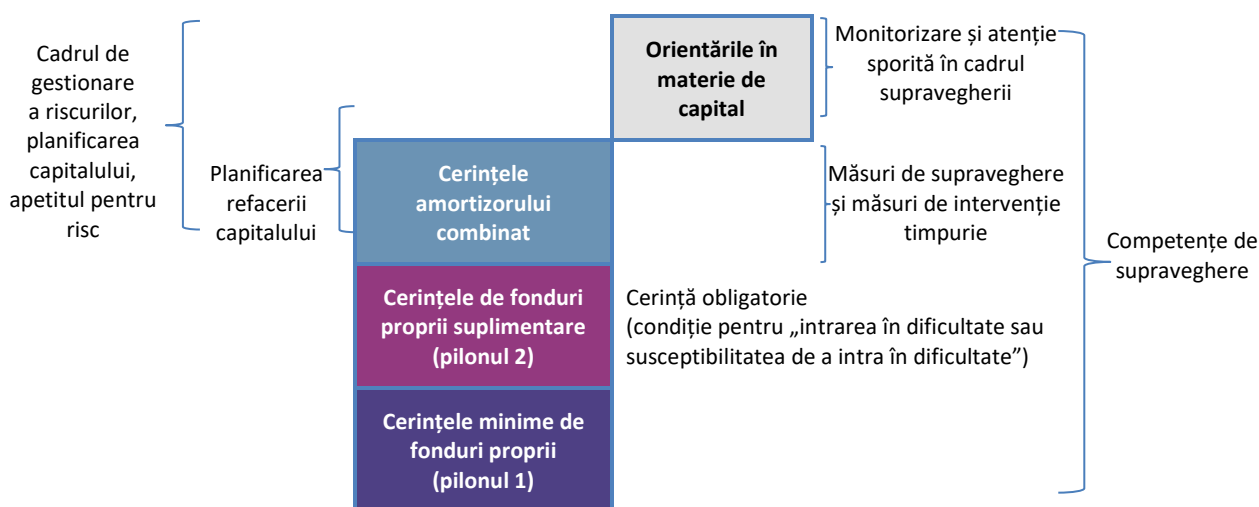
Autoritatea Bancară Europeană (ABE): o agenție de reglementare a UE care desfășoară activități de asigurare a unei reglementări și a unei supravegheri prudențiale efective și coerente în întreg sectorul bancar european. Printre sarcinile sale se numără inițierea și coordonarea simulărilor de criză pentru sectorul financiar al UE; ea stabilește, de asemenea, standardele aplicabile.

Banca Angliei: este banca centrală a Regatului Unit și misiunea sa este de a asigura stabilitatea monetară și financiară. Mandatul său presupune supravegherea instituțiilor financiare și derularea de simulări de criză la nivel național.

Banca Centrală Europeană (BCE): banca centrală a celor 19 state membre ale UE care au adoptat moneda euro. Printre sarcinile sale se numără politica monetară și, în cooperare cu autoritățile naționale de supraveghere, asigurarea funcționării eficace și coerente a supravegherii bancare europene în cadrul mecanismului unic de supraveghere.

Banca Reglementelor Internaționale: o bancă pentru băncile centrale. Ea promovează cooperarea între **băncile centrale** într-un efort menit să asigure stabilitatea monetară și financiară mondială. Banca Reglementelor Internaționale este entitatea care stabilește standardele la nivel mondial pentru simulările de criză microprudențiale și macroprudențiale.

Cerința de capital: volumul de capital pe care o instituție este obligată să îl dețină în comparație cu volumul de active ponderate la risc (adică exprimat ca procent din volumul de active), obiectivul fiind de a se acoperi pierderile neprevăzute. Cerințele minime de capital reglementat constau în: cerința de fonduri proprii de nivel 1 de bază aferentă pilonului 1 (4,5 % pentru toate băncile), o cerință de fonduri proprii suplimentare aferentă pilonului 2, specifică fiecărei instituții în parte (care urmează a fi stabilită de autoritatea de supraveghere), și amortizoare de capital (specifice fiecărei instituții în parte și fiecărei țări în parte), care au fost introduse în urma crizei financiare pentru a crește rezistența băncilor. Diferitele cerințe și importanța acestora pentru bănci și pentru autoritățile de supraveghere sunt indicate mai jos:



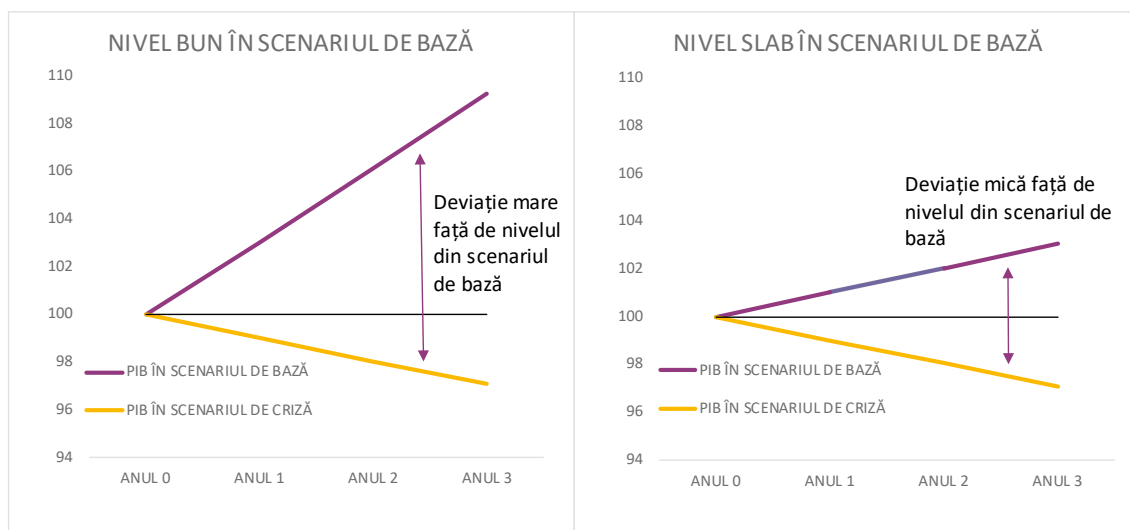
Sursa: ABE.

Comitetul european pentru risc sistemic (CERS): organismul UE care este responsabil de supravegherea macroprudențială a sistemului financiar al UE, precum și de prevenirea și reducerea riscului sistemic. CERS are, prin urmare, o sferă largă de competență, acoperind bănci, societăți de asigurare, administratori de active, instituții financiare nebancale, infrastructuri ale pieței financiare și alte instituții financiare și piețe financiare.

Credite neperformante: un credit bancar este considerat a fi neperformant atunci când trec mai mult de 90 de zile fără ca debitorul să plătească ratele sau dobânzile convenite sau atunci când este puțin probabilă rambursarea integrală a creditului.

Creditele neperformante necesită constituirea de provizioane. Acest lucru reduce profiturile băncilor și provoacă adesea pierderi, reducând astfel capitalul băncilor.

Deviația față de scenariul de bază: scenariul de bază cuprinde ipoteze cu privire la evoluția anumitor variabile în cursul perioadei de criză, de exemplu PIB-ul este preconizat să crească în toate statele membre. Scenariul de criză cuprinde ipoteze cu privire la evoluția acelorași variabile în perioada de criză, de exemplu PIB-ul scade în toate statele membre în cursul perioadei acoperite de simularea de criză. Stresul poate fi măsurat în două moduri: modificarea în termeni absoluți față de punctul de plecare sau deviația față de scenariul de bază. Aceeași scădere la nivelul unei variabile poate apărea ca o deviație mică sau ca o deviație mare față de nivelul din scenariul de bază, în funcție de cât de slab sau cât de bun este acesta. Exemplul ipotetic prezentat în continuare ilustrează acest lucru.



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

Fondurile proprii de nivel 1 de bază: capitalul de nivel 1 este cea mai solidă formă de capital reglementat. Acesta cuprinde capitalul de bază al băncii și include acțiuni comune, primele de emisiune rezultate în urma emisiunii de acțiuni comune și venituri reținute.

Indicatorul efectului de levier: efectul de levier este o parte inerentă a activității bancare: de îndată ce activele unei entități depășesc baza de capital a acesteia, există un efect de levier al bazei de capital. Criza financiară a evidențiat că instituțiile de credit și societățile de investiții aveau valori foarte ridicate ale efectului de levier, cu alte cuvinte, au acumulat din ce în ce mai multe elemente bilanțiere și extrabilanțiere pe baza unor fonduri proprii din ce în ce mai mici. Indicatorul efectului de levier se definește ca fiind fondurile proprii de nivel 1 împărțite la o măsură a elementelor bilanțiere și extrabilanțiere neponderate la risc.

Rezervele Federale ale SUA (*Federal Reserve System*): banca centrală a Statelor Unite ale Americii. Printre sarcinile sale se numără politica monetară și asigurarea stabilității sistemului financiar din Statele Unite ale Americii. Are responsabilitatea pentru derularea simulărilor de criză prudențiale în conformitate cu Legea Dodd-Frank din 2010, cu mandatul de a promova stabilitatea sistemului financiar.

Scăderea între nivelul maxim și nivelul minim (*peak-to-trough – PTT*): măsoară evoluția unei variabile de la cea mai ridicată la cea mai scăzută valoare înregistrată într-un anumit interval de timp. De exemplu, în timpul unei recesiuni economice, PIB-ul scade în general, iar scăderea între nivelul maxim și nivelul minim constituie o măsură a acestui declin.

Scenariul de bază și scenariul de criză: simularea de criză organizată de ABE analizează modul în care pozițiile de capital ale băncilor evoluează atât în cadrul unui scenariu de bază, cât și în cadrul unui scenariu de criză pentru un set prestabilit de parametri. Scenariul de bază reflectă estimarea cea mai favorabilă a condițiilor macroeconomice viitoare, în timp ce scenariul de criză reflectă o estimare negativă a condițiilor macroeconomice cu scopul de a aplica un anumit stres asupra performanței financiare.

Simulare de criză de tip *bottom-up* (de la bază spre vârf): este efectuată de către bănci utilizând propriile modele elaborate pe plan intern și se bazează pe datele proprii ale instituției. Simularea de acest tip vizează fie anumite portofolii, fie ansamblul instituției, producând rezultate detaliate cu privire la impactul potențial al anumitor evenimente, în corelație cu ratele de pierderi ale instituției.

Simulare de criză de tip *top-down* (de la vârf spre bază): o simulare de criză „de la vârf spre bază” se bazează pe ipoteze sau scenarii generale sau sistemice concepute de autoritățile competente sau de cele macroprudențiale și este aplicabilă tuturor instituțiilor relevante. Ea se bazează în principal pe date agregate referitoare la instituții și pe informații mai puțin detaliate. În comparație cu simularea „de la bază spre vârf”, un astfel de exercițiu de simulare presupune o implicare directă mai mică a instituțiilor.

Sistemul european de supraveghere financiară (SESF): cadrul pentru supravegherea financiară în [Uniunea Europeană](#), în funcțiune din anul 2011. Sistemul este alcătuit din autoritățile europene de supraveghere (Autoritatea Bancară Europeană – ABE, Autoritatea Europeană pentru Valori Mobiliare și Piețe – ESMA și Autoritatea Europeană de Asigurări și Pensii Ocupaționale – EIOPA), din [Comitetul european pentru risc sistemic](#), din Comitetul comun al autorităților europene de supraveghere și din autoritățile naționale de supraveghere din statele membre ale UE.

SREP (procesul de supraveghere și evaluare – *supervisory review and evaluation*

process): autoritățile de supraveghere evaluează și măsoară periodic riscurile pentru fiecare bancă, inclusiv în ceea ce privește situația băncii din punctul de vedere al cerințelor de capital. Această activitate se finalizează cu adoptarea unei decizii SREP, care include problemele pe care banca în cauză trebuie să le corecteze într-un interval de timp determinat. Această activitate esențială poartă numele de proces de supraveghere și evaluare sau, pe scurt, SREP.

Valorile expunerilor ponderate la risc: valoarea unei **expuneri** în scopul calculării **componentei de capital pentru riscul de credit** după aplicarea unei **ponderi de risc**. Ea constituie numitorul atunci când se calculează o rată de adecvare a capitalului.

Sinteză

I Simularea de criză la nivelul UE este o evaluare a impacturilor pe care un șoc comun le-ar putea avea asupra poziției financiare a băncilor europene de mari dimensiuni. Regulamentul din 2010 de instituire a Autorității Bancare Europene (ABE) a încredințat acesteia sarcina de a iniția și a coordona exerciții de simulare de criză la nivelul UE, în cooperare cu Comitetul european pentru risc sistemic (CERS).

II Astfel de simulări de criză au început să fie efectuate din 2011, toate fiind derulate conform abordării de tip *bottom-up* (de la bază spre vârf), în care băncile produceau rezultatele determinate de scenariul de șoc, pe baza metodologiei aprobate de ABE. Verificarea calității rezultatelor a fost în mare parte încredințată autorităților competente relevante (autoritățile naționale sau Banca Centrală Europeană). În alte jurisdicții cu sisteme financiare de mari dimensiuni, cum ar fi Statele Unite ale Americii, autoritățile de supraveghere se bazează pe o abordare de tip *top-down* (de la vârf spre bază), care le oferă un grad mult mai mare de control asupra rezultatelor produse de bănci.

III Pentru a garanta comparabilitatea și fiabilitatea metodelor, a practicilor și a rezultatelor proiectate de bănci, regulamentul prevede în mod specific că ABE are competența de a solicita informații direct de la bănci și de a solicita autorităților competente să efectueze evaluări specifice și inspecții la fața locului, cu participarea ABE la aceste activități.

IV Curtea s-a axat pe exercițiul de simulare de criză la nivelul UE desfășurat de ABE în 2018. În special, Curtea a evaluat dacă exercițiul de simulare de criză a fost adecvat scopului, dacă ABE dispunea de o asigurare suficientă referitor la fiabilitatea cifrelor calculate de diferitele bănci, precum și dacă publicarea rezultatelor permitea părților interesate să evalueze rezistența sistemului.

V Curtea a examinat documentele relevante și a desfășurat interviuri cu membri ai personalului ABE, al CERS și al Băncii Centrale Europene. De asemenea, Curtea a efectuat sondaje în rândul băncilor și al autorităților competente și a realizat vizite de audit la două autorități competente naționale.

VI În condițiile în care dispunea de resurse de personal foarte limitate și termenele erau foarte scurte, ABE a reușit, depunând eforturi susținute, să coordoneze exercițiul în care au fost implicate numeroase părți interesate.

VII Curtea a constatat că – întrucât deciziile importante sunt luate, la nivelul ABE, de reprezentanții autorităților naționale de supraveghere – perspectiva la nivelul de ansamblu al UE nu a fost luată în considerare în măsură suficientă la conceperea și punerea în aplicare a simulării de criză. Impactul este vizibil în diferitele faze ale exercițiului de simulare de criză.

VIII La începutul procesului, ABE nu a specificat nici riscurile, nici nivelul de severitate pe care le considera relevante pentru procedura de simulare de criză. La rândul său, CERS, care a elaborat scenariul de criză, a primit contribuții substanțiale din partea BCE, a băncilor centrale naționale și a autorităților naționale. Curtea a constatat că, în consecință, ABE nu avea control asupra unor etape importante ale procesului și, astfel:

- anumite riscuri sistemice importante au fost supuse unui nivel scăzut de stres sau nu au fost deloc supuse unui stres;
- șocul nu a fost declanșat de evenimente provenind din cadrul sistemului financiar al UE, ci de o recesiune economică;
- intensitatea șocurilor economice a variat semnificativ de la o țară la alta, adesea șocul fiind mai puțin sever în acele cazuri în care economia era mai slabă și sistemul financiar, mai vulnerabil. Nu a fost asigurat un nivel minim de severitate pentru a genera stresul.

IX În al doilea rând, deși regulamentul a încredințat ABE sarcina de a asigura comparabilitatea și fiabilitatea metodelor, a practicilor și a rezultatelor, competențele pe care le-a exercitat ABE nu au mers mai departe de simpla inițiere a simulărilor de criză, de furnizarea metodologiei pentru aceste activități și de coordonarea lor în linii mari. ABE a decis să se sprijine integral pe autoritățile competente pentru verificarea modului în care băncile pun în aplicare metodologia și estimează impactul stresului. Autoritatea nu a făcut uz de competențele care i-au fost conferite de regulament pentru a pune sub semnul întrebării controlul calității realizat de autoritățile competente. De fapt, ABE nu dispune, în prezent, de resursele necesare pentru a putea să exercite o supraveghere completă. Prin urmare, ABE nu a solicitat realizarea de evaluări specifice și nici nu a participat la inspecții la fața locului și, cu excepția stabilirii metodologiei, nu au avut loc multe alte activități pentru a se asigura comparabilitatea și fiabilitatea rezultatelor. Manualul ABE care descria asigurarea calității ce trebuie efectuată de către autoritățile competente nu era obligatoriu, lăsând astfel autorităților competente o marjă largă de manevră.

X În al treilea rând, publicațiile ABE prezentau un nivel de transparență fără precedent, fiind pus la dispoziție un volum important de date bancare. Cu toate acestea, din rapoartele sale lipseau informațiile cele mai importante, și anume cerințele de capital pentru fiecare bancă și câte bănci ar fi încălcat aceste cerințe în condiții de criză. În plus, cu toate că intensitatea stresului/șocurilor a variat semnificativ de la o țară la alta, raportul ABE nu a explicat faptul că impacturile reduse (diminuare de mică amploare a capitalului) provocate de stres în cazul băncilor din anumite țări nu se datorau neapărat stării bune de sănătate a unei bănci, ci nivelului scăzut al stresului aplicat.

XI Având în vedere această situație și pentru a permite ABE să își îndeplinească obiectivul de a detecta vulnerabilitățile sistemice (acumularea de vulnerabilități sistemice), Curtea formulează următoarele recomandări menite să garanteze ca simulările de criză sunt un exercițiu util:

- (a) ABE ar trebui să facă uz de competențele sale legale pentru a-și intensifica controlul asupra procesului de simulare de criză.
- (b) ABE ar trebui să elaboreze o abordare „de la vârf spre bază” pentru simulările de criză, pentru a veni în completarea actualei abordări „de la bază spre vârf”.
- (c) Selectarea băncilor pentru simulările de criză ar trebui să se bazeze nu numai pe dimensiune, ci și pe risc și pe relevanța sistemică și ar trebui să asigure o acoperire geografică corespunzătoare.
- (d) ABE ar trebui să se asigure că exercițiile de simulare de criză își îndeplinesc scopul de a evalua rezistența la evoluții negative ale pieței. În special, ea ar trebui să varieze scenariile de criză de la un exercițiu la altul, să țină seama în mod corespunzător de riscurile provenind din cadrul sistemului financiar al UE și să asigure un nivel minim de stres.
- (e) ABE ar trebui să publice cerințele minime de capital pentru fiecare instituție financiară în parte și să prezinte rezultatele într-un mod care să permită utilizatorilor să privească rezultatele în context.
- (f) ABE ar trebui să solicite resursele suplimentare care îi sunt necesare pentru a putea să își îndeplinească în integralitate rolul care i-a fost încredințat de regulament.

- (g) Comisia Europeană ar trebui, cu ocazia următoarei reexaminări a Regulamentului de instituire a ABE, să abordeze problema caracterului adecvat al structurii de guvernanță a ABE.

Introducere

Simulări de criză pentru bănci

01 O simulare de criză este o evaluare a poziției financiare a unei bănci dacă aceasta ar fi supusă la o presiune puternică. Obiectivul de bază al unei simulări de criză este de a previziona ce anume s-ar întâmpla cu principalii parametri care definesc viabilitatea băncii în cazul în care ar surveni unul sau mai multe șocuri negative importante. Aceste șocuri pot fi declanșate (i) de evenimente care afectează ansamblul pieței, cum ar fi o recesiune severă, prăbușirea burselor sau pierderea încrederii în bănci, (ii) de evenimente „idiosincratice”, adică un șoc care este specific băncii în cauză, deci nu neapărat corelat cu situația economică generală, sau (iii) de o combinație a acestor două tipuri de evenimente.

02 Inițial, simulările de criză au fost un instrument utilizat de către băncile însele, în cadrul gestionării lor interne a riscurilor, dar mai târziu ele au fost utilizate și de autoritățile de supraveghere a băncilor. În general, simularea de criză era de natură microprudențială, întrucât se concentra pe rezistența instituțiilor individuale, scenariile nu presupuneau contagiunea la nivelul întregului sistem și procesul se axa în principal pe protecția investitorilor și a deponenților.

03 Criza financiară a pus în lumină punctele slabe ale practicilor de simulare de criză de tip microprudențial. Conform „raportului de Larosière” din 2009, „adeseori simulările de criză se bazau pe ipoteze moderate sau chiar eronate”¹. În urma crizei financiare, factorii de decizie politică au recunoscut necesitatea de a se pune accentul și pe șocurile sistemice care afectează întregul sistem financiar simultan. Aceasta implică aplicarea unor șocuri economice și financiare și examinarea contagiunilor, precum și examinarea impactului șocurilor asupra sistemului financiar în ansamblu.

¹ *Report of the High-Level Group on Financial Supervision in the EU (de Larosière Report)* (Raportul Grupului la nivel înalt privind supravegherea financiară în UE – Raportul de Larosière), 2009, punctul 14.

Mandatul Autorității Bancare Europene și al altor actori implicați

04 Autoritatea Bancară Europeană (ABE), care a fost înființată în 2010, a fost învestită cu competența de a iniția și a coordona exerciții de simulare de criză la nivelul Uniunii, în cooperare cu Comitetul european pentru risc sistemic (CERS)². De asemenea, Regulamentul de instituire a ABE prevede că aceasta ar trebui „să asigure comparabilitatea și fiabilitatea metodelor, a practicilor și a rezultatelor”³.

05 Aceste exerciții de simulare de criză au drept obiectiv să aplice un șoc puternic comun asupra unei părți mari din băncile europene, pentru a evalua rezistența sistemului financiar al UE în ansamblul său. În acest scop, se elaborează un scenariu de bază (estimarea cea mai favorabilă a condițiilor macroeconomice viitoare) și un scenariu negativ (de criză) (o estimare mult mai negativă).

06 ABE a inițiat și a coordonat simulări de criză la nivelul UE pentru bănci în 2011, 2014, 2016 și 2018. De manieră generală, abordarea pentru simulările de criză poate fi de tip *top-down* (de la vârf spre bază) sau de tip *bottom-up* (de la bază spre vârf). În cazul unei abordări „de la vârf spre bază”, autoritatea de supraveghere este cea care elaborează scenariul de criză și calculează impactul acestuia asupra băncilor, cum este cazul, de exemplu, în Regatul Unit, în Statele Unite ale Americii și în Japonia. ABE a optat, dintr-o fază timpurie a procesului, pentru o abordare „de la bază spre vârf”, în cazul căreia autoritatea de supraveghere elaborează scenariul, dar băncile sunt cele care calculează estimările privind impactul generat de șocurile în cauză asupra principalilor lor parametri financiari. Opțiunea unei abordări „de la vârf spre bază” a fost discutată de ABE în mai multe rânduri – ultima dată în decembrie 2016 –, dar a fost respinsă de o majoritate substanțială a membrilor Consiliului supraveghetorilor.

² Comitetul european pentru risc sistemic (CERS) a fost instituit ca organism independent prin Regulamentul (UE) nr. 1092/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010 privind supravegherea macroprudențială la nivelul Uniunii Europene a sistemului financiar și de înființare a unui Comitet european pentru risc sistemic (JO L 331, 15.12.2010, p. 1).

³ Articolul 32 alineatul (3) litera (a) din Regulamentul (UE) nr. 1093/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010 de instituire a autorității europene de supraveghere (Autoritatea Bancară Europeană) (cunoscut sub numele de „Regulamentul de instituire a ABE”) (JO L 331, 15.12.2010, p. 12).

07 Rolurile pe care le joacă diferitele părți interesate (a se vedea [anexa I](#)) pot fi descrise după cum urmează, în contextul simulării de criză din 2018:

- ABE a elaborat metodologia, precum și, cu titlu de orientări generale fără caracter obligatoriu, un manual privind asigurarea calității, a colectat rezultatele de la bănci, după ce acestea au făcut obiectul unui proces de asigurare a calității desfășurat de autoritățile de supraveghere relevante (autoritățile competente), a efectuat verificări numerice și controale ale plauzibilității și a publicat rezultatele.
- Consiliul general al CERS⁴ a aprobat scenariul de criză. Scenariul de criză a fost, în prealabil, elaborat și discutat de Grupul operativ pentru simulări de criză din cadrul CERS și, respectiv, de Comitetul consultativ tehnic al CERS⁵. Grupul operativ s-a sprijinit în mare măsură pe resursele Băncii Centrale Europene (BCE) (a se vedea [anexa I](#)).
- BCE și băncile centrale naționale au furnizat proiecțiile macroeconomice care au servit drept scenariu de bază.
- Autoritățile competente (BCE pentru băncile din zona euro și autoritățile naționale pentru băncile din afara zonei euro) au fost responsabile de asigurarea calității proiecțiilor realizate de bănci cu privire la impactul crizei. Date fiind resursele limitate și guvernanta complexă a ABE, aceasta nu a putut să își exercite competențele care i-au fost conferite prin Regulamentul de instituire a ABE⁶.

⁴ Membrii CERS sunt: Comisia Europeană, BCE, ABE, EIOPA, ESMA și autoritățile naționale macroprudențiale (băncile centrale și autoritățile de supraveghere competente).

⁵ Grupul operativ pentru simulări de criză din cadrul CERS a fost creat sub auspiciile Comitetului consultativ tehnic al CERS și cuprinde personal din cadrul secretariatului CERS și din cadrul membrilor CERS, printre care ABE.

⁶ Articolul 32 alineatul (3a) din Regulamentul nr. 1093/2010: „În scopul desfășurării la nivelul Uniunii a evaluărilor de rezistență a instituțiilor financiare în temeiul prezentului articol, Autoritatea poate solicita informații direct de la instituțiile financiare respective, în conformitate cu articolul 35 și sub rezerva condițiilor prevăzute în respectivul articol. De asemenea, Autoritatea poate solicita autorităților competente să efectueze evaluări specifice. Autoritatea poate solicita autorităților competente să efectueze inspecții la fața locului și poate participa la astfel de inspecții în conformitate cu articolul 21 și sub rezerva condițiilor prevăzute în respectivul articol pentru a asigura comparabilitatea și fiabilitatea metodelor, practicilor și rezultatelor.”

08 Structura de guvernare a ABE s-a bazat pe o implicare considerabilă a autorităților naționale. Consiliul supraveghetorilor din cadrul ABE este format din reprezentanți ai autorităților naționale de supraveghere. Conform cadrului juridic actual, reprezentanții aleg, de asemenea, un candidat care să ocupe funcția de președinte, a cărui selecție poate fi totuși contestată de Parlament. Deși regulamentul afirmă că membrii Consiliului supraveghetorilor ar trebui „să acționeze în mod independent și obiectiv în interesul exclusiv al Uniunii în ansamblul său”⁷, numirea lor nu este supusă aprobării de către organele UE; ei rămân funcționari ai autorităților competente și pot fi înlocuiți în orice moment.

09 Această situație poate da naștere unor tensiuni întrucât este posibil ca membrii Consiliului supraveghetorilor să apere interese pur naționale, fără a lua în considerare în măsură suficientă interesul european mai larg. Comisia a recunoscut încă din 2014⁸ că, din cauza acestor tensiuni, uneori nu se luau anumite decizii, în special în ceea ce privește convergența în materie de reglementare și de supraveghere, sau erau promovate decizii orientate mai mult către interesele naționale mai degrabă decât către interesele mai largi ale UE. Prin urmare, în 2017, Comisia a prezentat o propunere de modificare a regulamentelor privind autoritățile europene de supraveghere (printre care și ABE)⁹, propunere care abordează, printre altele, aspecte legate de finanțare și de guvernare. Unul dintre obiectivele urmărite cu precădere era de a se asigura că procesul decizional era orientat către interesele UE în măsură mai mare decât în prezent. În special, Comisia a propus ca ABE să dispună de un comitet executiv compus din membri cu normă întreagă, selectați de pe o listă restrânsă elaborată de Comisie și numiți de Consiliu, care nu ar urma să aibă drept de vot în consiliu. Colegiuitorii nu au ajuns însă la un acord cu privire la această propunere. Cu toate acestea, în intenția de a consolida guvernarea autorităților europene de supraveghere prin alte mijloace, acordul politic din 21 martie 2019 întărește poziția președintelui.

⁷ Articolul 42 din Regulamentul de instituire a ABE.

⁸ Raport al Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind funcționarea autorităților europene de supraveghere (AES) și a Sistemului european de supraveghere financiară (SESF), COM(2014) 509 final din 8 august 2014.

⁹ COM(2017) 536 final din 20 septembrie 2017, astfel cum a fost modificat prin COM(2018) 646 final din 12 septembrie 2018.

Abordarea auditului

10 Având în vedere că exercițiile de simulare de criză organizate de ABE în trecut au făcut obiectul anumitor critici, Curtea a hotărât să desfășoare un audit privind simularea de criză din 2018, luând în considerare totodată anumite aspecte ale exercițiului din 2016. Auditul a urmărit să evalueze dacă guvernanta și punerea în aplicare a simulărilor de criză ale ABE erau suficiente pentru a oferi un răspuns clar la întrebarea dacă sistemul financiar al UE este rezistent sau nu. În acest scop, Curtea a formulat următoarele întrebări de audit:

- (a) A fost exercițiul de simulare de criză adecvat scopului?
- (b) Avea ABE certitudinea că toate calculele băncilor erau corecte?
- (c) Publicarea rezultatelor a permis părților interesate să evalueze rezistența sistemului?

11 Criteriile de audit aplicate au fost desprinse din instrumentele juridice relevante, din standardele internaționale stabilite de Banca Reglementelor Internaționale și de ABE însăși, precum și din bunele practici aplicate de alte autorități care organizează simulări de criză, cum ar fi Banca Angliei și Rezervele Federale (*Federal Reserve*) din Statele Unite ale Americii. Mai multe detalii privind criteriile sunt furnizate în diferitele secțiuni ale prezentului raport.

12 Probele de audit au fost colectate pe baza:

- (a) unei examinări a documentației relevante puse la dispoziție de ABE, de CERS și de BCE;
- (b) a unui sondaj online efectuat în rândul personalului autorităților competente și al personalului băncilor supravegheate;
- (c) a unor vizite efectuate la autoritățile competente;
- (d) a unor interviuri cu personal din cadrul ABE, al CERS și al BCE.

13 Auditul ar trebui să aducă o contribuție la dezbaterile privind beneficiile și costurile exercițiilor de simulare de criză și privind avantajele și dezavantajele diferitor abordări metodologice.

Observații

Simulările de criză organizate de ABE prezentau deficiențe pentru evaluarea rezistenței la riscuri sistemice

14 Regimul de exerciții de simulare a crizelor la nivelul UE¹⁰ este conceput pentru a evalua rezistența instituțiilor financiare din UE la evoluțiile negative ale pieței, precum și pentru a evalua potențialul de creștere a riscului sistemic în situații de criză. Evoluțiile negative ale pieței sunt definite, în Regulamentul de instituire a ABE, ca fiind tendințele microprudențiale, riscurile potențiale și punctele vulnerabile¹¹.

15 Simulările de criză ar trebui să permită identificarea acelor instituții care pot constitui ele însele un risc sistemic, în special în perioade de criză, și ar trebui să asigure atenuarea acestor riscuri¹². Decizia privind băncile care ar trebui să participe la simulările de criză revine Consiliului supraveghetorilor din cadrul ABE. Criteriile de referință relevante pentru simulările de criză sunt elaborate de Comitetul de la Basel pentru supraveghere bancară¹³ și de ABE însăși¹⁴. Conform concluziilor acestor două organisme, simulările de criză ar trebui să aibă obiective clar articulate și definite în mod formal, iar concepția scenariilor ar trebui să se alinieze la aceste obiective. Simularea de criză trebuie să fie suficient de severă, dar plauzibilă.

16 În special, Curtea a examinat:

- (a) dacă eșantionul de bănci participante a fost adecvat scopului exercițiului;
- (b) dacă riscurile identificate au fost adecvate scopului exercițiului;

¹⁰ Articolul 21 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul de instituire a ABE.

¹¹ Considerentul 43 al Regulamentului de instituire a ABE și punctul 4 din „Raportul de Larosière”.

¹² Articolul 22 alineatul (2) și articolul 23 din Regulamentul de instituire a ABE.

¹³ Comitetul de la Basel pentru supraveghere bancară, Banca Reglementelor Internaționale, *Stress testing principles*, ultima actualizare din octombrie 2018.

¹⁴ EBA/GL/2018/03 din 19 iulie 2018: „Ghid revizuit privind procedurile și metodologiile comune pentru procesul de supraveghere și evaluare (SREP) și pentru simulările de criză de supraveghere”.

(c) dacă stresul aplicat era suficient de sever pentru a se evalua rezistența.

Anumite bănci riscante au fost excluse din simulările de criză

17 Obiectivul urmărit de ABE era de a asigura o acoperire largă a activelor bancare din UE și, de asemenea, de a include în simulări băncile cele mai mari. Prin urmare, ABE a încorporat în eșantionul său numai băncile ale căror active consolidate atingeau cel puțin 30 de miliarde de euro.

18 Numărul băncilor participante a scăzut față de prima rundă de simulări de criză. În 2011, au participat 90 de bănci din 21 de țări; până în 2018, acest număr a scăzut la 48 de bănci din 15 țări: 9 țări în care BCE este principala autoritate de supraveghere¹⁵ și 6 țări în care aceasta nu este principala autoritate de supraveghere¹⁶.

19 Nu toate băncile care depășeau pragul de 30 de miliarde de euro au fost incluse în eșantionul final: băncile cele mai mari au fost incluse până când eșantionul a acoperit aproximativ 70 % din băncile din zona euro din punctul de vedere al totalului activelor consolidate, precum și aproximativ 70 % din băncile din afara zonei euro. Cu alte cuvinte, pragul real pentru băncile din zona euro a fost de 100 de miliarde de euro, ceea ce s-a tradus prin excluderea anumitor țări cu sisteme bancare mai puțin dezvoltate.

20 Curtea a constatat, de asemenea, că Consiliul supraveghetorilor a exclus, în cele din urmă, șapte bănci ale căror active depășeau 30 de miliarde de euro, deoarece fie erau în curs de restructurare¹⁷, fie erau în curs de a fi fuzionate cu o altă bancă sau deoarece activele lor consolidate coborâseră sub pragul minim până la momentul la care a fost adoptat eșantionul. Băncile care sunt în curs de restructurare și care au primit ajutor de stat se numără însă printre cele mai vulnerabile bănci. În plus, printre băncile care au fost excluse se aflau bănci în care s-au materializat în cele din urmă deficite de capital.

21 Curtea nu a identificat probe care să indice că Consiliul supraveghetorilor din cadrul ABE dezbătuse avantajele și dezavantajele pe care le-ar prezenta utilizarea unor

¹⁵ Austria, Belgia, Germania, Spania, Finlanda, Franța, Irlanda, Italia și Țările de Jos.

¹⁶ Danemarca, Ungaria, Norvegia, Polonia, Suedia și Regatul Unit.

¹⁷ În 2011 și în 2014, eșantionul pentru simulările de criză a inclus bănci aflate în proces de restructurare.

criterii suplimentare bazate pe o analiză a riscurilor pentru selectarea băncilor. Decizia ABE de a folosi dimensiunea băncilor drept unic criteriu a prezentat unele inconveniente, cum ar fi următoarele:

- Nu a fost inclusă în eșantion niciuna dintre băncile cu un procent mare de credite neperformante, bănci care proveneau din cinci țări, și nu au fost incluse nici băncile cu un grad ridicat de expunere la datoria suverană internă și la alte datorii publice¹⁸.
- De asemenea, nu au fost utilizate, în procesul de selecție, nici informațiile privind băncile care sunt evaluate de către piețe la un nivel mult mai scăzut decât valoarea contabilă a capitalurilor lor proprii.

Importanța anumitor riscuri sistemice relevante nu era reflectată în mod adecvat în scenariul de criză

22 În conformitate cu Regulamentul de instituire a ABE, aceasta din urmă are obligația de a iniția și a coordona exerciții de simulare de criză la nivelul UE în cooperare cu CERS. Cu toate acestea, nu există niciun acord formal care să stabilească rolurile respective ale acestor două părți. De-a lungul anilor, a prins contur o anumită practică conform căreia ABE solicită CERS să elaboreze scenariul de criză cu ajutorul diferitor comitete, la care participă și reprezentanți ai ABE (a se vedea [figura 1](#) din [anexa I](#)).

23 Scenariul de criză pentru 2018 a fost elaborat de către Grupul operativ pentru simulări de criză din cadrul CERS, care cuprindea personal din cadrul secretariatului CERS și din cadrul membrilor CERS¹⁹ și care a beneficiat de contribuții și din partea BCE. Grupul operativ a fost prezidat de un reprezentant al BCE (directorul general adjunct al Direcției pentru politică macroprudențială și stabilitate financiară) și s-a sprijinit pe scară largă pe resursele BCE (personal, modele și date). Grupul a recurs în mare

¹⁸ În conformitate cu tabloul de riscuri al ABE din decembrie 2017, care clasa sistemele financiare ale țărilor în funcție de ponderile lor de credite neperformante, cinci țări (GR, CY, PT, BG și SI) înregistrau o pondere a creditelor neperformante de aproximativ 10 %. Niciuna dintre aceste cinci țări nu a fost inclusă în eșantionul pentru simularea de criză.

¹⁹ Membrii CERS sunt: Comisia Europeană, BCE, ABE și autoritățile naționale macroprudențiale (băncile centrale și autoritățile de supraveghere competente).

măsură la aceste resurse ale BCE²⁰ pentru a calibra modelele ce au produs variabilele pe care băncile au fost obligate să le utilizeze pentru efectuarea calculelor lor.

24 Având în vedere că scopul unui exercițiu de simulare de criză este de a evalua modul în care ar crește riscul sistemic într-o situație de criză (a se vedea punctul 14), punctul de plecare pentru elaborarea unui scenariu de criză ar trebui să fie identificarea riscurilor celor mai importante din punctul de vedere atât al naturii lor sistemice, cât și al relevanței lor. Ar trebui apoi să fie aplicat un nivel semnificativ de stres asupra determinantilor de risc principali.

25 În special, Curtea a examinat:

- (a) dacă au fost identificate cele mai importante riscuri sistemice;
- (b) dacă aceste riscuri au condiționat stresul care a fost aplicat.

Nu au fost luate în considerare toate riscurile sistemice

26 Consiliul supraveghetorilor din cadrul ABE nu a comunicat în mod oficial către CERS, la începutul procesului, punctele sale de vedere privind riscurile pe care trebuia să se pună accentul (adică riscurile care urmau să servească drept factor de declanșare a crizei), indiferent că este vorba de riscuri care rezultă din sectorul financiar al UE, de riscuri specifice fiecărei țări sau de riscuri care provin de la bănci individuale sau de la grupuri de bănci și care ar putea prejudicia grav sistemul financiar. Deși există anumite suprapuneri în componența comitetelor care au conceput scenariul de criză, riscurile au fost aprobate de către consiliul din cadrul ABE abia la sfârșitul procesului (în decembrie 2017).

27 Identificarea riscurilor a fost, prin urmare, lăsată la latitudinea în principal a CERS, după discuții în cadrul comitetelor din care este constituit, inclusiv în cadrul Grupului operativ pentru simulări de criză. Mandatul grupului operativ menționează în mod explicit că acesta ar trebui să reflecteze asupra modului în care ar putea fi incluse riscurile sistemice, inclusiv cele care afectează anumite sectoare specifice sau câteva țări, și că abordarea adoptată ar trebui să urmărească crearea unui nivel suficient de stres asupra băncilor.

²⁰ Personal din partea Direcției pentru politică macroprudențială și stabilitate financiară, a Direcției pentru relații internaționale și a Direcției pentru economie.

28 CERS desfășoară un exercițiu periodic de evaluare a riscurilor, care este utilizat și în scopul simulării de criză. Alte elemente care au contribuit la simularea de criză au fost (i) rezultatul unui sondaj de tip *bottom-up* (de la bază spre vârf) realizat în rândul membrilor CERS (în principal autorități macroprudențiale); (ii) contribuțiile directe din partea membrilor CERS; (iii) discuții și prezentări în cadrul grupurilor de experți ale CERS; (IV) o serie de date incluse în tabloul de riscuri al CERS²¹; și (v) o analiză internă a BCE.

29 În cadrul sondajului „de la bază spre vârf”, unul dintre elementele care au contribuit la evaluarea riscurilor, autoritățile macroprudențiale sunt invitate trimestrial să identifice și să ierarhizeze o serie de riscuri la adresa stabilității financiare care sunt pertinente pentru economiile lor și pentru UE. Rezultatele sondajului prezentau însă anumite neajunsuri care ar putea avea un impact asupra procesului de identificare și agregare a riscurilor și care ar putea să îl denatureze, de exemplu:

- Autoritățile macroprudențiale sunt în mod sistematic mai pozitive în evaluarea propriilor lor țări decât în evaluarea situației din UE în ansamblu. Aceasta poate duce la subponderarea riscurilor care provin dintr-o țară sau dintr-un subset de țări.
- Există diferențe considerabile în ceea ce privește tonul și conținutul evaluărilor calitative realizate de autoritățile macroprudențiale. În ceea ce privește conținutul, unele autorități pun accentul pe aspectele negative în răspunsurile lor, în timp ce altele subliniază contrariul.

30 Consiliul general al CERS a ales patru riscuri ca factori determinanți pentru scenariul de criză, conform explicațiilor furnizate în partea descriptivă a scenariului (a se vedea [anexa II](#)). Deși riscurile determinate de calitatea activelor din sectorul bancar, de exemplu probleme în legătură cu creditele neperformante, au fost clasificate ca fiind importante în sondajul „de la bază spre vârf”, ele nu au fost incluse ca risc principal sau ca șoc în scenariul de criză²², în pofida faptului că creditele

²¹ CERS are obligația, prin lege, de a elabora cu regularitate tablouri ale riscurilor. CERS nu evaluează riscurile și nici nu emite observații cu privire la acestea, ci oferă informații specifice pentru o anumită țară într-un anumit moment în timp (cu alte cuvinte, nu există date istorice pentru a se analiza o evoluție).

²² În ceea ce privește calitatea activelor, de exemplu creditele neperformante, există doar o legătură indirectă ca un factor pentru veniturile unei bănci și o descriere a unui scenariu de tip general cu un impact asupra prețurilor proprietăților imobiliare și asupra creditelor

neperformante s-au aflat la originea majorității intervențiilor de salvare a băncilor după criza financiară (pentru mai multe detalii, a se vedea, de asemenea, punctul 37).

31 Riscurile de lichiditate pentru băncile în sine nu intrau în sfera de aplicare a exercițiului, întrucât acesta s-a axat pe solvabilitatea băncilor. Chestiunea acoperirii riscurilor de lichiditate a fost discutată de Consiliul supraveghetorilor din cadrul ABE ultima dată în 2011²³. Cu titlu de comparație, FMI, care desfășoară, la rândul său, exerciții de simulare de criză pentru a evalua rezistența sistemului bancar din zona euro, a utilizat o abordare dublă care implică testarea atât a lichidităților, cât și a solvabilității.

32 CERS nu a identificat riscurile care ar putea proveni din bănci individuale sau din grupuri de bănci, în pofida mandatului clar²⁴ de a identifica și riscurile pe care le prezintă instituțiile individuale pentru sistemul financiar. Procesul de identificare a riscurilor s-a orientat mai degrabă pe analiza unor agregate la nivel național, la nivelul zonei euro și la nivelul UE.

33 ABE publică cu regularitate un tablou de riscuri²⁵, care constă în identificarea și monitorizarea riscurilor sistemice. Pentru fiecare risc, tabloul elaborat de ABE descrie determinanții de risc și nivelul de risc, și anume probabilitatea de materializare a factorilor de risc și impactul probabil asupra băncilor, inclusiv tendințele statistice, fără comentarea acestora. Indicatorii din acest tablou de riscuri nu joacă însă un rol explicit în elaborarea exercițiului de simulare de criză. În plus, nici ABE nu a solicitat ca indicatorii să fie utilizați ca elemente principale pentru elaborarea scenariului.

Stresul aplicat era determinat mai degrabă de o recesiune economică decât de un șoc care să provină din sectorul financiar al UE

34 Pe baza riscurilor identificate, scenariul de criză în sine ar trebui „să stabilească intensitatea șocurilor, canalele de transmisie și orizontul de timp în care factorii de

neperformante, dar nu un scenariu conceput în mod special pentru a afecta băncile cu portofolii slabe.

²³ În 2019, BCE a desfășurat un exercițiu separat de simulare a unei crize de lichidități.

²⁴ Articolul 22 alineatul (2) din Regulamentul de instituire a ABE.

²⁵ Articolul 22 alineatul (2) din Regulamentul de instituire a ABE prevede obligația de elaborare a unui tablou de riscuri.

stres pot afecta băncile”²⁶. Cu toate acestea, Consiliul supraveghetorilor din cadrul ABE nu a desfășurat nicio dezbateră formală și nu a luat nicio decizie oficială privind tipul de șocuri care urmau să fie aplicate băncilor înainte de procesul de identificare a riscurilor. Acest aspect a fost lăsat la latitudinea CERS. Abia spre sfârșitul procesului, președintele grupului operativ a prezentat scenariul și riscurile care îl justificau Consiliului supraveghetorilor din cadrul ABE.

35 Abordarea aleasă de CERS în 2018, ca și în cazul simulărilor de criză anterioare, a fost o succesiune de evenimente macroeconomice și financiare negative, cu un impact asupra unor variabile precum PIB-ul, șomajul, prețurile locuințelor și ratele dobânzii, impact care ar urma să se facă simțit pe o perioadă de trei ani. Scenariul de bază corespunde celor mai recente proiecții macroeconomice pentru UE realizate de Eurosistem și de personalul BCE²⁷, iar scenariul de criză constă într-o serie de deviații de la scenariul de bază în cazul principalilor parametri, pentru aceeași perioadă.

36 Simularea de criză realizată de ABE a evaluat vulnerabilitatea sistemului și a băncilor mai degrabă la un stres macrofinanciar comun (o recesiune economică) decât la un șoc financiar sever care ar urma să genereze ulterior un anumit nivel de stres. Cu toate acestea, potrivit unui document de lucru din 2009 elaborat de Banca Reglementelor Internaționale, dovezile empirice nu confirmă ipoteza implicită pe care o presupuseseră simulările de criză macroeconomică din trecut, și anume aceea că ceea ce dereglează un sistem financiar fragil este un șoc macroeconomic sever²⁸.

37 Alegerea unui scenariu de recesiune economică nu reflectă importanța anumitor riscuri și nici distribuția lor inegală de la o țară la alta. De asemenea, opțiunea unui scenariu de recesiune economică în care se pune în mod implicit accentul pe riscuri financiare face imposibilă determinarea nivelurilor de sensibilitate la anumite riscuri sistemice. Cu alte cuvinte, scenariul nu s-a bazat pe un șoc financiar declanșat de intrarea în dificultate a unor instituții financiare de mari dimensiuni sau de riscuri sistemice care fuseseră identificate în tabloul de riscuri al ABE (a se vedea punctul **33**), cum ar fi:

²⁶ Banca Reglementelor Internaționale, Institutul pentru Stabilitate Financiară, *FSI Insights on policy implementation No 12, stress-testing banks – a comparative analysis*, noiembrie 2018.

²⁷ Înainte de 2018, scenariul de bază se sprijinea pe proiecții realizate de Comisia Europeană.

²⁸ Rodrigo Alfaro/Matthias Drehmann, *BIS quarterly Review*, decembrie 2009, pagina 34, precum și Borio, Drehmann, Tsatsaronis, *BIS Working Papers No 369*, p. 8.

- o creștere accentuată a ratelor băncilor centrale sau o creștere accentuată a marjelor de credit pentru obligațiunile de stat ale anumitor state membre, care ar alimenta și mai mult o criză a datoriei suverane;
- stocurile de credite neperformante care rămân ridicate, date fiind impedimentele posibil în creștere aflate în calea reducerii creditelor neperformante, și riscul care provine din niveluri ridicate de îndatorare.

38 În plus, recesiunea economică utilizată era declanșată de evenimente din afara UE. Nici scenariul de criză din 2018 și niciunul dintre scenariile de criză anterioare nu a utilizat un eveniment sau un risc care să fi provenit din UE ca element declanșator pentru scenariul de criză. De asemenea, nu s-a luat în considerare, în vederea utilizării ca element declanșator, recurgerea la un eveniment sau la un risc provenind din sectorul bancar²⁹, în pofida faptului că sondajul „de la bază spre vârf” (a se vedea [anexa II](#)) a indicat că două dintre cele mai importante patru riscuri își aveau originea în sectorul bancar. Scenariul nu a luat în considerare nici efectele de amplificare (de exemplu vânzarea portofoliilor sub valoarea lor de piață, intrarea în dificultate a unei bănci care afectează marjele de credit ale altora) sau gradele diferite, de la o țară la alta, ale problemelor moștenite din trecut, deși acest lucru a fost compensat într-o anumită măsură prin variabilele din scenariu (de exemplu, o creștere a ratelor dobânzilor).

Scenariul de criză pentru exercițiul din 2018 nu a asigurat un nivel minim de severitate pentru toate țările și a fost mai puțin sever decât criza financiară

39 Atunci când a elaborat scenariul pentru exercițiul din 2018, grupul operativ competent din cadrul CERS a reflectat la criticile care au fost aduse exercițiului anterior, cum ar fi faptul că scenariul (i) nu fusese suficient de orientat către viitor sau (ii) prezentase mai puțină relevanță pentru anumite țări, aplicând un grad inegal de severitate.

40 Nici ABE, nici CERS nu au clarificat în prealabil ce anume înțeleg prin „sever”. Deși grupul operativ a efectuat comparații la nivelul statelor membre, principalul element pe care puneau accentul comparațiile în ceea ce privește severitatea, atât pe plan intern la nivelul CERS, cât și în publicații, privea gradul de severitate la nivelul agregat

²⁹ Cum ar fi riscurile legate de calitatea activelor din portofoliile băncilor sau preocupările privind profitabilitatea băncilor.

al UE și al zonei euro. Acest lucru a însemnat neglijarea evoluției parametrilor la nivelul statelor membre, arie în care multe dintre vulnerabilități ar putea fi pronunțate.

41 Prin urmare, Curtea a examinat procesul de elaborare a scenariului (inclusiv aspectele legate de modelare) și evoluțiile propuse pentru o serie de parametri.

42 Curtea a constatat că băncile centrale și autoritățile de supraveghere naționale au fost puternic implicate în generarea scenariului de criză, grație prezenței lor în cadrul grupului operativ și în cadrul Consiliului general al CERS. De exemplu, o mare parte din rezultatele obținute în urma modelării au fost determinate de așa-numitele „elasticități ale modelului de bază” care sunt furnizate de băncile centrale naționale în cadrul procesului de previzionare periodică efectuat de BCE.

43 Acest rol important pe care l-au jucat autoritățile naționale și capacitatea limitată a ABE de a controla procesul nu au fost de natură să permită obținerea unui scenariu de criză obiectiv și imparțial care să țină seama în mod corespunzător de vulnerabilitățile băncilor și ale țărilor, într-o manieră consecventă la nivelul întregii UE. În urma unor discuții în cadrul structurilor CERS, au fost luate o serie de decizii ad-hoc cu privire la scenariul de criză (a se vedea [caseta 1](#)).

Caseta 1

Deciziile luate de structurile CERS

- Autoritățile din anumite state membre au solicitat mai multă severitate pentru economiile lor (de exemplu, sub forma unei deprecieri monetare mai mari), în timp ce altele au pledat pentru mai puțină severitate (de exemplu, în ceea ce privește scăderea PIB-ului).
- Într-o etapă tardivă a procesului, ABE a solicitat niveluri minime de severitate în ceea ce privește scăderea PIB-ului, cerând ca toate statele membre să fie supuse unei creșteri cumulate negative pentru o perioadă de trei ani. Această decizie a dat naștere unor dezacorduri în cadrul Grupului operativ pentru simulări de criză al CERS, unii membri exprimându-și opoziția față de creșterea severității (în ceea ce privește deviația de la scenariul de bază). În opinia acestora, nivelul existent pentru țările lor era suficient și era în concordanță cu metodologia convenită. În cele din urmă, s-a convenit că ar trebui să existe un nivel minim pentru fiecare stat membru, și anume o creștere cumulată negativă puțin sub 0 %. Aceasta a însemnat o creștere a gradului de severitate al scenariului pentru 11 state membre, într-un stadiu foarte avansat al procesului de elaborare a scenariului.

44 Alături de băncile centrale naționale, BCE a fost, la rândul ei, puternic implicată în elaborarea scenariului, în special direcțiile sale responsabile de politica monetară mai degrabă decât cele ce țin de funcția de supraveghere. În consecință, pe de o parte, CERS nu a avut în vedere consecințele posibile ale unor decizii viitoare de politică monetară ca element declanșator pentru un scenariu de criză³⁰. Pe de altă parte, CERS a presupus că politica monetară (i) ar urma să limiteze creșterea ratelor dobânzilor pe termen lung în UE în scenariul de criză și (ii) ar urma să împiedice o creștere substanțială a marjelor de credit pentru datoriile suverane³¹ (adică diferența de randament dintre obligațiunile emise de diferite guverne naționale). În cursul crizei

³⁰ Trebuie subliniat că „Raportul de Larosière” a concluzionat, printre altele, că factorul subiacent fundamental care a făcut posibilă criza a fost constituit de volumul important de lichidități și de situația conexasă a ratelor dobânzilor scăzute care erau prevalente la nivel mondial.

³¹ Una dintre ipotezele de modelare era de a calibra șocurile ratelor dobânzilor pe baza perioadei de după 2012, spre deosebire de șocurile economice care au fost calibrate pe o perioadă mult mai lungă. Argumentul în favoarea acestei ipoteze era disponibilitatea în materie de politică a autorităților monetare, după 2012, de a interveni pentru a menține ratele la un nivel scăzut în perioade de criză.

datoriilor din Europa a avut loc o astfel de creștere. Această ipoteză explică creșterile relativ moderate ale ratelor dobânzilor în scenariul de criză.

45 Per ansamblu, țările au fost supuse unor niveluri de șoc foarte diferite și, prin urmare, băncile au fost expuse și ele la niveluri de șoc foarte diferite, în funcție de expunerea lor geografică. De exemplu, Suediei i s-a aplicat șocul cel mai puternic, în termeni absoluți, asupra PIB-ului, mai mult decât dublul celui care a fost aplicat Italiei (a se vedea prezentarea grafică pentru toate țările din [figura 4](#), care apare mai jos în prezentul raport).

46 Pentru a evalua gradul de severitate al exercițiului din 2018, Curtea a analizat scenariul din punctul de vedere al mai multor dimensiuni, procedând la comparații, pentru anumite aspecte ale scenariului, cu simulări de criză anterioare realizate de ABE, cu evenimente istorice (criza financiară din 2008) și cu scenariile utilizate de alte autorități care organizează simulări de criză, astfel cum se descrie la punctele următoare.

47 După cum s-a menționat la punctul [35](#), scenariul de criză a fost definit în raport cu scenariul de bază pentru perioada care face obiectul proiecției, iar ABE a afirmat, în comunicarea sa, că simularea de criză din 2018 avea să fie cea mai severă, în comparație cu simulările realizate de ABE anterior, din punctul de vedere al variabilei reprezentate de deviația PIB-ului (deviație de 8,3 %). Cu toate acestea, parametrul cel mai relevant este scăderea absolută între punctul de plecare (PIB-ul din 2017) și punctul final din scenariul de criză (a se vedea [glosarul](#)). Cu alte cuvinte, chiar și o deviație mare poate însemna un nivel foarte scăzut de stres dacă scenariul de bază implică un nivel favorabil și este revizuit pentru a avea un nivel și mai bun, cum a fost cazul.

48 De fapt, scenariul de criză pentru exercițiul din 2018 a fost finalizat, în esență, la sfârșitul lunii noiembrie 2017. Cu toate acestea, în decembrie 2017 a fost finalizat un nou scenariu de bază, iar scenariul de criză a trebuit să fie alipit la acesta. Întrucât scenariul de bază devenise mai pozitiv, nivelurile absolute de stres în raport cu punctul de plecare au devenit mai scăzute pentru numeroase țări. Din acest motiv, ABE a urmărit să asigure faptul că va fi aplicat un nivel minim de stres (a se vedea [caseta 1](#)). Acest demers a survenit foarte târziu și a implicat aducerea unui număr mare de schimbări foarte aproape de sfârșitul procesului.

49 În comparație cu exercițiile de simulare de criză realizate de ABE în 2014 și 2016, scenariul de criză din 2018 a fost mai sever, de exemplu din perspectiva deviației față

de scenariul de bază pentru PIB-ul și pentru rata șomajului în zona euro. Cu toate acestea, având în vedere previziunile favorabile pentru scenariul de bază, situația a fost diferită în termeni absoluți:

- Din punctul de vedere al PIB-ului pentru zona euro, exercițiul din 2018 a părut mai aspru, deși numai într-o mică măsură. Acest lucru nu a fost însă valabil pentru majoritatea statelor membre (a se vedea [tabelul 1](#)). În exercițiul de simulare de criză din 2018 — în comparație cu exercițiile anterioare —, cea mai mare scădere în termeni absoluți a avut loc în mai multe economii de mari dimensiuni, dintre care majoritatea s-au descurcat de fapt destul de bine în ultima recesiune. În cazul altor state membre, care au suferit considerabil în ultima recesiune, scăderea absolută din scenariu a fost relativ moderată. Această repartizare specifică între statele membre a impacturilor negative asupra PIB-ului nu a fost bine explicată.
- În ceea ce privește șomajul, exercițiul din 2018 a fost ușor mai blând, deoarece rata șomajului în scenariul de bază a fost cu mult mai pozitivă în exercițiul din 2018.

Tabelul 1 – Scenariul în care scăderea absolută a PIB-ului a fost cea mai mare pentru fiecare stat membru

2014	2016	2018
Republica Cehă	Bulgaria	Belgia
Irlanda	Estonia	Danemarca
Spania	Grecia	Germania
Croația	Letonia	Franța
Italia	Țările de Jos	Polonia
Cipru	Austria	Suedia
Lituania	Portugalia	Regatul Unit
Luxemburg	Slovacia	
Ungaria	Finlanda	
Malta		
România		
Slovenia		

Sursa: CERS și calculele proprii.

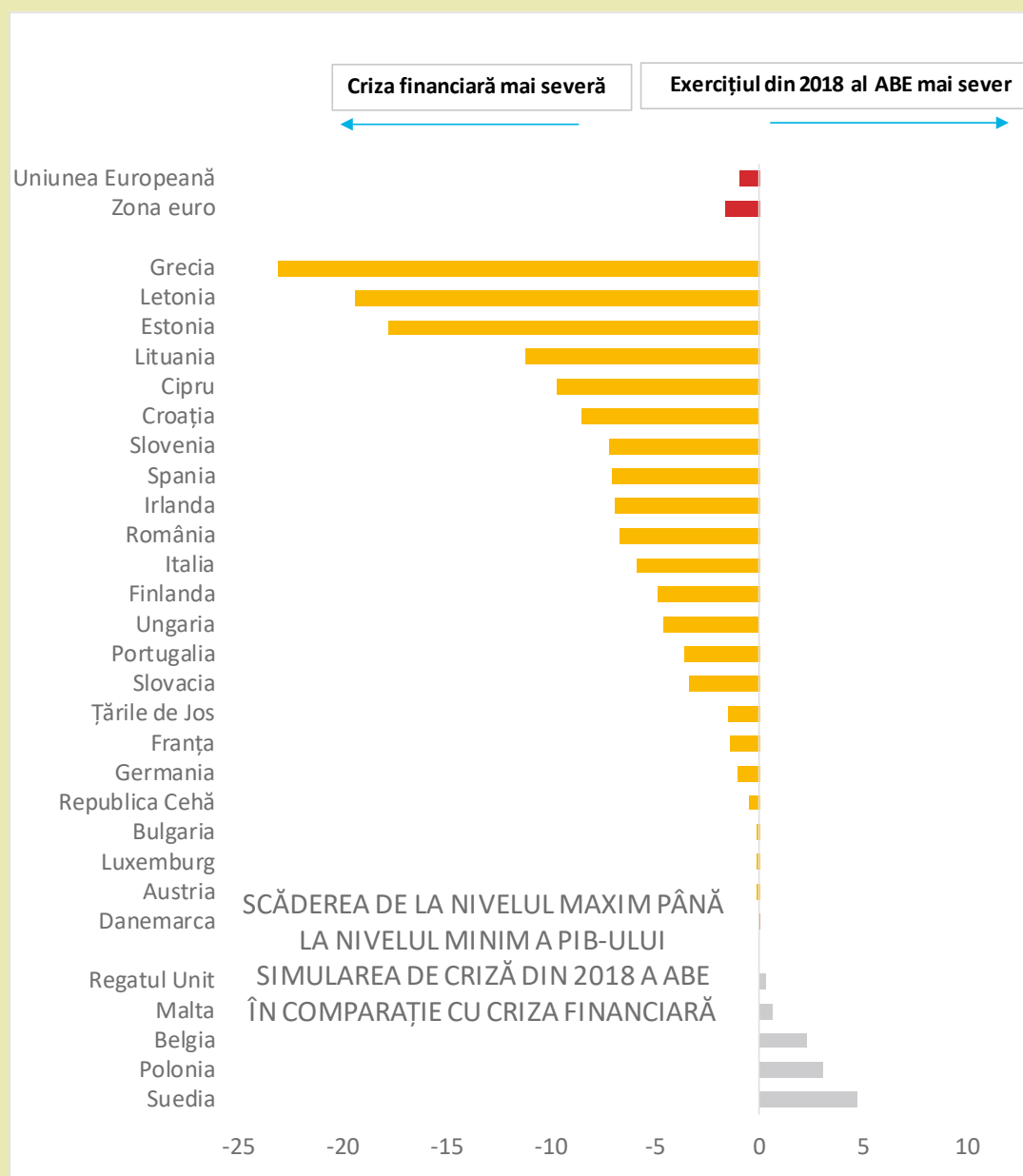
50 Atunci când este examinat din perspectiva economiilor individuale și a variabilelor individuale, stresul aplicat nu prezintă același nivel de severitate. Pentru majoritatea statelor membre, scăderea PIB-ului în termeni absoluți nu este la fel de severă cum a fost în cursul crizei financiare și în perioada care a urmat acesteia, iar creșterea ratei șomajului este considerabil mai puțin severă, în unele cazuri cu o marjă foarte mare (a se vedea [caseta 2](#)).

Caseta 2

Severitatea scenariului la nivelul fiecărui stat membru, în comparație cu criza financiară și cu perioada următoare acesteia

Așa cum se ilustrează în [figura 1](#), în cazul a 23 din 28 de state membre, scăderea de la nivelul maxim până la nivelul minim a PIB-ului în scenariul de criză din 2018 este mai mică decât cea care a fost înregistrată în timpul crizei financiare și în perioada următoare acesteia.

Figura 1 – Scăderea de la nivelul maxim până la nivelul minim a PIB-ului: comparație între scenariul de criză și criza financiară

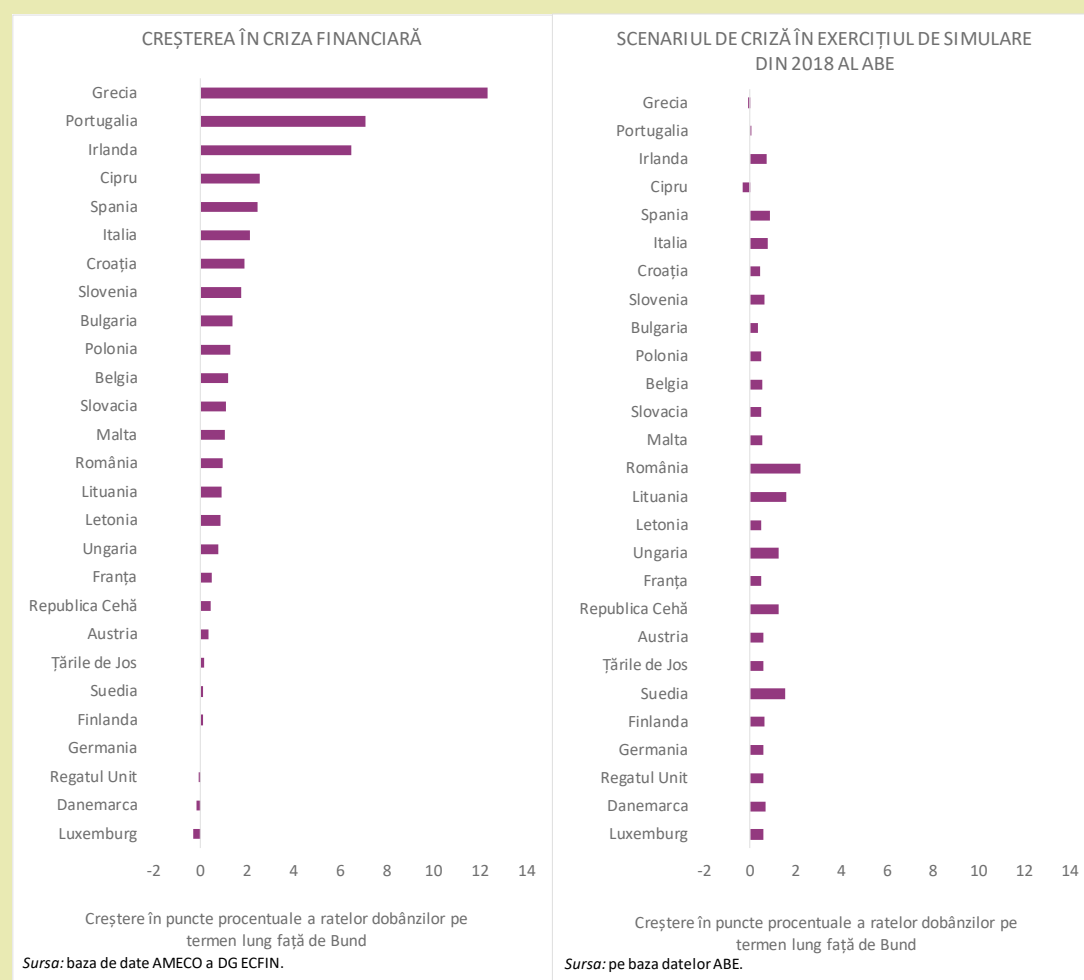


Sursa: baza de date AMECO și calculele proprii.

În ceea ce privește rata șomajului, în cazul a 20 de state membre, creșterea înregistrată, în scenariul de criză din 2018, între nivelul cel mai mic și nivelul cel mai mare a fost mai redusă decât creșterea care a survenit în timpul crizei financiare și în perioada care a urmat acesteia. În cazul a 10 dintre aceste țări (GR, ES, CY, LI, LV, IE, HR, PT, BG, IT), creșterea a fost mult mai puțin pronunțată în comparație cu criza financiară (mai precis, creșterea șomajului în timpul crizei financiare și în perioada care a urmat acesteia a fost mai mare cu cinci puncte procentuale sau mai mult, iar în cazul a 5 dintre aceste 10 țări, creșterea șomajului a fost mai mare cu zece puncte procentuale sau mai mult, pentru Grecia și Spania existând o diferență de aproximativ 20 de puncte procentuale). De asemenea, pentru Grecia, Spania și Cipru, a existat o scădere a ratei șomajului chiar și în scenariul de criză.

Așa cum se ilustrează în [figura 2](#) pentru marjele de credit ale obligațiunilor de stat (adică ratele dobânzilor în raport cu obligațiunea suverană germană – *Bund*), creșterea marjei pentru o serie de state membre (precum GR, IE, CY, ES, IT, PL și BE) a fost cu mult mai mică decât în timpul crizei financiare.

Figura 2 – Evoluția medie anuală pe trei ani a ratelor dobânzilor în raport cu obligațiunea suverană germană



Sursa: baza de date AMECO și calculele proprii.

51 Cei mai relevanți termeni de comparație externi pentru exercițiul organizat de ABE sunt exercițiul de simulare de criză derulat de Banca Angliei, simularea de criză desfășurată de Rezervele Federale ale SUA și simularea de criză realizată de FMI pentru zona euro. Scenariul de criză utilizat de ABE în 2018 a fost egal ca severitate sau mai sever decât alte scenarii din punctul de vedere al PIB-ului, dar a fost mai moderat decât altele din punctul de vedere al șomajului, al ratelor dobânzilor pe termen lung, al marjelor de credit și al prețurilor din sectorul imobiliar (pentru exemple, a se vedea [caseta 3](#)).

Caseta 3

Comparație cu alte autorități care derulează simulări de criză

Deși scenariile alese de către respectivele autorități care realizează simulările de criză influențează nivelul de severitate, se pot face următoarele comparații relevante:

- Din punctul de vedere al scăderii în termeni absoluți a PIB-ului, aceasta a fost echivalentă cu cea aplicată în exercițiul derulat de SUA, care a avut un scenariu deosebit de negativ, și a fost mai severă decât cea utilizată de exercițiul derulat de Banca Angliei (a se vedea [anexa III](#)).
- În ceea ce privește șomajul (în zona euro), exercițiul derulat de Banca Angliei a fost mai sever, atât în cazul deviației față de scenariul de bază, cât și în cazul creșterii absolute.
- În ceea ce privește ratele dobânzilor pe termen lung, deviația față de scenariul de bază a fost considerabil mai severă în exercițiul Băncii Angliei. În cazul simulării de criză desfășurate de ABE, creșterea ratelor dobânzilor din zona euro nu a depășit 100 de puncte de bază. În schimb, în cazul simulării de criză realizate de Rezervele Federale ale SUA, ratele dobânzilor au scăzut în cursul perioadei. În ceea ce privește marjele de credit aferente obligațiunilor, impactul condițiilor de înăsprire pe piețele financiare a fost mai mare în scenariul utilizat de FMI decât în simularea de criză realizată de ABE în 2018.

52 Criteriile de referință internaționale relevante sugerează că simulările de criză pot implica utilizarea unuia sau a mai multor scenarii de criză³². Din procesele-verbale ale reuniunilor Consiliului supraveghetorilor din cadrul ABE nu reiese că au avut loc discuții sau că s-au luat decizii privind chestiunea utilizării unuia sau a mai multor scenarii. Din

³² Comitetul de la Basel pentru supraveghere bancară, Banca Reglementelor Internaționale, *Stress testing principles*, ultima actualizare din octombrie 2018, p. 6.

2011, toate simulările de criză realizate de ABE s-au derulat cu un singur scenariu de criză. Cu titlu de comparație, practicile aplicate de Rezervele Federale ale SUA și de Banca Angliei presupun elaborarea a două scenarii. De asemenea, FMI, în exercițiul său recent de simulare de criză pentru zona euro, și-a completat scenariul macrofinanciar cu o serie de teste de sensibilitate³³.

Calculele băncilor rămân, într-o anumită măsură, o „cutie neagră” pentru ABE

53 ABE a elaborat o metodologie prin care stabilește modul în care băncile ar trebui să calculeze impactul stresului în cazul scenariului de bază și al scenariului de criză.

54 Metodologia implică utilizarea unor limite maxime și a unor limite minime pentru a se asigura un anumit nivel de prudență în materie de supraveghere, în special astfel încât băncile să nu poată beneficia, în anumite cazuri, de pe urma stresului aplicat. De exemplu, veniturile din dobânzi aferente creditelor neperformante, așa cum sunt proiectate de bănci, fac obiectul unei limite maxime, pentru a se evita ca estimarea lor să fie exagerat de optimistă.

55 Întrucât băncile sunt cele care calculează rezultatele, acestea din urmă sunt supuse unui proces de asigurare a calității.

56 Curtea a examinat:

- (a) dacă metodologia a fost adecvată;
- (b) dacă ABE a obținut o asigurare suficientă privind fiabilitatea calculelor băncilor.

Opțiunile utilizate au avut un impact asupra plauzibilității rezultatelor

57 Metodologia este adoptată de Consiliul supraveghetorilor din cadrul ABE. Tot acesta poate stabili și excepțiile de la metodologie. Cu toate că aceste excepții privesc

³³ Raportul de țară nr. 18/228 al FMI: „S-a efectuat o gamă largă de teste de sensibilitate pentru a explora mai în profunzime rezistența sistemului bancar din zona euro la evoluții mai ample ale factorilor de risc. O simulare de criză în sens invers cu privire la activele complexe opace a evaluat șocul determinat de o ușoară evaluare incorectă a prețurilor care ar fi necesar pentru a epuiza amortizoarele de capital [...]”.

bănci individuale, nu există niciun mecanism prin care să se asigure neparticiparea la vot a membrilor cu drept de vot care au un potențial conflict de interese. O astfel de excepție a survenit în cadrul exercițiului din 2016, când consiliul a aprobat o abatere de la metodologie (de care a beneficiat o bancă de mari dimensiuni, în pofida preocupărilor exprimate de personalul ABE). În cazul exercițiului de simulare de criză din 2018, nu au existat astfel de excepții.

58 Per ansamblu, Curtea a constatat că metodologia ABE era foarte cuprinzătoare. Cu toate acestea, pentru anumite aspecte, metodologia nu era suficient de detaliată în ceea ce privește constrângerile și orientările, de exemplu în domeniul riscului de credit (părțile negarantate din credite, activele executate silit și tratarea altor garanții decât cele ipotecare).

59 Atunci când aplică metodologia, băncile trebuie să transpună scenariul de bază și scenariul de criză (și anume, parametrii macroeconomici) în parametri de risc. Acest lucru se realizează, adesea, prin intermediul modelelor³⁴. Aceste calcule efectuate pe baza modelelor determină producerea unor modificări în bilanț și în contul de profit și pierdere, precum și în ceea ce privește activele ponderate la risc (și, în consecință, cerințele de capital³⁵). *Caseta 4* ilustrează, în mod simplificat, riscul de credit.

³⁴ Băncile dispun de mai multe posibilități diferite pentru stabilirea cerințelor lor de capital. Ele pot utiliza fie așa-numita abordare standardizată, fie abordarea bazată pe modele interne de rating (la nivel de bază sau la nivel avansat). În cel din urmă caz, este probabilă utilizarea de modele. Conform legii, aceste modele trebuie să fie aprobate de autoritatea de supraveghere a băncii în cauză.

³⁵ Cerințele de capital sunt exprimate ca procent din activele ponderate la risc.

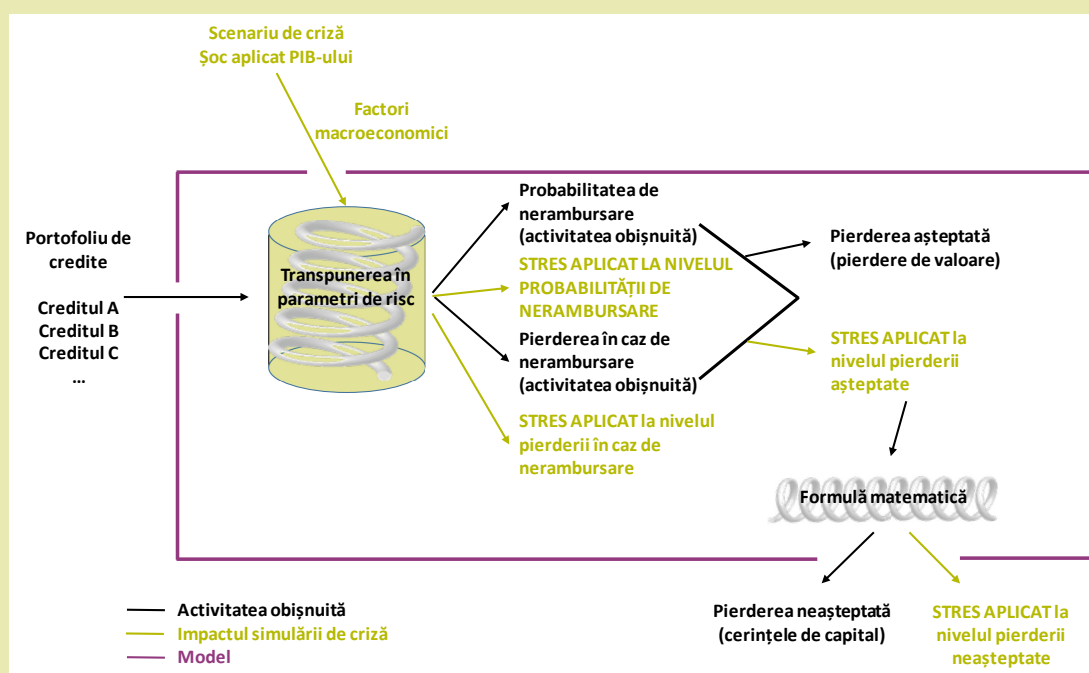
Caseta 4

Transpunerea parametrilor macroeconomici în impacturi

Pentru riscul de credit, parametrii macroeconomici trebuie să fie transpuși, printre altele, în probabilitatea de nerambursare și în pierderea în caz de nerambursare (*loss-given-default* – LGD). De exemplu, probabilitatea de nerambursare a unui portofoliu de credite de consum ar trebui să fie calculată pe baza, printre altele, a coeficienților de reactivitate la PIB, la consumul privat, la șomaj și la ratele dobânzii.

Probabilitatea de nerambursare și pierderea în caz de nerambursare sunt parametri de intrare pentru modelele băncilor care vor duce la calculul pierderii așteptate și al celei neașteptate, precum și la calculul cerințelor de capital. **Figura 3** oferă o ilustrare simplificată.

Figura 3 – Transpunerea parametrilor în impacturi (pentru riscul de credit)



Notă: modelele interne pe care le utilizează o bancă în scopul contabilității și al îndeplinirii cerințelor reglementare pot fi utilizate și în scopul exercițiului de simulare de criză. Băncile pot însă recurge la modele specifice pentru derularea acestui tip de exercițiu.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

60 În cazul băncilor care recurgeau la propriile modele, acuratețea acestora este esențială pentru credibilitatea rezultatelor simulărilor de criză. Cu toate acestea, dat

fiind că sunt elaborate de către băncile însele, aceste modele pot fi distorsionate (*biased*)³⁶, ceea ce demonstrează necesitatea unei asigurări riguroase a calității.

61 În cazul în care nu dispun de modele adecvate pentru estimarea parametrilor de risc de credit (adică probabilitatea de nerambursare și pierderea în caz de nerambursare, a se vedea [figura 3](#)), băncile ar trebui să se bazeze pe criteriile de referință pentru riscul de credit generate de BCE. Aceste criterii de referință au fost modelate de Direcția pentru politică macroprudențială și stabilitate financiară din cadrul BCE, o direcție din cadrul funcției monetare a BCE.

62 În afară de incertitudinile care decurg din modelul utilizat, Curtea a identificat deficiențe și în cazul unora dintre ipotezele utilizate.

63 Criteriile de referință ar trebui să fie constituite dintr-un coeficient sau dintr-un set de coeficienți pentru fiecare parametru de risc (probabilitatea de nerambursare, pierderea în caz de nerambursare etc.) care măsoară reactivitatea fiecărui risc la variabilele macroeconomice individuale. Metodologia utilizată pentru generarea criteriilor de referință, precum și criteriile în sine (inclusiv coeficienții) au fost discutate cu autoritățile competente naționale. Criteriile de referință au fost adoptate de Consiliul supraveghetorilor din cadrul ABE³⁷. BCE nu comunică însă băncilor în cauză acești coeficienți preciși și nici nu îi face publici. În schimb, pentru fiecare țară se generează un rezultat pentru fiecare tip de portofoliu, pe baza variabilelor macroeconomice din scenariul de bază și din scenariul de criză, și numai acest rezultat este adus la cunoștința băncilor. În general, acest lucru a redus transparența³⁸ și a determinat băncile să facă observația, în cadrul sondajului Curții, că procesul de

³⁶ Din cauza unor erori survenite în elaborarea, în punerea în aplicare și/sau în utilizarea acestor modele, riscurile pot fi supraestimate sau subestimate, chiar semnificativ. Acest fenomen este cunoscut în general sub denumirea de „risc al modelului”. De asemenea, băncile pot calibra modelele pentru a reduce la minimum impactul stresului asupra rezultatelor lor.

³⁷ Metodologia de generare a criteriilor de referință a fost prezentată și sectorului bancar (numai băncile din zona euro), în contextul unui atelier organizat pentru acest sector înainte de exercițiu pe tema simulărilor de criză.

³⁸ Deși ABE consideră că o transparență mai mare în ceea ce privește metodologia de elaborare a criteriilor de referință pentru riscul de credit poate face ca băncile să manipuleze mai ușor rezultatele, manipularea este posibilă în toate părțile procesului.

generare a criteriilor de referință pentru riscul de credit era, într-un fel, o „cutie neagră”.

64 Flexibilitatea inherentă abordării „de la bază spre vârf” a fost restricționată prin impunerea unei serii de limite maxime și de limite minime (a se vedea punctul 54). ABE a realizat o serie de evaluări ad-hoc (care au inclus și date bancare) pentru a estima impactul acestor limite maxime și limite minime asupra rezultatelor obținute de bănci. Cu toate acestea, date fiind resursele sale limitate, ABE nu a fost în măsură să prezinte o imagine de ansamblu cuprinzătoare a impactului acestor limite maxime și limite minime asupra rezultatelor.

65 Pentru a permite băncilor să își elaboreze proiecțiile, este necesar să se formuleze ipoteze. Unele dintre aceste ipoteze sunt impuse de metodologie; altele pot fi formulate de băncile însele. Una dintre cele mai importante decizii metodologice a fost de a lucra cu ipoteza unui bilanț static și nu a unui bilanț dinamic (în special, modelul de afaceri nu putea fi schimbat în perioada care făcea obiectul proiecției), ceea ce înseamnă că activele și datoriile care ajungeau la scadență erau înlocuite, în proiecțiile băncilor, cu elemente cu caracteristici similare.

66 Ipoteza unui bilanț static prezintă anumite dezavantaje:

- băncile puternic afectate într-o situație de criză riscă să piardă oportunități de afaceri și acces la finanțare (în special finanțarea de tip *wholesale* și cea interbancară). Acest lucru nu poate fi însă reflectat în calculele băncilor;
- într-o anumită măsură, băncile ar putea contracara efectele negative ale scenariului de criză prin recurgerea la anumite opțiuni de redresare³⁹, cum ar fi vânzarea unor active. Ipoteza unui bilanț static nu permite însă băncilor să proiecteze astfel de acțiuni în cadrul scenariului de criză. Deși admite că ar fi necesar ca ABE/autoritățile competente să evalueze credibilitatea și fezabilitatea unor astfel de acțiuni, Curtea remarcă faptul că simularea de criză realizată în 2018 de Banca Angliei a inclus utilizarea unor acțiuni „strategice” de gestionare pe care o bancă le-ar putea lua, în mod realist, într-un scenariu de criză. Neluarea în

³⁹ Aceasta poate include aplicarea măsurilor stabilite în planul de redresare al unei bănci. Planurile de redresare prezintă măsurile pe care le-ar lua băncile în cazul deteriorării semnificative a situației lor financiare, aceste planuri trebuind să fie actualizate în fiecare an.

considerare a acestui aspect subminează evaluarea rezistenței efective a unei bănci care ar fi afectată în cazul stresului aplicat.

Informațiile de care dispune ABE cu privire la fiabilitatea calculelor băncilor sunt limitate

67 ABE dispune de temeiul juridic⁴⁰ necesar pentru a fi implicată în mod direct în controlul calității modelelor și a rezultatelor băncilor. În special, ABE dispune de competențe pentru (i) a solicita informații direct de la bănci; pentru (ii) a solicita autorităților competente să efectueze evaluări specifice; pentru (iii) a solicita autorităților competente să efectueze inspecții la fața locului și pentru (iv) a solicita autorităților competente ca acestea să ceară băncilor să supună unui audit independent informațiile relevante.

68 Cu toate acestea, date fiind structura sa actuală de guvernare și resursele limitate, ABE s-a bazat în totalitate⁴¹ pe autoritățile competente pentru asigurarea calității. Numai pentru exercițiul din 2011, asigurarea calității a fost efectuată în mod direct de către personalul ABE, asistat de o echipă formată din experți naționali și din experți din partea BCE/CERS.

69 ABE a elaborat modele standard care trebuiau să fie completate de bănci cu toate datele solicitate (până la 900 000 de puncte de date pentru băncile mai mari). ABE a pus la dispoziție, de asemenea, orientări referitoare la aceste modele standard.

70 Băncile trebuiau să transmită modelele standard completate autorităților competente, care trebuiau să efectueze verificări pentru a asigura calitatea datelor. Ulterior, autoritățile competente trebuiau să transmită aceste modele către ABE.

71 După ce accepta fișierele, ABE desfășura controale automatizate ale calității datelor asupra modelelor primite. Orice problemă identificată în legătură cu calitatea datelor era transmisă autorităților competente în vederea verificării.

⁴⁰ Articolul 32 alineatele (3a) și (3b) din Regulamentul de instituire a ABE.

⁴¹ A se vedea, de exemplu, manualele de asigurare a calității publicate de ABE.

72 Prin urmare, Curtea a examinat:

- (a) dacă ABE dispunea de o asigurare suficientă cu privire la verificările calității efectuate de către autoritățile competente;
- (b) dacă verificările proprii ale ABE erau de natură să asigure calitatea rezultatelor furnizate de bănci.

Informațiile de care dispunea ABE cu privire la verificările calității efectuate la nivelul autorităților competente erau limitate

73 În ceea ce privește verificările calității care trebuiau să fie efectuate de autoritățile competente, nota metodologică făcea trimitere la anumite acțiuni pe care trebuiau să le întreprindă aceste autorități (de exemplu, acestea sunt invitate „să examineze”, „să solicite”, „să pună sub semnul întrebării” etc.). Nota metodologică era un document cu caracter obligatoriu. Pe de altă parte, ABE a elaborat un manual specific pentru asigurarea calității. Acesta oferea orientări autorităților competente pentru examinarea de către acestea a calculelor băncilor și pentru a pune sub semnul întrebării rezultatele prezentate de către bănci. Manualul a fost aprobat de Consiliul supraveghetorilor ca un document fără caracter obligatoriu, lăsând astfel autorităților competente o marjă considerabilă de manevră.

74 Autoritățile competente trebuiau să solicite băncilor să le furnizeze o notă explicativă sau alte documente într-un format pe care urmau să îl definească, documente ce trebuiau să includă informațiile calitative enumerate în anexa III la nota metodologică. Această notă explicativă urma să fie utilizată în procesul de asigurare a calității de către autoritățile competente pentru a le ajuta să realizeze o analiză pertinentă a datelor transmise. Calitatea și nivelul de detaliu al acestor note variază de la o autoritate competentă la alta⁴².

75 ABE nu a considerat că era în măsură să monitorizeze sau să pună sub semnul întrebării în mod sistematic activitățile efectuate de autoritățile competente. Curtea

⁴² De exemplu, sondajul realizat de Curte a evidențiat că existau variații considerabile din punctul de vedere al exhaustivității datelor furnizate autorităților competente, în exercițiul din 2016, în ceea ce privește anexa 3 (lungimea documentelor varia între 11 pagini și 180 de pagini).

a constatat că ABE nu deținea informații detaliate cu privire la profunzimea sau la amploarea verificărilor efectuate de autoritățile competente, în special:

- dacă autoritățile competente evaluează funcționarea modelelor utilizate de bănci pentru simulările de criză în raport cu anumite standarde minime de fiabilitate econometrică și de reactivitate a parametrilor de risc. De fapt, așa cum a reieșit din sondajul realizat de Curte în rândul autorităților competente și din interviurile derulate, autoritățile de supraveghere nu au efectuat verificări la fața locului aprofundate cu privire la aceste modele. Modelele au fost puse sub semnul întrebării de autoritățile de supraveghere numai atunci când acestea au considerat că cifrele nu erau plauzibile;
- în ce măsură rezultatele erau influențate de aplicarea unor constrângeri (limite maxime și limite minime), cu alte cuvinte, în ce măsură rezultatele ar fi variat în mod pozitiv sau în mod negativ în absența constrângerilor. Nici ABE, nici autoritățile competente nu au colectat sistematic informații de acest gen;
- în ce măsură rezultatele erau influențate de alte date, cum ar fi criteriile de referință ale BCE pentru riscul de credit. În plus, din informațiile pe care le avea la dispoziție, ABE nu știa dacă criteriile de referință au fost utilizate deoarece modelele interne ale băncilor erau slabe/deficitare sau deoarece cifrele de referință erau mai favorabile decât calculele proprii ale băncilor. Este lăsată la latitudinea autorităților competente opțiunea de a utiliza sau nu criteriile de referință ale BCE pentru riscul de credit în cazul în care aceste autorități evaluează cifrele băncilor ca fiind excesiv de optimiste sau în cazul în care consideră că modelele proprii ale băncilor sunt neadecvate.

76 Manualul de asigurare a calității sugerase că autoritățile competente ar trebui să efectueze autoevaluări cu privire la modul în care aplică manualul. În practică, niciuna dintre aceste autorități nu a furnizat însă ABE o astfel de evaluare.

Verificările proprii realizate de ABE sunt insuficiente

77 ABE dispunea doar de un efectiv limitat de personal – aproximativ șapte persoane ocupate în echivalent normă întreagă – pentru a gestiona exercițiul din 2018. ABE a desfășurat verificări automatizate cu privire la datele transmise de autoritățile competente. Printre aceste verificări se numărau: (i) controale numerice (semne incorecte, subtotalurile nu ar trebui să depășească totalurile etc.); (ii) verificarea aplicării corecte a constrângerilor metodologiei și (iii) controale statistice ale plauzibilității. Rezultatele acestor verificări au fost comunicate de ABE autorităților competente, care erau responsabile de urmărirea situației acțiunilor ulterioare.

78 Pentru controalele plauzibilității, au fost comparate diverse date de la bănci. Se considera că datele care deviau de la distribuția normală prezentau o posibilă problemă de calitate (erau valori excepționale).

79 Pentru aceste verificări, toate băncile au fost puse în aceeași oală. Dată fiind dimensiunea mică a eșantionului, nu au putut fi create grupuri de bănci similare (din punctul de vedere al expunerii geografice și al nivelurilor de stres conexe, al modelului de afaceri sau al gradului de soliditate financiară). În consecință, identificarea de către ABE a valorilor excepționale prezenta o utilitate foarte limitată pentru verificarea rezultatelor, întrucât există numeroase explicații valabile pentru valorile excepționale. De fapt, îndreptarea atenției către valorile excepționale ar putea chiar să descurajeze analizarea unor cazuri mai critice, și anume băncile care ar fi trebuit să reprezinte valori excepționale, dar care nu se numărau printre acestea.

80 În ciuda rolului său de coordonator, ABE nu a fost informată în mod sistematic cu privire la (și nici nu dispunea de resursele pentru a solicita în mod sistematic) informațiile care rezultau în urma activităților de supraveghere desfășurate de autoritățile competente (cum ar fi scorurile SREP⁴³ pentru fiecare bancă), informații care ar putea prezenta relevanță pentru evaluarea validității rezultatelor simulărilor de criză.

81 ABE dispunea doar de informații limitate cu privire la măsura în care autoritățile competente urmăriseră situația soluționării problemelor legate de calitate pe care le semnalase. În cazurile în care a exprimat preocupări cu privire la prudența rezultatelor, ABE a depins de bunăvoința autorităților competente de a răspunde. De altfel, calitatea feedbackului pentru exercițiul din 2018 a variat în mod semnificativ de la o autoritate competentă la alta. În cazul în care a primit explicații, ABE nu dispunea de timpul sau de resursele necesare pentru a le pune sub semnul întrebării în mod aprofundat; adesea, în cazul în care nu a primit explicații, ABE nu a căutat să analizeze mai în profunzime presupunerea că autoritatea competentă în cauză a avut motive întemeiate pentru a nu comunica observații suplimentare.

82 Au existat câteva cazuri în care, în anumite bănci, au apărut deficite de capital la scurt timp după publicarea de către ABE a rezultatelor simulărilor de criză. Aceste deficite au apărut în condiții economice și financiare normale (deci nu în contextul unui

⁴³ Scorul SREP general variază între gradul 1 (niciun risc perceptibil) și gradul 4 (risc ridicat).

scenariu de criză). Rata fondurilor proprii de nivel 1 de bază⁴⁴ din scenariul de bază nu a reflectat astfel de situații. În practică, ABE s-a bazat pe datele furnizate de bănci cu privire la punctul lor de plecare.

83 Astfel, având în vedere că s-a bazat pe autoritățile competente pentru asigurarea calității, ABE a jucat un rol limitat în procesul de asigurare a calității. Consiliul supraveghetorilor nu a luat niciodată decizia de a face uz de competențele sale astfel cum i-au fost conferite de Regulamentul de instituire a ABE, în special pentru a solicita autorităților competente să efectueze evaluări specifice sau să efectueze inspecții la fața locului (a se vedea punctele **67-68**).

Publicațiile ABE și cele ale autorităților competente prezentau grade diferite de calitate

84 Rezultatele exercițiului de simulare de criză la nivelul UE și alte date relevante importante obținute au fost publicate în noiembrie 2018. În special, impactul simulării de criză este indicat de variația ratei fondurilor proprii de nivel 1 de bază și de cea a indicatorului efectului de levier⁴⁵. Site-ul web al ABE pune la dispoziție documente care analizează rezultatele și permit, de asemenea, accesul la o bază de date care conține informațiile colectate de la bănci în cursul procedurii.

85 În afară de ABE, unele autorități competente și bănci participante au publicat, la rândul lor, rezultate în urma simulării de criză organizate de ABE.

86 Curtea a examinat, prin urmare:

- (a) relevanța informațiilor publicate de ABE;
- (b) acuratețea comunicărilor realizate de autoritățile competente și de bănci.

⁴⁴ Rata fondurilor proprii de nivel 1 de bază = fonduri proprii de nivel 1 / Σ valorile expunerii la risc (pentru riscul de credit, riscul de piață, riscul operațional etc.).

⁴⁵ Acest indicator a fost introdus după criza financiară pentru a se limita acumularea unui efect de levier excesiv în sectorul bancar (indicatorul nu ține seama de riscurile băncilor). Indicatorul presupune următorul raport: fonduri proprii de nivel 1 de bază/suma valorilor expunerilor aferente activelor și elementelor extrabilanțiere.

ABE publică mult mai multe date decât orice altă instituție, dar anumite informații esențiale lipsesc

87 Volumul de informații publicate de ABE depășește cu mult volumul informațiilor publicate de alte autorități pentru propriile simulări de criză. Acest lucru duce la o mai mare transparență, în special pentru autoritățile de supraveghere, analiștii bancari și alți cititori experți.

88 Pentru a evalua valoarea informativă a datelor publicate de ABE, Curtea a examinat dacă informațiile pe care le-a publicat ABE au oferit răspunsuri la următoarele întrebări:

- (a) Care au fost factorii determinanți ai rezultatelor?
- (b) Sunt rezultatele comparabile?
- (c) Este clar dacă băncile din UE și sistemul financiar al UE sunt rezistente la criză?

Informațiile privind factorii determinanți

89 La nivel agregat, raportul ABE analizează principalii factori determinanți ai impactului în funcție de tipul de risc (riscul de credit, riscul de piață, riscul operațional), precum și impactul asupra principalelor elemente bilanțiere. În plus, se furnizează o descriere mai detaliată a impactului anumitor tipuri de risc și a ipotezelor metodologice (de exemplu, raportul afirmă că pierderile datorate riscului de credit constituie factorul care contribuie cel mai mult la impactul stresului).

90 Raportul ABE privind rezultatele omite următoarele informații importante:

- În ce măsură pierderile din credite, de departe cel mai important factor care determină rezultatele negative, au fost cauzate de cazuri noi de active intrate în stare de nerambursare sau de stocul vechi de active intrate în stare de nerambursare⁴⁶?

⁴⁶ Acest din urmă aspect prezintă o relevanță deosebită deoarece pierderile de acest tip ar putea fi cauzate de faptul că metodologia ABE este mai strictă decât contabilitatea băncii. În acest caz, pierderile din credite care se înregistrează în cadrul exercițiilor de simulare de criză ar revela mai degrabă o provizionare insuficientă decât apariția unor viitoare pierderi suplimentare într-un scenariu de criză.

- În ce măsură rezultatele au fost influențate de metodologia ABE, inclusiv de ipotezele și constrângerile utilizate de ABE (a se vedea punctul 64), sau de utilizarea criteriilor de referință ale BCE pentru riscul de credit (a se vedea punctele 60-63)? ABE nu a evaluat deocamdată nici ea însăși aceste aspecte.

Compararea rezultatelor

91 Raportul ABE afirmă că există variații mari între bănci. Într-adevăr, rezultatele corespunzătoare diverselor bănci participante nu sunt ușor comparabile din mai multe motive, de exemplu:

- Ipoteza bilanțului static (a se vedea punctele 65-66) și alte elemente prescriptive (a se vedea punctul 64) din cadrul metodologiei au impacturi diferite asupra băncilor individuale.
- Rezultatele obținute de bănci (adică variația ratei fondurilor proprii de nivel 1 de bază) sunt afectate de abordarea pe care o utilizează pentru calcularea cerințelor lor de capital reglementat – cu alte cuvinte, această abordare afectează numitorul raportului⁴⁷ (a se vedea punctul 59).
- Fiecare bancă transpune în felul său parametrii din scenariul de bază și din scenariul de criză (în principal prin intermediul unor modele personalizate) (a se vedea punctele 59-60).
- În rândul autorităților competente nu a existat o abordare uniformă pentru asigurarea calității (a se vedea punctele 73-83).

92 După cum s-a afirmat la punctul 87, ABE publică o gamă largă de informații utile care altfel nu ar fi disponibile. Raportul ABE omitea însă să furnizeze anumite explicații care să îi ajute pe cititori să interpreteze cifrele în context. De exemplu, raportul nu prezenta o analiză a băncilor pe țări⁴⁸ care să compare rezultatele băncilor cu

⁴⁷ De exemplu, cerințele de capital pentru riscul de credit rămân în mare parte neschimbate pentru băncile (cele mai puțin sofisticate) care utilizează abordarea standardizată, dar ele s-ar mări pentru băncile care utilizează abordarea de bază bazată pe modele interne de rating, deoarece probabilitatea de nerambursare ar crește. Cu toate acestea, numai cerințele de capital ale băncilor (cele mai sofisticate) care utilizează abordarea avansată bazată pe modele interne de rating ar reflecta într-o mare măsură scenariul de criză.

⁴⁸ De exemplu, spre deosebire de raportul privind exercițiul din 2016, raportul din 2018 include un tabel care compară ratele agregate tranzitorii și de nivel *fully loaded* ale

severitatea relativă a scenariului de criză pentru țara din care proveneau. Nu au fost furnizate explicații, de exemplu, cu privire la:

- măsura în care nivelurile de stres variau de la o țară la alta;
- măsura în care nivelurile de stres au fost diferite de cele care au existat în criza financiară (o comparație similară a fost realizată de Banca Angliei);
- abordarea utilizată de fiecare bancă pentru calcularea cerințelor sale de capital și modul în care ea a afectat rezultatele⁴⁹.

93 *Caseta 5* oferă exemple de analize pe care le-a efectuat Curtea pentru a privi în context rezultatele din 2018. Publicațiile ABE nu includ însă astfel de informații și nu indică implicațiile pentru rezistență.

fondurilor proprii de nivel 1 de bază pentru fiecare jurisdicție, dar fără a furniza o defalcare pentru țările din zona euro (indicând doar șase țări, zona euro și UE). Trebuie remarcat că, în 2016, datele pe țări au fost excluse de la publicarea finală la cererea BCE, în calitate sa de autoritate competentă.

⁴⁹ Raportul ABE (p. 22) menționează pur și simplu că „atunci când se compară rezultatele pe bază *fully loaded* cu rezultatele tranzitorii pentru fiecare bancă în parte, evoluția ratelor de adecvare a capitalului băncilor și impactul cu și fără măsuri tranzitorii diferă de la o bancă la alta”. Raportul nu a explicat cum au beneficiat băncile de aceste măsuri diferite, deși acest lucru este vizibil în instrumentele interactive disponibile online.

Caseta 5

Rezultatele exercițiului din 2018 – exemple de explicații pe care ar fi trebuit să le furnizeze ABE

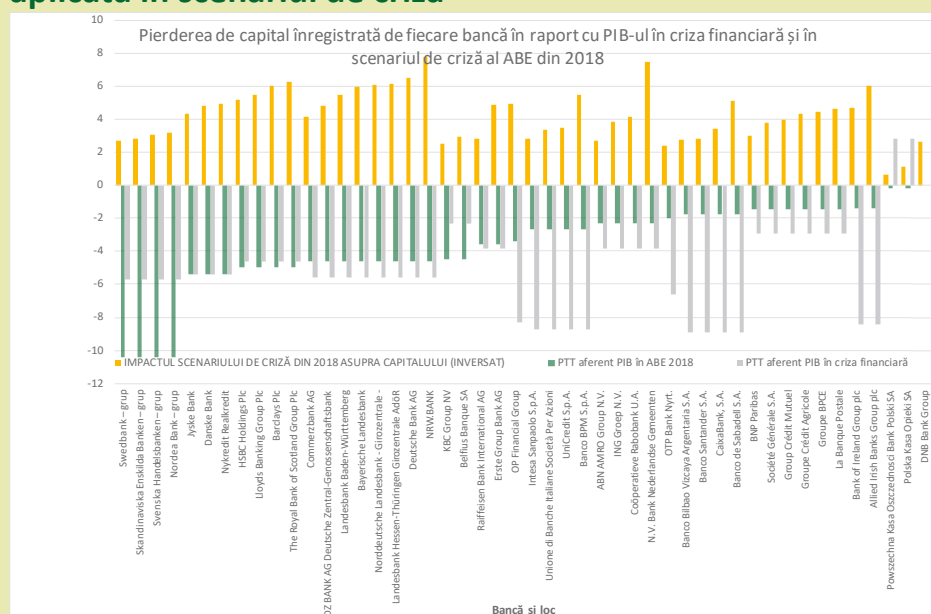
În 2018, băncile din Suedia și din Belgia au avut unele dintre cele mai scăzute impacturi din punctul de vedere al ratei fondurilor proprii de nivel 1 de bază, în pofida unor șocuri aplicate PIB-ului care erau cu mult peste medie și de două ori mai puternice decât cele resimțite în timpul crizei financiare. Banca participantă din Ungaria a avut al treilea cel mai scăzut impact, în condițiile în care scăderea PIB-ului a fost cu mult sub medie, reprezentând mai puțin de o treime din scăderea care fusese înregistrată în timpul crizei financiare. Băncile din Polonia prezentau, de departe, cele mai scăzute impacturi. Or, în cazul Poloniei, aproape că nu a existat o scădere a PIB-ului (-0,2 %).

Rezultatele cele mai frapante au fost înregistrate pentru băncile participante din Irlanda: acestea au avut impacturi cu mult peste medie, în condițiile în care scăderea PIB-ului pentru această țară a fost a doua cea mai mică (nici măcar 20 % din scăderea înregistrată în timpul crizei financiare).

Valorile excepționale, adică băncile care au înregistrat un impact foarte mare asupra ratei fondurilor proprii de nivel 1 de bază, sunt o bancă din Țările de Jos (N.V. Bank Nederlandse Gemeenten) și una din Italia (Banco BPM).

Detalii pentru toate țările sunt indicate în [figura 4](#) și în [tabelul 2](#).

Figura 4 – Pierderea de capital înregistrată de fiecare bancă, în raport cu scăderea PIB-ului înregistrată în timpul crizei financiare și cu cea aplicată în scenariul de criză



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor furnizate de ABE.

Tabelul 2 — Comparație între scăderea PIB-ului (de la nivelul maxim până la nivelul minim – PTT) și impactul asupra ratei fondurilor proprii de nivel 1 de bază (tranzitorii)

Comparație cu criza financiară	Țară	Numărul de bănci	Comparație cu scăderea medie de la nivelul maxim până la nivelul minim a PIB-ului (UE)	Impactul asupra fondurilor proprii de nivel 1 de bază (în comparație cu media)
Semnificativ mai mică decât în criza financiară	ES	4	sub medie	mixt (de la foarte scăzut la scăzut și 1 impact ridicat)
	IT	4	sub medie	mixt (de la scăzut la foarte scăzut și 1 impact ridicat)
	HU	1	sub medie	foarte scăzut
	IE	2	semnificativ inferioară	de la ridicat la foarte ridicat
	FI	1	aproape de medie	ridicat
Mai mică decât în criza financiară	NL	4	sub medie	mixt [de la scăzut la foarte scăzut și 1 impact extrem de ridicat (valoare excepțională)]
	FR	6	semnificativ inferioară	mixt (de la scăzut la foarte scăzut și 3 impacturi ridicate)
	DE	8	peste medie	mixt [de la ridicat la foarte ridicat și 1 impact extrem de ridicat (valoare excepțională), dar și 1 impact scăzut]
Apropiată de criza financiară	DK	3	semnificativ superioară	ridicat
	AT	2	aproape de medie	mixt (1 impact ridicat, 1 impact foarte scăzut)
Mai mare decât în criza financiară	UK	4	peste medie	de la ridicat la foarte ridicat
Semnificativ mai mare decât în criza financiară	SE	4	semnificativ superioară	foarte scăzut
	BE	2	peste medie	foarte scăzut
	PL	2	aproape nicio scădere	impact extrem de scăzut (valoare excepțională)

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor furnizate de ABE.

Rezistența băncilor și a sistemului financiar

94 Pentru fiecare bancă, raportul ABE prezintă evoluția mai multor rate de adecvare a capitalului (de exemplu, rata fondurilor proprii de nivel 1 de bază și indicatorul efectului de levier), mai precis sunt indicate valoarea pentru 2017, valoarea după stresul aplicat (valoarea pentru 2020) și diferența dintre cele două. O îmbunătățire în comparație cu trecutul consta în faptul că raportul din 2018 a ierarhizat pentru prima dată băncile în funcție de valoarea ratei fondurilor proprii de nivel 1 de bază.

95 Pentru a se putea forma o opinie cu privire la rezistența unei bănci, cu alte cuvinte, pentru a putea înțelege dacă o bancă și-ar respecta sau nu ar reuși să își respecte cerințele de capital în condiții de criză, este necesară o informație crucială care lipsește din raportul ABE: care sunt cerințele de capital pentru fiecare bancă (și

anume cerința aferentă pilonului 1, cea aferentă pilonului 2 și cerința amortizorului combinat).

96 Deși personalul ABE propusese ca cerințele de capital să fie publicate, această propunere a fost respinsă de Consiliul supraveghetorilor. Cu toate acestea, în avizul său din 2015, ABE a militat puternic pentru publicarea cerințelor de fonduri proprii. De asemenea, ABE a subliniat că Directiva privind abuzul de piață⁵⁰ prevede obligația publicării cerințelor de capital pentru instituțiile care dispun de titluri de valoare cotate la bursă⁵¹. Președintele de la momentul respectiv al Consiliului supraveghetorilor din cadrul ABE a susținut în mod public în repetate rânduri că autoritățile competente ar trebui să publice aceste informații. Cu titlu de comparație, Banca Angliei include aceste informații atunci când publică rezultatele propriilor simulări de criză⁵². Practicile în acest domeniu variază între autoritățile competente (care au autoritatea de a publica aceste cerințe) și între bănci (care le pot publica din proprie inițiativă).

97 Deoarece ABE nu a publicat cerințele de capital impuse băncilor, cititorii sunt obligați să obțină aceste informații din alte surse publice, care, de multe ori, prezintă aceste date în mod neuniform și în diferite forme. Pentru exercițiul de simulare de criză din 2016, Curtea a căutat aceste informații pentru un eșantion de opt bănci și a constatat că acestea nu și-ar fi respectat nici cerința amortizorului combinat, nici cerințele minime de capital (și anume cerința aferentă pilonului 1 și cea aferentă pilonului 2). Raportul din 2016 al ABE a omis aceste informații importante.

98 În ceea ce privește exercițiul din 2018, pe baza informațiilor aflate la dispoziția ABE, Curtea poate concluziona că nicio bancă nu și-ar fi încălcat cerințele minime (cerința aferentă pilonului 1 și cea aferentă pilonului 2 pe baza fondurilor proprii de nivel 1 de bază). Cu toate acestea, patru bănci ar fi încălcat pragul menționat la

⁵⁰ Directiva 2003/6/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 28 ianuarie 2003 privind utilizările abuzive ale informațiilor confidențiale și manipulările pieței (abuzul de piață) (JO L 96, 12.4.2003, p. 16).

⁵¹ ABE, *Opinion on the interaction of Pillar 1, Pillar 2 and combined buffer requirements and restrictions on distributions*, 16.12.2015, punctele 10-13 și 15:
<https://www.eba.europa.eu/documents/10180/983359/EBA-Op-2015-24+Opinion+on+MDA.pdf>.

⁵² *Stress testing the UK banking system: 2017 results, both on an aggregate and a bank-by-bank basis*, p. 10.

articolul 27 alineatul (1) din Directiva privind redresarea și rezoluția băncilor⁵³ (cerință de fonduri proprii plus 1,5 puncte procentuale), lucru care poate constitui un factor declanșator pentru măsurile de intervenție timpurie. Curtea a identificat, de asemenea, nouă bănci care nu și-ar fi respectat cerințele amortizorului combinat.

99 De asemenea, faptul că un număr de bănci riscau să nu fie în măsură să respecte pragul de 3 % pentru indicatorul efectului de levier în cazul unei recesiuni economice constituie un motiv de îngrijorare care ar fi meritat mai multă atenție decât un singur rând în raportul ABE de 60 de pagini⁵⁴.

100 Având în vedere că simularea de criză utilizează ipoteza unui bilanț static, ABE nu colectează informații cu privire la acțiunile de gestionare pe care le-ar putea întreprinde băncile, în special opțiunile lor în vederea redresării, și nu este, așadar, în măsură să publice astfel de informații. În lipsa acestor informații suplimentare, capacitatea băncilor de a atenua impactul negativ al scenariului de criză – și, așadar, rezistența lor — nu pot fi evaluate⁵⁵.

101 Scenariile de criză se schimbă de la un exercițiu de simulare la altul din punctul de vedere al severității și al riscurilor acoperite. Din acest motiv, este dificil să se evalueze dacă rezistența băncilor s-a îmbunătățit sau s-a înrăutățit între timp.

102 Concluzia generală a ABE în 2016 a fost că sectorul bancar al UE era rezistent. ABE nu a formulat aceeași declarație explicită în raportul său din 2018, dar un număr de autorități competente au susținut că rezultatele demonstau rezistența băncilor care se aflau sub supravegherea lor. Mai mult, nu se poate acorda o notă de trecere pentru toate băncile individuale sau pentru sistemele financiare din toate țările:

- O comparație cu criza financiară din 2008 ar arăta dacă băncile din UE sunt mai bine pregătite decât în urmă cu zece ani pentru a face față unui stres la fel de sever. Așa cum s-a explicat deja însă, scenariul de criză a fost mai puțin sever decât criza financiară din 2008.

⁵³ Directiva 2014/59/UE a Parlamentului European și a Consiliului (JO L 173, 12.6.2014, p. 190).

⁵⁴ Christian Stiefmueller, *Banks stress-tests 2018: Trying too hard to reassure*, Finance Watch, 7 noiembrie 2018.

⁵⁵ Evaluarea credibilității și a fezabilității acestor opțiuni de redresare face parte din supravegherea continuă.

- În ceea ce privește băncile individuale, existau cazuri de încălcări sau cvasi-încălcări ale cerințelor minime reglementare (a se vedea punctele 97-98), iar în ceea ce privește sistemul financiar în ansamblu, nu a fost efectuată nicio analiză (care să includă efectele de amplificare, tendințele comune etc.).
- Există câteva exemple de bănci care, la scurt timp după publicarea rezultatelor unui exercițiu de simulare de criză, s-au confruntat cu un deficit semnificativ de capital.

103 Nu în ultimul rând, Curtea observă că fosta șefă a Consiliului de supraveghere al BCE a subliniat în repetate rânduri că „prin efectuarea unei examinări riguroase a bilanțului în combinație cu o simulare de criză, [BCE] [și-]a îmbogățit în mod semnificativ cunoștințele cu privire la situația financiară reală a băncilor”⁵⁶. În ceea ce privește simularea de criză din 2018, dumneaei a remarcat că aceasta este foarte costisitoare pentru autoritatea de supraveghere financiară, dar nu furnizează suficiente informații noi⁵⁷.

104 Președintele de la momentul respectiv al ABE a subliniat rolul pozitiv pe care îl joacă „presiunea de supraveghere semnificativă coordonată de ABE prin intermediul mai multor simulări de criză și exerciții de recapitalizare”⁵⁸ în consolidarea ratelor de adecvare a capitalului ale băncilor și a afirmat că „prezentarea detaliată a rezultatelor a consolidat, de asemenea, disciplina de piață și a contribuit la restabilirea încrederii”⁵⁹. Tot acesta a declarat, pe de altă parte, că⁶⁰, „indiferent de volumul de date pe care le publicăm, [...] valoarea informativă a rezultatelor este limitată” din cauza „decuplării rezultatelor simulărilor de criză de acțiunile de supraveghere și a lipsei de coerență dintre transparența acestor rezultate și opacitatea acțiunilor de supraveghere”.

⁵⁶ Discursul susținut de doamna Danièle Nouy, *A year of the SSM – résumé and outlook*, în cadrul Conferinței europene pentru Inițiativa privind educarea autorităților de supraveghere 2015, Praga, octombrie 2015.

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

⁵⁸ Discursul susținut la Banca Națională a Danemarcei de Andrea Enria, președintele de la momentul respectiv al Autorității Bancare Europene, 14.6.2017.

⁵⁹ Remarci introductive prezentate de domnul Andrea Enria în cadrul colocviului ABE-FMI de la Londra din 1.3.2017.

⁶⁰ Discursul susținut la Banca Națională a României de Andrea Enria, președintele de la momentul respectiv al Autorității Bancare Europene, 15.11.2018.

Comunicările realizate de unele autorități competente și de unele bănci prezintă o imagine excesiv de pozitivă

105 Înainte de publicare, Consiliul supraveghetorilor aprobase un protocol de comunicare pentru exercițiul de simulare de criză la nivelul UE, protocol care era destinat să promoveze coordonarea, consecvența și coerența în comunicarea externă. Acesta se axează pe interacțiunea cu autoritățile competente și pe comunicarea externă realizată de acestea și stabilește standarde minime pentru publicarea rezultatelor de către autoritățile competente și de către bănci.

106 Cu toate acestea, comunicatele de presă privind simulările de criză care au fost publicate de autoritățile competente și de băncile participante diferă din punctul de vedere atât al cantității, cât și al conținutului. BCE a făcut referire în comunicarea sa la raportul ABE. Curtea a identificat însă cazuri, inclusiv în zona euro, în care autoritățile competente naționale sau băncile au prezentat o imagine pozitivă a rezistenței unei bănci sau a sistemului financiar la nivel de țară, chiar dacă cerințele minime de capital reglementat erau încălcate în scenariul de criză (a se vedea *caseta 6*). Aceasta arată că ABE nu are puterea de a prescrie ceea ce publică diferitele autorități competente și bănci participante. Acest lucru este cu atât mai semnificativ cu cât toate autoritățile competente au obligația de a transmite personalului ABE materialele preliminare de comunicare înainte de publicare.

Caseta 6

Anumite comunicări sunt înșelătoare

Unele bănci centrale nu au publicat comunicate de presă proprii, ci au făcut trimitere, în schimb, la publicațiile ABE. Alte autorități competente au utilizat formulări foarte pozitive pentru a prezenta rezultatele băncilor din jurisdicțiile lor. Deși au subliniat scăderile mai mici decât media pentru ratele fondurilor proprii de nivel 1 de bază, autoritățile nu au menționat nivelurile de stres mai mici decât media la care fuseseră supuse băncile în cauză sau au ignorat, pur și simplu, băncile care au avut rezultate slabe.

De asemenea, au existat diferențe semnificative în ceea ce privește modul în care băncile și-au prezentat propriile rezultate. De exemplu, nu toate băncile au raportat că, în scenariul de criză, încălcaseră pragul cerinței de fonduri proprii plus 1,5 puncte de bază care prezenta relevanță pentru măsurile de intervenție timpurie.

În plus, o serie de alte bănci nu au comunicat că, în scenariul de criză, nu ar fi reușit să respecte indicele tranzitoriu al efectului de levier care este obligatoriu pentru băncile din UE începând de la 1 ianuarie 2019. Una dintre bănci a publicat un comunicat de presă în care a afirmat că exercițiul din 2018 a fost mai sever decât în anii anteriori, ceea ce contravenea protocolului de comunicare.

Concluzii și recomandări

107 Regulamentul de instituire a ABE din 2010 a încredințat ABE sarcina de a iniția și a coordona exerciții de simulare de criză la nivelul Uniunii, în cooperare cu CERS. Pentru a asigura „comparabilitatea și fiabilitatea metodelor, a practicilor și a rezultatelor”, regulamentul a acordat, de asemenea, ABE competența de a solicita informații direct de la instituțiile financiare, de a solicita autorităților competente să efectueze evaluări specifice și inspecții la fața locului, precum și de a participa la aceste activități (a se vedea punctele [04](#), [07](#) și [67](#)).

108 În practică, ABE a decis să își limiteze rolul la inițierea simulărilor de criză, la furnizarea metodologiei pentru aceste activități și la coordonarea lor în linii mari, fără să depună eforturi veritabile pentru a asigura fiabilitatea și comparabilitatea rezultatelor obținute de către bănci în cadrul abordării „de la bază spre vârf” (a se vedea punctele [67-68](#) și [73-76](#)).

109 Manualul ABE care descrie acțiunile de asigurare a calității ce trebuie efectuate de către autoritățile competente nu era obligatoriu. În realitate, ABE nu avea deloc sau decât în foarte mică măsură informații despre conținutul verificărilor efectuate de autoritățile competente și despre modelele utilizate de bănci. În special, în conformitate cu interpretarea sa, ABE nu a solicitat realizarea de evaluări specifice, nu a participat la inspecții la fața locului și nici nu au avut loc orice alte activități care ar fi putut asigura comparabilitatea și fiabilitatea rezultatelor (a se vedea punctele [73-83](#)).

Recomandarea 1 – ABE trebuie să își intensifice controlul asupra procesului de simulare de criză

Pentru a garanta că rezultatele care sunt publicate sunt utile, comparabile și fiabile, ABE ar trebui:

- (1) să facă uz de competențele legale care i-au fost conferite pentru a obține de la autoritățile competente toate informațiile pe care le consideră necesare și pentru a participa, după caz, la vizitele la fața locului desfășurate de aceste autorități cu scopul de a obține o asigurare (i) privind fiabilitatea metodelor și a modelelor utilizate de bănci și (ii) privind rezultatele obținute de bănci. Selecția băncilor care vor fi supuse unei supravegheri specifice derulate de către ABE ar trebui să se facă în funcție de o analiză a riscurilor;

- (2) să furnizeze orientări clare și obligatorii pentru autoritățile competente și să își elaboreze propriile proceduri de asigurare a calității în consecință;
- (3) în cazuri justificate corespunzător, să respingă rezultatele simulării de criză, și anume în cazurile în care autoritățile competente și băncile nu respectă orientările sale și în cazurile în care rezultatele nu au trecut controalele sale de calitate;
- (4) să solicite de la autoritățile bugetare resursele care îi sunt necesare pentru a-și îndeplini în totalitate obligațiile care îi revin, așa cum sunt acestea prevăzute în Regulamentul de instituire a ABE.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: exercițiul de simulare de criză din 2022.

Recomandarea 2 – Completarea actualei proceduri de tip *bottom-up* (de la bază spre vârf) cu elemente de tip *top-down* (de la vârf spre bază)

ABE ar trebui să testeze rezistența instituțiilor financiare la evoluții negative ale pieței introducând o abordare „de la vârf spre bază” pentru a veni în completarea actualei abordări „de la bază spre vârf”. Acest lucru ar asigura o consecvență mai bună și un control sporit asupra procesului, oferind, în același timp, un termen de comparație pentru simulările de criză efectuate de autoritățile competente și de instituțiile financiare însele. Pentru fiecare dintre aceste abordări, se pot selecta instituții financiare diferite.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: exercițiul de simulare de criză din 2022.

110 Punctul de plecare utilizat de ABE pentru selectarea băncilor era valoarea activelor, dar ABE a luat ulterior o decizie ad-hoc de a exclude anumite bănci (a se vedea punctele 19-20). În plus, ABE nu a luat în considerare riscul sistemic pe care îl pot prezenta băncile pentru sistemul financiar. Drept rezultat, nu au fost incluse toate băncile vulnerabile. Unele dintre băncile care nu au fost incluse făcuseră recent obiectul unor restructurări, proveneau din țări în care băncile aveau o expunere ridicată la obligațiunile de stat emise de țara respectivă sau dețineau o concentrație mare de credite neperformante (a se vedea punctul 21).

Recomandarea 3 – Selectarea băncilor în funcție mai degrabă de risc decât de simpla dimensiune

Pentru a se asigura că eșantionul de bănci participante este relevant pentru acoperirea riscurilor pe care le-a identificat ca fiind pertinente pentru exercițiu, ABE ar trebui să mărească acoperirea geografică și, pentru selectarea băncilor în vederea simulării de criză, să utilizeze pe lângă criteriul dimensiunii și alte criterii, bazate pe riscuri.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: exercițiul de simulare de criză din 2022.

111 Curtea a constatat că exercițiul ABE a testat băncile în raport cu o recesiune economică mai degrabă decât în raport cu un șoc care să fie cauzat în principal de deficiențe ale sistemului financiar, chiar dacă tocmai acest tip de șoc fusese principalul factor ce declanșase ultima recesiune majoră (a se vedea punctele [35-36](#)).

112 În plus, Curtea a constatat că unele riscuri sistemice semnificative – precum și anumite țări și anumite variabile – au fost supuse unui nivel scăzut de stres sau chiar nu au fost deloc supuse unui stres. Deși stresul ar trebui să fie „sever, dar plauzibil”, nici ABE, nici CERS nu au stabilit *ex ante* anumite etaloane ale severității pentru acest proces. Pentru o serie de variabile și pentru un număr de state membre, stresul aplicat de scenariul de criză a fost semnificativ mai moderat decât cel înregistrat în timpul crizei financiare (a se vedea punctele [37-52](#) și [caseta 2](#)).

Recomandarea 4 – Introducerea unor scenarii de criză alternative

Pentru a se asigura că stresul este suficient de sever încât să se poată evalua probabilitatea ca riscul sistemic să crească într-o situație de criză și pentru a evalua rezistența băncilor la vulnerabilitățile sistemice din cadrul UE, ABE ar trebui:

- (1) să asigure o orientare mai puternică către UE a procesului de identificare și de agregare a riscurilor:
 - ținând cont în mod corespunzător de riscurile provenind din interiorul UE care ar putea declanșa un eveniment advers cu implicații pentru sistemul financiar;
 - impunând utilizarea riscurilor identificate în tabloul riscurilor al ABE ca date de intrare esențiale pentru modelarea scenariului de criză;

- (2) să experimenteze cu diferite tipuri de scenarii de la un exercițiu la altul (de exemplu, să pună accentul pe riscuri diferite) și să analizeze posibilitatea de a adăuga șocuri suplimentare mai specifice fiecărei țări sau analize de sensibilitate;
- (3) să indice nivelul global de severitate pe care îl vizează pentru principalii parametri și să definească criteriile pentru evaluarea nivelurilor minime de severitate în termeni absoluți pentru toate țările.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: exercițiul de simulare de criză din 2020.

113 Rolul dominant pe care l-au jucat autoritățile naționale de supraveghere și cele naționale macroprudențiale în conceperea exercițiului de simulare de criză nu a fost de natură să garanteze scenarii comparabile și nedistorsionate pentru statele membre (a se vedea punctele 29 și 42-43, precum și *caseta 1*), deoarece perspectiva la nivelul de ansamblu al UE nu a fost luată în considerare în măsură suficientă.

Recomandarea 5 – Structura de guvernanta ar trebui să asigure luarea în considerare în mod corespunzător a intereselor UE

În septembrie 2017, Comisia Europeană a prezentat o serie de propuneri menite „să pregătească terenul pentru o mai mare integrare financiară și pentru o veritabilă uniune a piețelor de capital”, care acopereau și aspecte precum guvernanta și finanțarea autorităților europene de supraveghere, printre care se numără și ABE. Acordul politic la care Consiliul și Parlamentul European au ajuns în martie 2019 nu prevede însă astfel de schimbări importante.

Comisia ar trebui, cu ocazia următoarei reexaminări triennale a Regulamentului de instituire a ABE, să abordeze problema caracterului adecvat al structurii de guvernanta a ABE.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: următoarea reexaminare din 2022.

114 ABE a publicat o gamă largă de date privind rezultatele obținute în urma simulărilor de criză, sporind astfel transparența (a se vedea punctele 84 și 87). Cu toate acestea, cerințele de capital aferente pilonului 2 și, prin urmare, cerințele generale de capital nu au fost publicate. Astfel, informațiile cele mai importante pentru înțelegerea implicațiilor simulării de criză nu erau disponibile (a se vedea punctele 94-99).

115 Raportul ABE nu face legătura între rezultate și scenariul de criză. În plus, din acesta lipsesc informații importante privind factorii determinanți ai rezultatelor băncilor, informații care ar putea plasa în context aceste rezultate (a se vedea punctele **90**, **92-93** și **caseta 5**).

116 Practicile actuale ale autorităților competente și ale băncilor în ceea ce privește publicarea cerințelor suplimentare de capital variază, dar, în multe state membre, aceste date sunt puse la dispoziția publicului (a se vedea punctul **96**).

117 În mai multe cazuri, autoritățile naționale (în principal băncile centrale) și băncile participante au prezentat o imagine deformată a impactului stresului asupra poziției financiare a băncilor (a se vedea punctul **106** și **caseta 6**).

Recomandarea 6 – Creșterea valorii informative a publicațiilor

Pentru a permite cititorilor publicației ABE să înțeleagă implicațiile pe care le au datele care sunt publicate, ABE ar trebui:

- (1) să includă, în informațiile pe care le publică, cerințele minime de capital pentru fiecare instituție financiară în parte și să prezinte rezultatele într-un mod care să permită utilizatorilor să privească rezultatele în context (de exemplu, prin gruparea rezultatelor pe țări, pe niveluri de stres la care au fost supuse băncile, pe tipuri de bănci și pe dimensiuni ale băncilor);
- (2) să facă afirmații clare cu privire la rezistența sistemului financiar al UE în ansamblu în comparație cu exercițiul anterior de simulare de criză și să indice în mod clar care sunt factorii care au cel mai mare impact asupra rezistenței.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: exercițiul de simulare de criză din 2022.

Prezentul raport a fost adoptat de Camera IV, condusă de domnul Neven MATES, membru al Curții de Conturi, la Luxemburg, în ședința sa din 4 iunie 2019.

Pentru Curtea de Conturi

Klaus-Heiner LEHNE

Președinte

Anexe

Anexa I – Structura de guvernare și rolurile diferitor actori în cadrul simulării de criză

Structura de guvernare a ABE

ABE este o agenție de reglementare a UE.

Consiliul supraveghetorilor: este alcătuit din președintele ABE și din șefii autorităților naționale de supraveghere bancară din cele 28 de state membre ale Uniunii Europene. Acest consiliu ia toate deciziile în materie de politică ale ABE, inclusiv adoptarea de proiecte de standarde tehnice, de orientări, de avize și de rapoarte. El ia, de asemenea, decizia finală cu privire la bugetul ABE.

Consiliul de administrație: este compus din președintele ABE și șase membri aleși din rândul membrilor Consiliului supraveghetorilor. Consiliul de administrație ia decizii cu privire la chestiuni operaționale privind ABE și este responsabil de punerea în aplicare a programului de lucru al ABE. Rolul său este de a se asigura că ABE își duce la îndeplinire misiunea și își exercită atribuțiile care îi revin în conformitate cu regulamentul de instituire.

Structura de guvernare a CERS și grupurile de lucru ale acestuia

CERS este un organism independent al UE.

Consiliul general: Consiliul general, prezidat de președintele BCE, este organul de decizie al CERS. El este mandatat să identifice și să ierarhizeze riscurile sistemice, și, acolo unde este necesar, să emită recomandări și avertismente. Membrii cu drept de vot ai Consiliului general sunt: președintele și vicepreședintele Băncii Centrale Europene (BCE), guvernatorii băncilor centrale ale statelor membre, un membru al Comisiei Europene, președintele ABE, președintele EIOPA și președintele ESMA, președintele și cei doi vicepreședinți ai Comitetului consultativ științific (CCS) și președintele Comitetului consultativ tehnic (CCT). Membrii fără drept de vot sunt: câte un reprezentant la nivel înalt din partea fiecărei autorități competente naționale, președintele Comitetului economic și financiar și guvernatorii băncilor centrale naționale din Islanda, Norvegia și Liechtenstein sau câte un înalt reprezentant din partea acestor instituții.

Scenariile simulărilor de criză sunt elaborate și discutate la nivelul tehnic și sunt aprobate de Consiliul general.

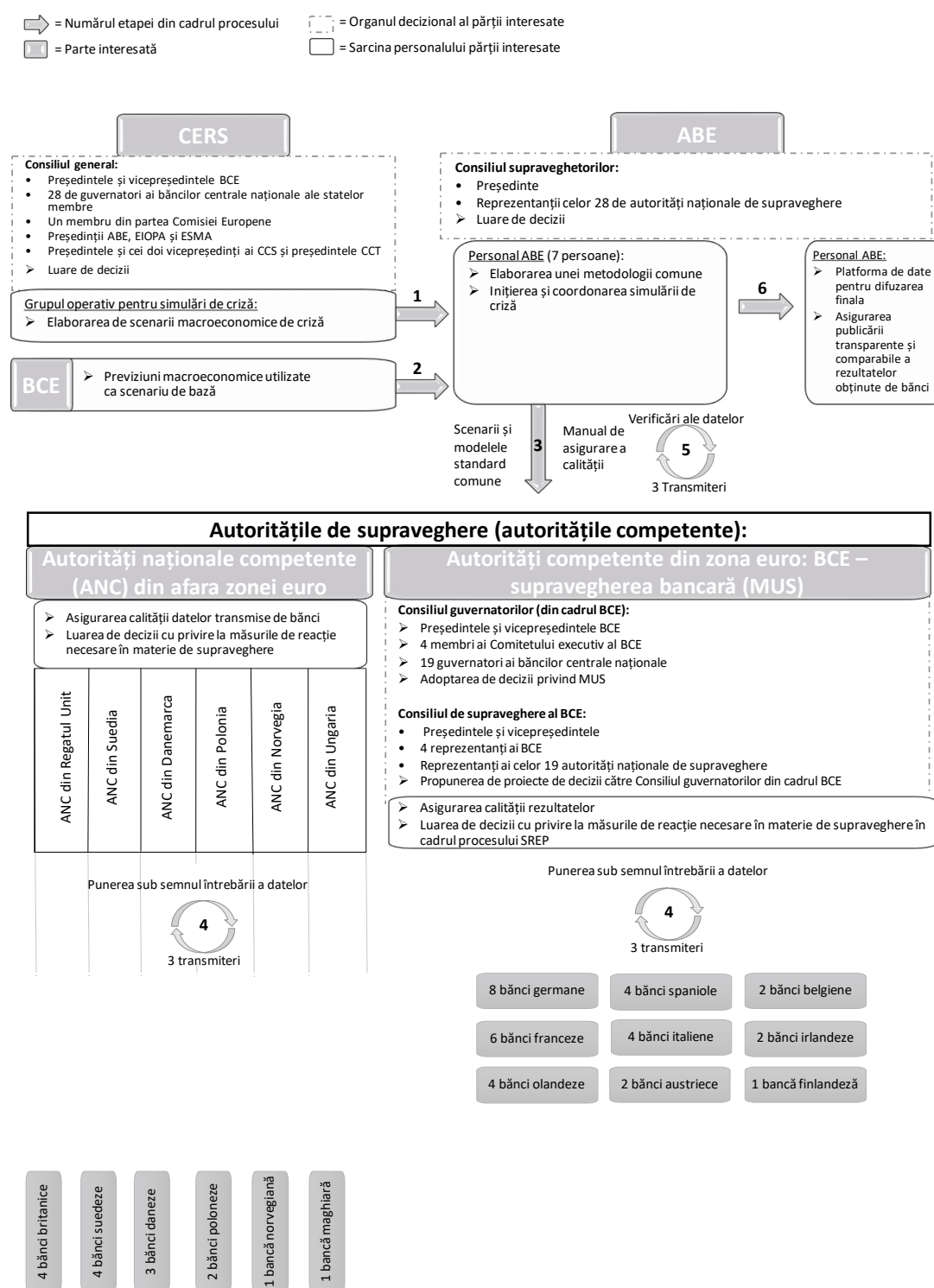
Comitetul consultativ tehnic (CCT): oferă consultanță și asistență cu privire la aspecte relevante pentru activitatea CERS. Componența acestui comitet reflectă componența completă a Consiliului general și cuprinde reprezentanți ai băncilor centrale naționale, ai autorităților naționale de supraveghere, ai celor trei autorități europene de supraveghere, ai Comisiei Europene, un reprezentant al Comitetului consultativ științific și reprezentanți ai statelor membre ale SEE care nu fac parte din UE. Scenariile simulărilor de criză sunt elaborate și discutate de către Comitetul consultativ tehnic.

Grupul operativ pentru simulări de criză: a fost creat sub auspiciile Comitetului consultativ tehnic; el asigură legătura cu structurile corespunzătoare din cadrul autorităților europene de supraveghere și se bazează în mare măsură pe sprijin tehnic și în materie de modelare din partea BCE. Grupul operativ pentru simulări de criză elaborează proiectele de scenarii care sunt discutate de Comitetul consultativ tehnic și care sunt ulterior transmise Consiliului general spre discutare și aprobare. Din acest motiv, președintele acestui grup raportează Comitetului consultativ tehnic, Comitetului director și Consiliului general. Grupul este compus din experți din partea băncilor centrale naționale și a autorităților competente naționale, precum și din experți din partea BCE, a EIOPA, a ABE, a ESMA și a Comisiei Europene.

Actorii din cadrul simulării de criză și rolurile acestora

Rolurile diferiților actori din cadrul simulării de criză organizate la nivelul UE sunt prezentate în **figura 1**.

Figura 1 – Diferiții actori și rolurile acestora



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza documentației ABE.

Anexa II – Riscurile identificate în sondajul „de la bază spre vârf” și riscurile selectate de Consiliul general al CERS

01 *Tabelul 1* compară cele patru riscuri care au avut punctajele cele mai ridicate în sondajul „de la bază spre vârf” (a se vedea punctul 29) cu cele patru riscuri care au fost în cele din urmă selectate de Consiliul general al CERS pentru a determina scenariul așa cum este acesta explicat în partea descriptivă.

Tabelul 1 – Riscurile identificate în urma sondajului „de la bază spre vârf” și riscurile selectate de Consiliul general al CERS

Riscurile cele mai semnificative identificate în urma sondajului „de la bază spre vârf”	Riscurile selectate de Consiliul general al CERS
Reevaluarea primelor de risc la nivel mondial	Reevaluarea semnificativă și bruscă a primelor de risc pe piețele financiare mondiale – declanșată, de exemplu, de un șoc în materie de așteptări la nivel de politică –, care determină o înăsprire a condițiilor financiare
Calitatea activelor în sectorul bancar	
Profitabilitatea în sectorul bancar	Influențele adverse în ambele sensuri între profitabilitatea slabă a băncilor și creșterea nominală scăzută, în contextul existenței unor provocări structurale în sectorul bancar din UE
Sustenabilitatea datoriei suverane	Preocupări legate de sustenabilitatea datoriei publice și a celei private în contextul unei potențiale reevaluări a primelor de risc și al unei fragmentări politice sporite
---	Riscuri de lichiditate în sectorul financiar nebancar cu potențiale efecte de contagiune în sistemul financiar mai larg

Sursadocumente publice și interne ale CERS.

02 Primele trei riscuri selectate de Consiliul general al CERS corespund în linii mari cu trei dintre principalele riscuri identificate în urma sondajului „de la bază spre vârf”.

03 În schimb, cel de al patrulea risc din partea descriptivă a scenariului (riscurile de lichiditate în sectorul financiar nebancar) a fost inclus în pofida faptului că riscurile

predefinite corespunzătoare acestuia obținuseră un nivel relativ scăzut de prioritate în sondajul „de la bază spre vârf”⁶¹.

⁶¹ Acestea au fost: „deficitele de lichidități pe piețe”, „sistemele de pensii” și „fondurile de investiții și alte instituții financiare”.

Anexa III – Variabilele principale ale scenariului de criză utilizat de ABE pentru exercițiul din 2018 în comparație cu criza financiară

Figura 1 – PIB-ul în zona euro: deviația față de scenariul de bază (%) și scăderea în termeni absoluți în scenariul de criză

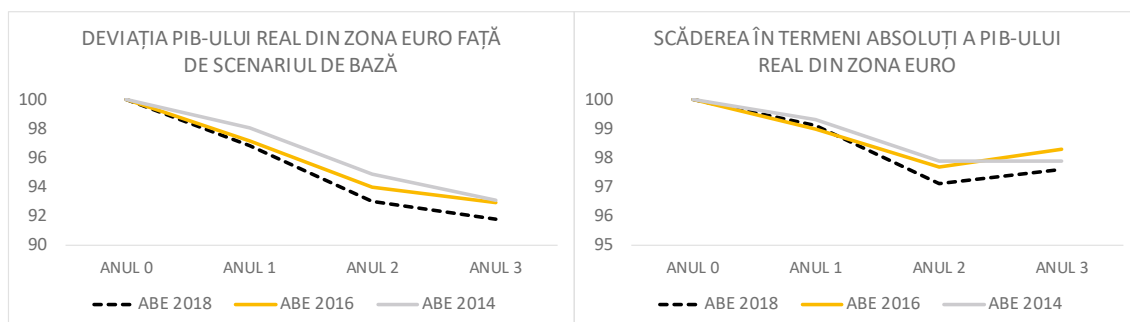
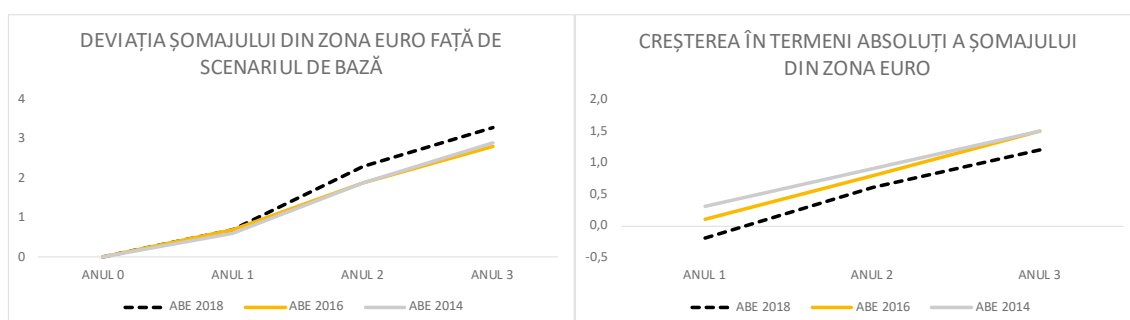
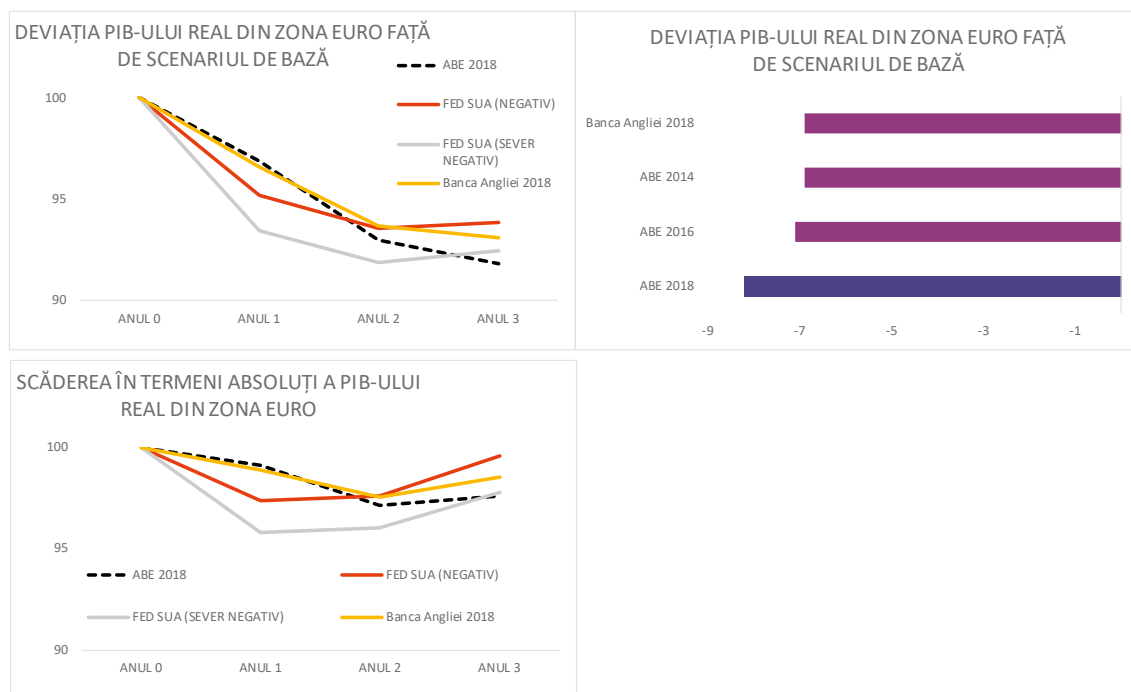


Figura 2 – Șomajul în zona euro: deviația față de scenariul de bază (%) și creșterea în termeni absoluți în scenariul de criză



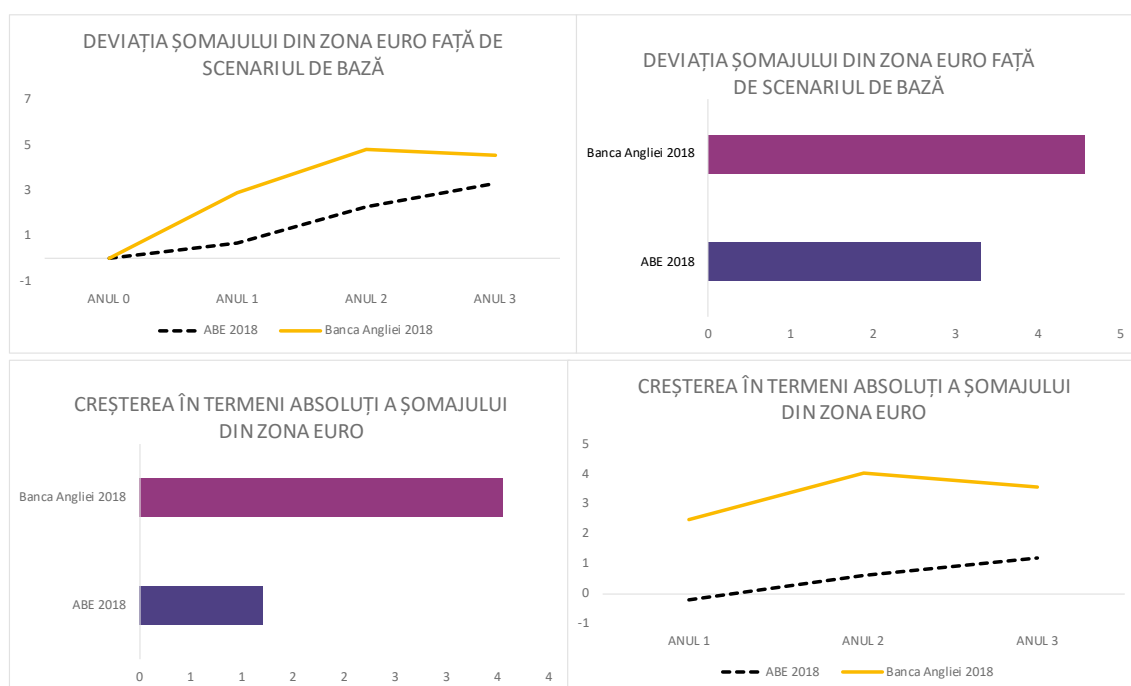
Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor ABE/CERS.

Figura 3 – Comparație cu alte exerciții de simulare de criză în ceea ce privește PIB-ul



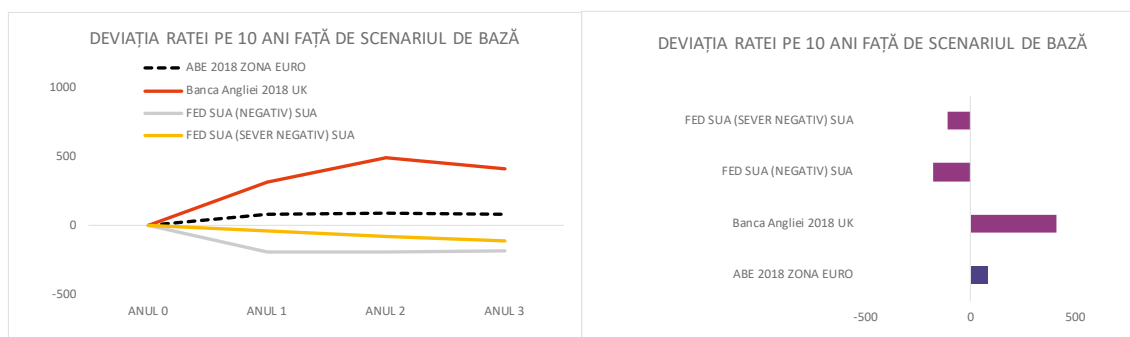
Sursa: ABE, „Fed” SUA, Banca Angliei.

Figura 4 – Comparație cu alte exerciții de simulare de criză în ceea ce privește șomajul



Sursa: ABE, Banca Angliei.

Figura 5 – Comparație cu alte exerciții de simulare de criză în ceea ce privește rata pe 10 ani



Sursa ABE, „Fed” SUA, Banca Angliei.

RĂSPUNSURILE COMISIEI LA RAPORTUL SPECIAL AL CURȚII DE CONTURI EUROPENE

„EXERCITIILE DE SIMULARE DE CRIZĂ LA NIVELUL UE PENTRU BĂNCI: ESTE NEVOIE DE O MAI BUNĂ COORDONARE ȘI DE UN ACCENT MAI PUTERNIC PE RISCURI”

INTRODUCERE

9. Comisia a recunoscut că există riscuri ca organul decizional al AES să fie influențat de interese naționale și să nu țină suficient seama de interesul european mai larg. Prin urmare, în 2017, Comisia a prezentat o propunere de modificare a regulamentelor privind autoritățile europene de supraveghere (printre care și ABE), propunere care abordează, printre altele, aspecte legate de finanțare și de guvernanță. Unul dintre obiectivele urmărite cu precădere era de a se asigura că procesul decizional urma să fie orientat către interesele UE în măsură mai mare decât în prezent. În special, Comisia a propus ca ABE să dispună de un comitet executiv compus din membri cu normă întreagă selectați de pe o listă restrânsă elaborată de Comisie și numiți de Consiliu, care nu ar urma să aibă drept de vot în comitet.

Colegiuitorii nu au putut însă ajunge la un acord cu privire la această soluție, iar propunerea privind aceste modificări a fost abandonată, conform ultimului acord politic din 21 martie 2019. Cu toate acestea, în dorința de a consolida guvernanța autorităților europene de supraveghere prin alte mijloace, acordul politic din 21 martie 2019 consolidează poziția președintelui. Mai precis, începând cu data intrării în vigoare a acestor dispoziții modificate, președintele este numit de Consiliu, după ce este confirmat de către Parlamentul European, pe baza unei liste restrânse de candidați calificați, elaborată de consiliul supraveghetorilor cu sprijinul Comisiei. Președintele va avea, de asemenea, drept de vot în cadrul principalului organism de decizie al consiliului supraveghetorilor și dreptul explicit de a prezenta spre adoptare proiecte de decizie.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

Recomandarea 5: Structura de guvernanță ar trebui să asigure luarea în considerare în mod corespunzător a intereselor UE

Comisia acceptă recomandarea și este de acord cu faptul că structura de guvernanță a Autorității Bancare Europene (și a celorlalte autorități europene de supraveghere) ar trebui să asigure luarea în considerare în mod corespunzător a intereselor UE.

În conformitate cu articolul 81 din Regulamentul 1093/2010 (și în conformitate cu acordul politic din 21 martie 2019 dintre colegiuitorii), până în 2022, Comisia va reexamina funcționarea ABE. Această reexaminare va ține seama, de asemenea, de guvernanța ABE. Pe baza rezultatelor acestei reexaminări, Comisia va stabili dacă sunt necesare îmbunătățiri suplimentare ale guvernanței ABE.

27 mai 2019

Răspunsurile ABE la raportul special al Curții de Conturi Europene privind exercițiile de simulare de criză la nivelul UE

Observații generale

ABE salută raportul Curții de Conturi Europene (CCE) și recunoaște eforturile depuse de aceasta pentru a furniza informații valoroase cu scopul de a îmbunătăți în viitor eficiența simulării de criză în UE.

Din 2011, ABE a efectuat patru exerciții de simulare de criză. Anunțarea simulării de criză a contribuit la generarea de măsuri preventive deosebit de importante. Exercițiile ABE au contribuit la consolidarea semnificativă a poziției de capital a băncilor europene, la identificarea corespunzătoare/corectă a creditelor neperformante și a acțiunilor/măsurilor în curs(, în vederea reducerii)pentru reducerea lor și la îmbunătățirea semnificativă a modului în care piața înțelege sistemul bancar al UE.

În timp ce evaluarea prudențială pentru fiecare bancă în parte rămâne de competența autorităților naționale de supraveghere, ABE își bazează analiza pe instrumente statistice care permit băncilor să-și evalueze rezultatele proprii în raport cu cele ale altor bănci. Prin folosirea unui larg eșantion de bănci transfrontaliere și strângerea de informații disponibile anterior doar la nivel național, ABE a înființat prima bază de date cuprinzătoare de acest tip din Europa.

Rezultatele simulării de criză în întreaga UE sunt prezentate defalcate pe fiecare bancă în parte, la fel ca în SUA, dar granularitatea informațiilor furnizate în UE este fără precedent, astfel cum se recunoaște în raportul CCE. Acest fapt reprezintă un beneficiu suplimentar într-o comunitate de supraveghere fragmentată, cum este cea din UE. Cifrele comunicate completează rezultatele și sunt utilizate de participanții la piață pentru a efectua propriile simulări de criză sau analize generale.

Exercițiul implică numeroși actori și se desfășoară cu termene scurte. Aceasta determină, în mod necesar, provocări pentru structura de guvernare, lucru dificil în orice simulare de criză, dar mai ales când se efectuează la nivel regional. Rolul ABE în calitate de coordonator, dezvoltator și gardian al metodologiei trebuie armonizat cu un cadru juridic în care ABE deține un rol limitat în ceea ce privește asigurarea calității rezultatelor băncilor și are resurse limitate.

După cum se subliniază în raport, în contextul UE este nevoie de eforturi suplimentare pentru a se asigura coerența între băncile care aparțin unor jurisdicții diferite și care fac obiectul unor norme și practici de supraveghere care nu sunt pe deplin armonizate. ABE s-a angajat să ia în considerare recomandările CCE în cadrul discuțiilor în derulare privind posibile modificări pe termen mai lung ale simulării de criză la nivelul UE.

ABE a luat legătura cu Comitetului european pentru risc sistemic (CERS) și BCE cu privire la aceste răspunsuri, după caz.

Observații detaliate

Rezumat

VII.

ABE nu face observații cu privire la propria guvernanta dincolo de ceea ce a fost publicat în „Avizul Autorității Bancare Europene privind consultarea publică referitoare la funcționarea autorităților europene de supraveghere”.

VIII.

Componenta Consiliului supraveghetorilor al ABE, a Consiliului general al CERS și a subgrupurilor acestuia este, în multe cazuri, aceeași, ceea ce face ca aceste două organizații să colaboreze de-a lungul întregului proces.

IX.

Rolul ABE reflectă guvernanta și resursele sale. Acest aspect este esențial în multe decizii privind stabilirea și realizarea exercițiului.

Împărțirea actuală a sarcinilor cu privire la simularea de criză între ABE și autoritățile competente, acestea din urmă asumându-și întreaga responsabilitate pentru asigurarea calității, este un mod prudent și eficient de a realiza exercițiul, având în vedere contextul juridic actual, guvernanta actuală și resursele actuale. ABE salută colaborarea strânsă și reușită cu autoritățile competente, inclusiv cu BCE - privind supravegherea bancară-, din timpul simulărilor de criză din ultimii ani, ceea ce a dus la o abordare mai solidă și mai credibilă de simulare a situațiilor de criză.

X.

ABE dorește să sublinieze faptul că această observație trebuie interpretată în coroborare cu dezbaterile privind publicarea informațiilor în cadrul pilonului 2 în rândul autorităților competente. Înainte de modificările foarte recente aduse legislației privind cerințele de capital, obligația de a publica nivelurile băncilor privind cerințele de capital din cadrul pilonului 2 nu a fost explicită. Acest lucru se va schimba odată cu modificările aduse legislației privind cerințele de capital (Regulamentul 575/2013 și Directiva 2013/36/UE) (vezi articolul 447: Publicarea de informații privind indicatorii

cheie care vor intra în vigoare în iulie 2019.

Raportul ABE este un raport factic, însă ABE a subliniat că rezultatele trebuie interpretate în coroborare cu macroscenariul.

Introducere

7.

Rolul ABE reflectă mandatul său legal, care nu-i conferă responsabilități specifice în materie de asigurare a calității, precum și resursele sale limitate.

Observații

14.

În această secțiune, simularea de criză la nivelul UE a fost esențială pentru identificarea zonelor vulnerabile și declanșarea măsurilor de recapitalizare a sectorului bancar din UE. Dezvăluirea fără precedent a expunerilor băncilor a sporit și disciplina de piață. Cu toate acestea, ca orice simulare de criză, exercițiul la nivelul UE nu are ambiția de a acoperi toate riscurile posibile. În rapoartele sale, ABE a explicat și a comunicat întotdeauna această limitare în mod clar.

20.

Băncile aflate în proces de restructurare sunt excluse din eșantion, deoarece Comisia Europeană analizează periodic „evaluările de viabilitate ale DG COMP în contextul procedurilor privind ajutoarele de stat”. În plus, ipoteza bilanțului static ar fi nesemnificativă pentru băncile aflate în proces de restructurare, mai ales în cazul în care reducerea gradului de îndatorare face parte din condițiile de primire a ajutoarelor de stat.

21.

ABE dorește să menționeze că scopul simulării de criză este de a oferi o imagine de perspectivă asupra riscurilor potențiale pentru bănci. Prin urmare, trebuie pornit de la o selecție neutră a băncilor, fără convingeri definite a priori. În caz contrar, se poate ajunge la o selecție subiectivă, în care autoritățile de supraveghere selectează numai bănci „mai slabe”, pe bază de indicatori de risc retroactiv, și omit bănci cu vulnerabilități potențiale, dar încă necunoscute.

Majoritatea băncilor din țările menționate la prima liniuță fac parte dintr-un eșantion prevăzut de BCE pentru simularea de criză. Un raport al acestei simulări de criză a fost publicat în februarie 2019 și a prezentat rezultatele sub formă agregată (cu excepția Greciei, unde datele publicate au fost defalcate pe bănci).

22.

În această secțiune, ABE constată că simularea sa de criză folosește un scenariu de criză unic și, prin urmare, nu poate acoperi toate riscurile sistemice, ci se concentrează asupra celor mai importante. Includerea unui scenariu suplimentar ar face exercițiul mai greoi și, prin urmare, vor trebui evaluate implicațiile costurilor, beneficiilor și resurselor.

26-33.

În această secțiune, ABE constată că, asemenea oricărei simulări de criză, exercițiul la nivelul UE nu urmărește să acopere toate riscurile posibile. În rapoartele sale, ABE a explicat și a comunicat întotdeauna această limitare în mod clar.

27.

Deși procesul nu este documentat, ABE desfășoară o activitate regulată în domeniul evaluării riscurilor, inclusiv întocmește tabloul riscurilor ABE, contribuind astfel la dezvoltarea perspectivelor personalului său asupra scenariului. De asemenea, în paragraful următor din documentul CCE, este recunoscută contribuția membrilor CERS la evaluarea riscurilor efectuată de CERS, care include și contribuția ABE.

30.

Simularea de criză a ABE este o analiză de scenariu, în care variabilele macroeconomice sunt testate în condiții de criză în conformitate cu descrierea riscurilor (informații), iar variabilele specifice băncii (rezultate) în condiții de criză sunt estimate ulterior de bănci, în conformitate cu metodologia comună. Prin urmare, creșterea semnificativă a creditelor neperformante reprezintă rezultatul și nu punctul de plecare al exercițiului și, într-adevăr, dispozițiile privind riscul de credit sunt mai numeroase în simularea de criză. De asemenea, se remarcă faptul că scenariul macroeconomic de criză pentru simularea de criză din sectorul bancar efectuată în 2018 la nivelul UE prevede că „în general, creșterea riscului de credit al debitorului ar genera niveluri mai mari de credite neperformante în bănci și o creștere concomitentă a veniturilor din afara dobânzilor”.

În plus, CERS dorește să sublinieze că riscurile identificate de Consiliul general conține, în general, terminologia mai granulară utilizată în sondajul „de la bază la vârf” (bottom-up), astfel încât riscurile legate de calitatea activelor să se încadreze în categoria de risc 2 din anexa II la prezentul raport.

31.

Deși această frază este corectă, nu se recunoaște că există o diferență metodologică între simularea de criză de lichiditate și simularea de criză de solvabilitate. În acest sens, simularea de criză la nivelul UE este un exercițiu de solvabilitate și nu un test de lichiditate, întrucât riscul de lichiditate trebuie reflectat în alte moduri, de exemplu prin indicatorul de acoperire a necesarului de lichiditate și indicatorul de finanțare stabilă netă. Simularea de criză de lichiditate necesită un exercițiu diferit (asemănător celui pe care BCE îl efectuează în 2019) și, întrucât orizonturile de timp sunt diferite, simularea de criză de lichiditate poate fi rareori inclusă în simularea de criză actuală la nivelul UE

din următoarele motive: i) orizontul său de timp; ii) ipoteza unui bilanț static; și iii) publicarea detaliată a rezultatelor pentru fiecare bancă în parte.

32.

Evaluarea riscurilor efectuată de CERS cuprinde analize ale datelor individuale la nivel de bancă și din surse multiple, când se consideră necesar, în conformitate cu mandatul său. CERS este însărcinat cu supravegherea macroprudențială a sistemului financiar al UE și cu prevenirea și atenuarea riscului sistemic, însă nu cu supravegherea microprudențială a băncilor.

33.

Tabloul riscurilor ABE este utilizat ca sursă de informații care contribuie la dezvoltarea gândirii personalului ABE cu privire la scenariul CERS. În plus, după cum s-a menționat mai sus, este recunoscută contribuția membrilor CERS la exercițiul de evaluare a riscurilor, care include și ABE.

34.

Simularea de criză derulată de ABE este o analiză de scenariu, în care variabilele macroeconomice sunt testate în condiții de criză în conformitate cu descrierea riscurilor (informațiile), iar variabilele specifice băncii (rezultatele) supuse condițiilor de criză sunt estimate ulterior de bănci, în conformitate cu metodologia comună.

După cum s-a menționat mai sus, descrierea scenariului reprezintă efortul comun al ABE și al CERS. Membrii Consiliului de supraveghere al ABE (și ai substructurilor sale) și ai Consiliului general al CERS (și ai substructurilor sale) sunt aceiași în mare măsură și, prin urmare, aceleași autorități competente sunt reprezentate în ambele organizații, ceea ce înseamnă, de asemenea, că de-a lungul întregului proces au loc schimburi de opinii și discuții cu toți actorii implicați privind elaborarea scenariilor.

36.

Scenariul a prevăzut șocuri atât în sectoarele reale, cât și în cele financiare.

37.

Este important să se diferențieze factorii declanșatori ai scenariului și interacțiunea acestora cu alte riscuri și vulnerabilități, care sunt totuși reflectate în descrierea și în calibrarea scenariului. În plus, CERS subliniază că amenințările la adresa stabilității financiare care stau la baza scenariului negativ nu reprezintă consecințe nedorite ale viitoarelor decizii în materie de politică monetară.

38.

Riscurile declanșate în UE joacă un rol important de amplificare în cadrul scenariului. Bucla de feedback negativă între rentabilitatea slabă a băncilor și creșterea nominală scăzută, coroborată cu preocupările legate de sustenabilitatea datoriei publice și private sunt menționate în mod explicit

În descriere și joacă un rol esențial în calibrarea șocurilor. Structura scenariilor garantează identificarea în cadrul exercițiului a băncilor care sunt supraexpuse la aceste riscuri, inclusiv posibilitatea ca o bancă să intre în dificultate dacă există probe în acest sens. În plus, având în vedere implicațiile mai largi ale efectelor de amplificare, acestea depășesc, de regulă, sfera de aplicare microprudențială a simulării de criză efectuate de ABE.

43.

BCE și CERS consideră că afirmația CCE, conform căreia implicarea autorităților naționale în proces nu a fost favorabilă unui scenariu obiectiv, nu furnizează o descriere completă a procesului de elaborare a scenariilor.

Caseta 1:

În ceea ce privește observațiile CCE privind utilizarea de grade de severitate suplimentară, CERS și BCE constată limitele modelului bazat pe date istorice precum și contribuția hotărârii factorilor de decizie la procesul general. Pe parcursul întregului proces au avut loc numeroase discuții, iar autoritățile competente au avut puncte de vedere diferite cu privire la gradul adecvat de severitate pentru țara lor, însă aceste opinii și discuții nu au generat automat acțiuni. Fiecare decizie a fost luată în mod transparent, în colaborare cu întregul grup operativ.

45.

În ceea ce privește observația CCE conform căreia țările au fost supuse la niveluri de șoc foarte diferite, trebuie remarcat că s-a dovedit faptul că variația șocurilor în funcție de țară respectă descrierea — vezi Bianchi (2019), „The role of country factors in the 2018 EBA stress test” („Rolul factorilor de țară în simularea de criză a ABE din 2018”), nr. 1/FS/19, Banca Centrală a Irlandei.

În Suedia, șocul mare privind prețul locuințelor, care a reflectat vulnerabilitățile imobiliare din această țară, explică severitatea generală a scenariului.

Caseta 3:

Scenariile de simulare de criză din SUA și la nivelul UE sunt diferite de cele ale Băncii Angliei, deoarece indică mai degrabă o inflație scăzută de-a lungul întregii perioade de trei ani decât o creștere bruscă a nivelului prețurilor, așa cum se presupune în Regatul Unit. În plus, există diferențe între aplicarea șocului la ratele dobânzii pe termen lung. Scenariul simulării de criză la nivelul UE presupune o creștere relativ mică a ratelor dobânzii pe 10 ani, în timp ce scenariul Băncii Angliei simulează o creștere importantă. Pe de altă parte, scenariul global de analiză și revizuire a capitalului presupune o scădere a ratelor pe termen lung.

Șocul privind rata șomajului în cazul simulării negative de criză la nivelul UE este mai mic în comparație cu toate celelalte scenarii de simulare a situațiilor de criză; cu toate acestea, nivelul final al șomajului în UE este cel mai ridicat dintre alte simulări de criză.

58.

Metodologia nu poate explica fiecare caz în parte. Eventualele îmbunătățiri trebuie să ofere suficiente detalii, fără a complica în plus metodologia.

60.

Deși este adevărat că modelele pot avea deficiențe, exercițiul „de la bază spre vârf” este completat de:

- I. Constrângeri incluse în metodologie;
- II. Procesul de asigurare a calității (și manualele de asigurare a calității);
- III. Statistica descriptivă;
- IV. Criterii de referință pentru riscul de credit;
- V. O gamă largă de instrumente pentru a asigura comparabilitatea rezultatelor.

62.

Ipotezele reținute se bazează pe constatările din literatura de specialitate respectivă sau pe metodologii de simulare de criză de ultimă generație.

63.

Coeficienții exacti nu sunt distribuiți băncilor pentru a asigura eficacitatea simulării de criză la nivelul UE. Este important de remarcat că asigurarea unei transparențe depline cu privire la criteriile de referință și la modelele concurente ale ABE/BCE ar fi contrară scopului de a conduce o simulare de criză „de la bază spre vârf” (limitată), întrucât unul dintre obiectivele sale principale este de a contribui la stimularea gestionării riscurilor și a capacității de modelare ale băncilor. În cadrul unui exercițiu „de la bază spre vârf”, instituțiile participante trebuie să se axeze mai degrabă pe dezvoltarea de noi modele sau pe îmbunătățirea modelelor existente, decât pe încercarea de a anticipa așteptările autorităților de supraveghere. În plus, punerea la dispoziția băncilor a unui set complet de elasticități pe baza criteriilor de referință ale ABE/BCE le-ar ușura prea mult sarcina de a-și adapta previziunile simulării de criză și documentația aferentă modelului într-un mod care să facă practic imposibilă contestarea adecvată a rezultatele băncilor de către autoritățile competente.

66.

Ipoteza statică a bilanțului este menită să analizeze impactul simulării de criză într-o ipoteză ceteris paribus. Eventualele măsuri manageriale de atenuare sunt considerate ca făcând parte din procesul de supraveghere și evaluare (SREP). Pentru a modifica această abordare este nevoie de mai multe resurse în vederea asigurării calității și a evaluării credibilității măsurilor manageriale.

68.

ABE nu răspunde de asigurarea calității, însă a furnizat o serie de instrumente pentru a veni în sprijinul autorităților competente (statistici descriptive, rapoarte de asigurare a calității). Vezi și răspunsul ABE privind inspecțiile la fața locului.

75.

ABE este de acord cu CCE că resursele limitate nu au permis strângerea sistematică de informații cuprinzătoare cu privire la cât de diferite ar fi fost rezultatele, din punct de vedere pozitiv sau negativ, în lipsa constrângerilor. Cu toate acestea, în ceea ce privește funcționarea modelelor de simulare de criză ale băncilor în raport cu standardele minime, ABE a furnizat autorităților competente statisticile descriptive și rapoartele de asigurare a calității, pentru a le sprijini în procesul de asigurare a calității când se contestă estimările băncilor în cadrul simulării de criză.

În ceea ce privește criteriile de referință pentru riscul de credit, modelul de risc de credit a prevăzut în 2018 rubrici care trebuie completate de bănci dacă se utilizează criterii de referință pentru riscul de credit, așadar, într-o anumită măsură, aceste informații au fost solicitate băncilor. Cu toate acestea, ABE a recunoscut că modul în care băncile semnalează utilizarea criteriilor de referință a fost considerat inconsecvent și, din acest motiv, se preconizează modificări pentru următorul exercițiu de simulare de criză. Băncile trebuie să primească îndrumări suplimentare cu privire la condițiile în care trebuie să semnaleze utilizarea criteriilor de referință.

BCE, în calitate de autoritate competentă, constată că se utilizează un număr mare de modele de simulări de criză la nivel bancar, care nu fac obiectul monitorizării sau aprobării în materie de supraveghere. Prin urmare, ținând cont de resursele și timpul disponibile în timpul procesului de simulare de criză, BCE nu este în măsură să supună sistematic toate modelele unui control al calității. Cu toate acestea, când cifrele au fost considerate neconvingătoare, modelele aferente au fost contestate.

76.

ABE dorește să sublinieze faptul că, deși manualul privind asigurarea calității sugerează necesitatea ca autoritățile competente să efectueze o astfel de autoevaluare, acest lucru nu implică cerința de a comunica această evaluare la ABE.

79.

ABE dorește să sublinieze faptul că, în măsura posibilului (riscul de credit și NII), s-a decis să se furnizeze statistici în funcție de țara contrapărții tuturor țărilor UE, MUS și țărilor nordice.

82.

În cazul unei simulări de criză acceptate/respinse, obiectivul nu este de a identifica băncile care intră în dificultate, ci de a stabili care sunt cele mai slabe și care necesită un control mai strict în materie de supraveghere. De fapt, banca la care această teză pare să se refere a avut una dintre

cele mai mari diminuări de capital în cadrul simulării de criză. În plus, verificările datelor existente în punctul de plecare sunt efectuate de autoritățile competente.

83.

Planificarea, pregătirea inspecțiilor la fața locului constituie un proces planificat de obicei cu câteva luni înainte. În ceea ce privește necesarul de resurse, trebuie subliniat faptul că, de exemplu, pentru o singură inspecție la fața locului pot fi necesare peste 50 de săptămâni pe persoană petrecute la fața locului, în funcție de domeniul de aplicare al anchetei și de complexitatea subiectului examinat.

87.

ABE salută rezultatul privind transparența exercițiului, care oferă un volum mare de informații, și recunoaște că singurele informații care lipsesc sunt cele privind cerințele din cadrul pilonului 2, care reflectă dezbaterile cu privire la comunicarea informațiilor în UE.

Vezi și comentariul de mai jos referitor la punctul privind publicarea cerințelor de capital.

90.

Trebuie remarcat faptul că modelul de simulare de criză cuprinde informații despre migrarea între etape, astfel încât să acopere și noile active intrate în stare de nerambursare.

91.

ABE dorește să sublinieze faptul că toate liniuțele de la acest punct evidențiază caracteristici clare, tipice pentru o simulare de criză „de la bază spre vârf”.

Comparația dintre modelele interne și abordarea standardizată menționată la a doua liniuță este prevăzută în Regulamentul privind cerințele de capital și nu în metodologia ABE.

92.

Nota de subsol de la acest punct este corectă din punct de vedere al faptelor, dar nu menționează că această comparație apare și defalcată pe fiecare bancă în parte, în tabelele unice furnizate.

93.

Raportul ABE privind rezultatul simulării de criză este un rezumat foarte neutru al rezultatelor și își propune să fie informativ, însă imparțial. Deși se oferă transparență deplină cu privire la rezultate și la expunerile suport, decizia este lăsată la latitudinea autorităților competente și a altor părți interesate, avându-se în vedere și faptul că simularea de criză reprezintă punctul de plecare și nu punctul final al procesului de supraveghere.

95.

ABE dorește să sublinieze că acest lucru trebuie considerat în contextul dezbaterii pe tema comunicării privind pilonul 2. Înaintea modificărilor foarte recente aduse legislației în domeniul cerințelor de capital, nu era obligatorie publicarea nivelurilor de cerințe din pilonul 2 ale băncilor și au existat unele opinii diferite cu privire la beneficiile acestei transparențe totale.

Cu toate acestea, ABE este de acord că sunt necesare unele îmbunătățiri în acest domeniu, în special în conformitate cu discursul fostului președinte al ABE la Banca Națională a României (noiembrie 2018).

97-100.

Ghidul privind procedurile și metodologiile comune pentru procesul de supraveghere și evaluare (SREP) subliniază rolul important al măsurilor de atenuare în ceea ce privește posibilitatea de a permite instituției să își îndeplinească integral cerințele de capital aplicabile într-un interval de timp adecvat. Prezentul raport recunoaște într-adevăr acest lucru. Deoarece simularea de criză a ABE se bazează pe o ipoteză statică a bilanțului, simpla comparație a rezultatelor simulării de criză și a cerințelor de capital necesită prudență.

101.

ABE dorește să sublinieze că această frază poate fi înțeleasă doar dacă vizează evaluarea gradului de sensibilitate a băncilor la scenariu. Rezistența depinde și de punctele de plecare ale capitalului băncilor, care pot fi comparate în timp.

De fapt, simularea de criză la nivelul UE a contribuit la creșterea treptată a capitalului în bănci, fapt confirmat dacă ne uităm la evoluția punctului de plecare al ratei fondurilor proprii de nivel 1 de bază de-a lungul timpului.

102.

ABE nu pretinde că va emite un avis favorabil și nici nu sugerează astfel în rapoartele sale, dar subliniază întotdeauna că rezultatele trebuie coroborate cu acțiunile și ipotezele sale de monitorizare și, în special, că acestea trebuie considerate ca punct de plecare în discuțiile cu autoritățile competente.

ABE nu evaluează dacă băncile ar putea face față în prezent crizei financiare din 2008 sau unei alte crize, deoarece doar un scenariu care prezintă exact aceleași situații ar putea face acest lucru.

Concluzii și recomandări

108.

Rolul ABE reflectă mandatul său legal, fapt ce nu conferă ABE responsabilități specifice de asigurare a calității, precum și resursele sale limitate. Singura modalitate pentru ABE de a se implica mai mult

În procesul de asigurare a calității este de a beneficia de mai multe resurse. În plus, trebuie să se analizeze implicațiile acestui fapt asupra costului simulării de criză și posibilitatea de dublare a activității autorităților de supraveghere (de exemplu, MUS).

ABE subliniază că se asigură comparabilitatea prin publicarea de date foarte granulare și oferă explicații transparente cu privire la posibilele diferențe între bănci. De asemenea, ABE furnizează instrumente de evaluare comparativă autorităților competente pentru asigurarea calității.

109.

ABE este de acord cu CCE în privința faptului că, indiferent de mandatele legale, aceste activități sunt intense din punct de vedere al resurselor și, din acest motiv, nu pot fi realizate cu echivalentul a șapte angajați cu normă întreagă, inclusiv statisticieni, care lucrează în prezent la simularea de criză. În plus, trebuie organizate, atribuite etc. analize și inspecții specifice, fapt aproape imposibil de realizat în perioada de timp prevăzută pentru simularea de criză, în special dacă bugetul alocat acestor sarcini este redus sau absent.

Recomandarea 1 — ABE trebuie să își intensifice controlul asupra procesului de simulare de criză

ABE acceptă recomandarea. Trebuie subliniat că succesul depinde de: i) obținerea de resurse suplimentare substanțiale, conform indicațiilor și recomandărilor emise deja chiar de CCE; ii) guvernanta este adecvată scopului stabilit de Comisie, pe baza recomandării CCE.

Este, de asemenea, important să se evite suprapunerile cu sarcinile efectuate deja de autoritățile competente.

Recomandarea 2 — Completarea actualei proceduri de *tip bottom-up* (de la bază spre vârf) cu elemente de *tip top-down* (de la vârf spre bază)

ABE acceptă recomandarea. Trebuie subliniat că succesul său depinde de primirea de resurse suplimentare.

Și în acest caz sunt necesare resurse specifice și un buget corespunzător. Înființarea, pornind de la zero, a unui model de tip „de la vârf spre bază” necesită expertiză specifică și, eventual, sprijin din partea unor consultanți, dar o punere în aplicare treptată a unor elemente de tip „de la vârf spre bază” poate fi fezabilă dacă ABE și actorii implicați o pregătesc din timp, pentru ca aceste elemente să fie puse în aplicare până în 2022.

110.

Deciziile privind eșantionul nu sunt arbitrare, ci se bazează pe criteriile cuprinse în metodologie, precum și pe feedbackul formal primit de la autoritățile competente.

ABE dorește să remarce faptul că, deoarece scopul simulării de criză este de a identifica băncile potențial fragile, selectarea eșantionului trebuie să fie neutră, adică este posibil să existe bănci considerate sigure pe baza unor indicatori de risc retroactivi, însă foarte sensibili la un șoc negativ.

Recomandarea 3 — Selectarea băncilor în funcție mai degrabă de risc decât de simpla dimensiune

ABE acceptă parțial recomandarea. ABE va reanaliza acoperirea geografică. Cu toate acestea, la stabilirea eșantionului pentru simularea de criză la nivelul UE, ABE are un punct de vedere diferit față de CCE cu privire la utilizarea criteriilor bazate pe riscuri în completarea criteriului care se referă la dimensiune.

111.

ABE observă că, în ambele cazuri, impactul final va fi măsurat în termeni de deteriorare a variabilelor macroeconomice și financiare.

Recomandarea 4 — Introducerea unor scenarii de criză alternative

ABE acceptă parțial această recomandare.

În ceea ce privește subrecomandarea 4.1, deoarece riscurile pot avea un caracter global, ABE (în coordonare cu CERS) își rezervă dreptul de a selecta cele mai relevante riscuri.

În ceea ce privește subrecomandarea 4.2, acest lucru ar spori sarcina exercițiului pentru autoritățile competente, bănci și ABE. Fără resurse suplimentare, scenariile multiple pot fi imposibil de gestionat în cadrul simulării de criză la nivelul UE.

ABE remarcă, de asemenea, la subrecomandarea 4.3, că se pot îmbunătăți criteriile de evaluare a severității scenariului, dar că nu ar fi posibil să se cuantifice nivelurile de severitate ale fiecărui parametru în parte, care reprezintă, mai degrabă, rezultatul scenariului global.

Dincolo de preocupările legate de resurse, implementarea simulării de criză din 2020 ar fi o provocare. Conform calendarului obișnuit al simulării de criză, CERS are la dispoziție doar câteva luni pentru a discuta, a implementa și a decide cu privire la această modificare semnificativă în elaborarea scenariului.

Recomandarea 5 — Structura de guvernare trebuie să asigure luarea în considerare în mod corespunzător a intereselor UE

Nu este de competența ABE să formuleze observații cu privire la propria sa guvernare și vom accepta deciziile Comisiei.

114.

Pilonul 2 și, prin urmare, cerința generală de capital nu sunt publicate, din cauza dezbaterii dintre autoritățile competente cu privire la publicarea cerințelor aferente pilonului 2.

ABE urmărește să prezinte un raport substanțial, faptic și accesibil, care să sintetizeze rezultatele simulării de criză. Raportul completează diseminarea substanțială de date care însoțesc comunicarea rezultatelor simulărilor de criză. ABE este pregătită să ia în considerare posibile îmbunătățiri pentru a crește ulterior valoarea informativă a raportului.

Recomandarea 6 — Creșterea valorii informative a publicațiilor

ABE acceptă subrecomandarea 6.1.

ABE acceptă parțial subrecomandarea 6.2. Aceasta constată că simularea de criză reprezintă punctul de plecare al procesului SREP și se bazează pe ipoteza bilanțului static, orice afirmații privind rezistența putând induce în eroare, ținând cont că, la finalul procesului SREP, autoritățile competente trebuie să furnizeze o evaluare a rezistenței. ABE va îmbunătăți conținutul informațiilor din raportul de sinteză.

Echipa de audit

Rapoartele speciale ale Curții de Conturi Europene prezintă rezultatele auditurilor sale cu privire la politicile și programele UE sau la diverse aspecte legate de gestiune aferente unor domenii specifice ale bugetului UE. Curtea selectează și concepe aceste sarcini de audit astfel încât impactul lor să fie maxim, luând în considerare riscurile existente la adresa performanței sau a conformității, nivelul de venituri sau de cheltuieli implicat, schimbările preconizate și interesul existent în mediul politic și în rândul publicului larg.

Acest audit al performanței a fost efectuat de Camera de audit IV – Reglementarea piețelor și economia competitivă, condusă de domnul Neven Mates, membru al Curții. Auditul a fost condus de domnul Neven Mates, membru al Curții de Conturi Europene, fiind sprijinit de: George Karakatsanis, șef de cabinet, și Marko Mrkalj, atașat în cadrul cabinetului; Marion Colonerus, manager principal; Mirko Gottmann, coordonator; Karolina Beneš, Giuseppe Diana, Shane Enrigh, Jörg Genner, Helmut Frank, Athanasios Koustoulidis, Violeta Radu și Julio Cesar Santin Santos, auditori.



De la stânga la dreapta: Marion Colonerus, Giuseppe Diana, Mirko Gottmann, Julio Cesar Santin Santos, Neven Mates, Marko Mrkalj, Jörg Genner, Athanasios Koustoulidis, Shane Enrigh.

Etapa	Data
Adoptarea planului de audit / Demararea auditului	24.4.2018
Trimiterea oficială către Comisie (sau către o altă entitate auditată) a proiectului de raport	23.4.2019
Adoptarea raportului final după procedura contradictorie	4.6.2019
Primirea răspunsurilor oficiale ale Comisiei în toate versiunile lingvistice	3.7.2019
Primirea răspunsurilor oficiale ale ABE în toate versiunile lingvistice	28.6.2019

PDF ISBN 978-92-847-2176-4 doi:10.2865/555549 QJ-AB-19-008-RO-N

HTML ISBN 978-92-847-2199-3 doi:10.2865/82886 QJ-AB-19-008-RO-Q

Prezentul raport evaluează punerea în aplicare a exercițiului de simulare de criză pentru bănci desfășurat la nivelul Uniunii în cadrul mandatului acordat Autorității Bancare Europene (ABE). Scenariul de criză macroeconomică presupunea înrăutățirea condițiilor economice în raport cu scenariul de bază, însă șocul a fost mai puțin sever decât se comunicase inițial.

Efectele negative ale șocului au fost concentrate mai degrabă în mai multe economii de mari dimensiuni, dintre care majoritatea s-au descurcat de fapt destul de bine în ultima recesiune, decât în țările care au fost cele mai afectate de criză. În plus, scenariul nu a testat cum ar evolua băncile în condițiile unor șocuri financiare grave, iar anumite riscuri sistemice relevante nu au fost luate în considerare în mod suficient.

Date fiind lipsa de resurse și mecanismele actuale de guvernare, ABE nu a fost în măsură să asigure „comparabilitatea și fiabilitatea metodelor, a practicilor și a rezultatelor”, astfel cum se prevede în regulament. Aceasta a fost nevoită, în schimb, să se bazeze în principal pe autoritățile naționale de supraveghere. Ca aspect pozitiv, trebuie salutat faptul că a fost publicat un volum mare de informații.



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ



■ Oficiul pentru Publicații

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
12, rue Alcide de Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Întrebări: eca.europa.eu/ro/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Uniunea Europeană, 2019.

Reproducerea textului este autorizată cu condiția menționării sursei.

Pentru utilizarea sau reproducerea în orice fel a unor fotografii sau a altor materiale pentru care Uniunea Europeană nu deține drepturile de autor, trebuie să se solicite acordul direct de la deținătorii drepturilor de autor.