

Osobitná správa

Stresové testy bánk v rámci celej EÚ: poskytujú nevídané množstvo informácií o bankách, je však potrebná väčšia koordinácia a zameranie na riziká

(podľa článku 287 ods. 4 druhého pododseku ZFEÚ)



EURÓPSKY
DVOR
AUDÍTOROV

Obsah

	Body
Glosár	
Zhrnutie	I – XI
Úvod	01 – 09
Stresové testy bánk	01 – 03
Mandát EBA a ostatných zainteresovaných osôb	04 – 09
Audítorský prístup	10 – 13
Pripomienky	14 – 106
Stresový test EBA mal nedostatky pri posudzovaní odolnosti voči systémovým rizikám	14 – 52
Niektoré rizikové banky boli zo stresového testu vylúčené	17 – 21
V nepriaznivom scenári nebol primerane zohľadnený význam niektorých relevantných systémových rizík	22 – 38
Nepriaznivý scenár nezabezpečil minimálnu závažnosť pre všetky krajiny a bol menej závažný ako finančná kríza	39 – 52
Výpočty bánk ostávajú pre EBA do určitej miery „čiernou skrinkou“	53 – 83
Hodnovernosť výsledkov bola ovplyvnená viacerými rozhodnutiami	57 – 66
EBA má obmedzený prehľad o spoľahlivosti výpočtov bánk	67 – 83
Publikácie EBA a príslušných orgánov mali rôzny stupeň kvality	84 – 106
EBA uverejnil nevídané množstvo údajov, ale niektoré kľúčové informácie chýbajú	87 – 104
Oznámenia niektorých príslušných orgánov a bánk vytvárajú príliš pozitívny obraz	105 – 106
Záver a odporúčania	107 – 117

Prílohy

**Príloha I – Štruktúra riadenia a úlohy jednotlivých aktérov
v stresovom teste**

**Príloha II – Riziká identifikované v prieskume zdola nahor a riziká
vybraté Generálnou radou ESRB**

**Príloha III – Kľúčové premenné nepriaznivého scenára EBA 2018
v porovnaní s finančnou krízou**

Odpovede Komisie

Odpovede EBA

Auditorský tím

Glosár

Americká centrálna banka (*Federal Reserve Board*): Centrálna banka Spojených štátov. Medzi jej úlohy patrí menová politika a zabezpečovanie stability finančného systému USA. V rámci dohľadu zodpovedá za vykonávanie stresových testov podľa Doddovho-Frankovho zákona z roku 2010 s mandátom na presadzovanie stability finančného systému.

Bank of England: Bank of England je centrálna banka Spojeného kráľovstva a jej poslaním je zabezpečovať menovú a finančnú stabilitu. Súčasťou jej mandátu je dohľad nad finančnými spoločnosťami a vykonávanie stresových testov na vnútroštátnej úrovni.

Banka pre medzinárodné zúčtovanie (BIS): Banka pre centrálné banky. BIS podporuje spoluprácu [centrálnych bánk](#) pri zabezpečovaní globálnej menovej a finančnej stability. Stanovuje globálne normy pre mikroprudenciálne a makroprudenciálne stresové testy.

CET 1 (vlastný kapitál Tier 1): kapitál Tier 1 je najspoľahlivejšia forma regulačného kapitálu. Pozostáva zo základného kapitálu banky a zahŕňa kmeňové akcie, dodatočný kapitál v súvislosti s upisovaním kmeňových akcií a nerozdelené zisky.

Európska centrálna banka (ECB): centrálna banka pre 19 krajín EÚ, ktoré prijali euro. Medzi jej úlohy patrí menová politika a v spolupráci s vnútroštátnymi orgánmi dohľadu zabezpečuje účinné a jednotné fungovanie dohľadu nad európskymi bankami v rámci jednotného mechanizmu dohľadu.

Európsky orgán pre bankovníctvo (EBA): regulačná agentúra EÚ, ktorej úlohou je zabezpečiť účinnú a jednotnú prudenciálnu reguláciu a prudenciálny dohľad v celom európskom bankovom sektore. Medzi jej úlohy patrí iniciovanie a koordinácia stresových testov finančného sektora EÚ. Stanovuje takisto príslušné normy.

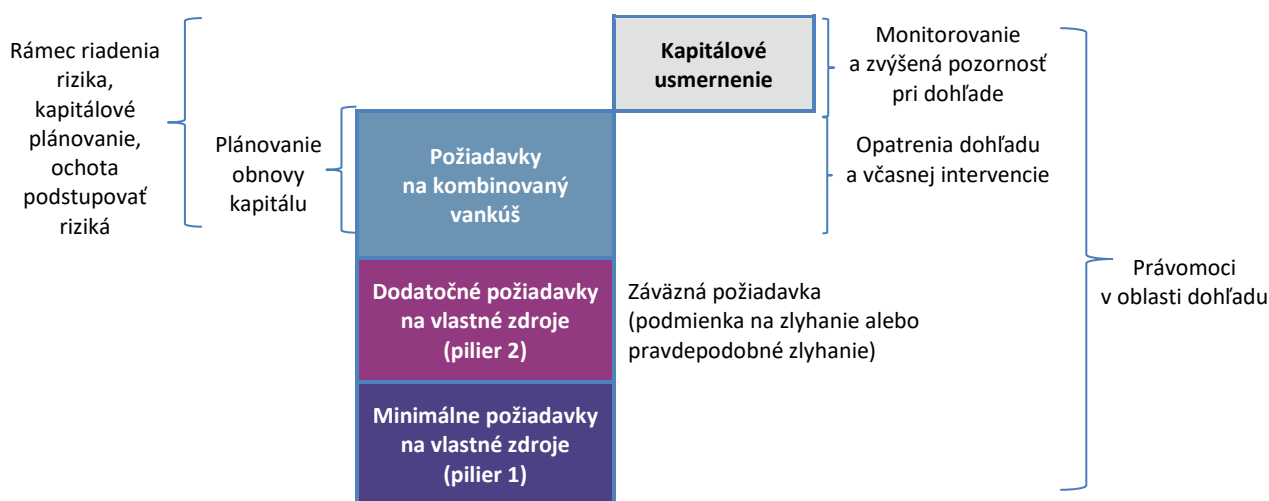
Európsky systém finančného dohľadu (ESFS): rámec finančného dohľadu v [Európskej únii](#) funkčný od roku 2011. Tento systém pozostáva z európskych orgánov dohľadu (Európsky orgán pre bankovníctvo – EBA, Európsky orgán pre cenné papiere a trhy – ESMA a Európsky orgán pre poisťovníctvo a dôchodkové poistenie zamestnancov – EIOPA), [Európskeho výboru pre systémové riziká](#), zo Spoločného výboru európskych orgánov dohľadu a z vnútroštátnych orgánov dohľadu v členských štátoch EÚ.

Európsky výbor pre systémové riziká (ESRB): orgán EÚ zodpovedný za makroprudenciálny dohľad nad finančným systémom EÚ a predchádzanie systémovému riziku a jeho zmierňovanie. ESRB má preto širokú pôsobnosť, ktorá

pokrýva banky, poisťovateľov, správcov aktív, nebankové subjekty, infraštruktúry finančného trhu a ďalšie finančné inštitúcie a trhy.

Hodnota rizikovo váženej expozície: hodnota **expozície** na účely výpočtu **kapitálovej zložky úverového rizika** po uplatnení **váhy rizika**. Pri výpočte podielu kapitálu vystupuje ako menovateľ.

Kapitálová požiadavka: suma kapitálu, ktorú musí inštitúcia držať v porovnaní s hodnotou rizikovo vážených aktív (t. j. vyjadrená v percentách), s cieľom pokryť neočakávané straty. Regulačné minimálne kapitálové požiadavky pozostávajú z tzv. požiadavky CET 1 pilier 1 (4,5 % pre všetky banky), navýšenia kapitálu pre jednotlivé inštitúcie v rámci piliera 2 (ktoré má stanoviť orgán dohľadu) a kapitálových rezerv (zamerané konkrétne na jednotlivé inštitúcie a krajiny), ktoré sa zaviedli po finančnej kríze s cieľom zvýšiť odolnosť bánk. Rozličné požiadavky a ich význam pre banky a orgány dohľadu sú uvedené nižšie:

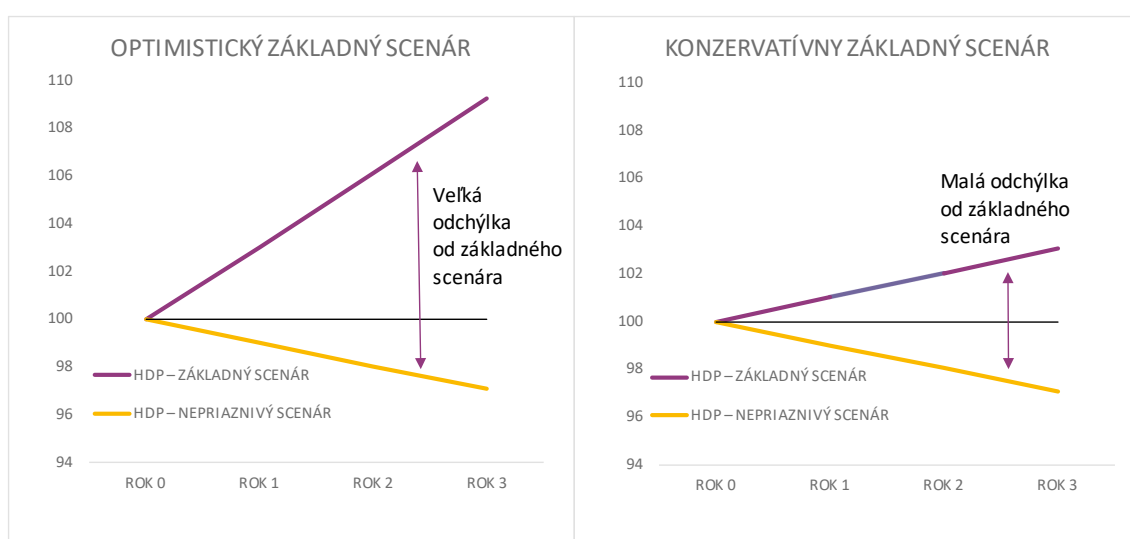


Zdroj: EBA.

Makroprudenciálny orgán: úlohou makroprudenciálneho orgánu je znižovať riziko a makroekonomické náklady finančnej nestability. Za makroprudenciálny dohľad nad finančným systémom v EÚ je zodpovedný Európsky výbor pre systémové riziká (ESRB). Na úrovni členských štátov plnia úlohu makroprudenciálnych orgánov v rôznych zostavách centrálna banka, orgány dohľadu nad bankami a samostatné výbory a komisie vytvorené na tento účel.

Nesplácané úvery: bankový úver sa považuje za nesplácaný, keď dlžník viac než 90 dní nespláca dohodnuté splátky alebo úroky alebo keď je jeho úplné splatenie nepravdepodobné. Na nesplácané úvery je potrebné vytvoriť rezervu. Tým sa bankám znižujú zisky, neraz im vznikajú straty a znižuje sa tak ich kapitál.

Odchýlka od základného scenára: základný scenár zahŕňa predpoklady, ako sa budú vyvíjať určité premenné v stresovom období, napríklad vo všetkých členských štátoch sa očakáva zvyšovanie HDP. Nepriaznivý scenár zahŕňa predpoklady o vývoji tých istých premenných v stresovom období, napríklad HDP vo všetkých členských štátoch počas tohto obdobia poklesne. Stres je možné merať dvoma spôsobmi: ako absolútnu hodnotu zmeny od počiatočného bodu alebo vo forme odchýlky od základného scenára. Rovnaký pokles v premennej sa môže objaviť ako malá alebo veľká odchýlka od východiskovej hodnoty v závislosti od toho, či je východisková hodnota slabá alebo silná. Ilustrujeme to na hypotetickom príklade.



Zdroj: EDA.

Pokles z maxima na minimum (PTT): je mierou zmeny premennej z najvyššej hodnoty (maxima) na najnižšiu (minimum) v priebehu stanoveného časového obdobia. Napríklad počas hospodárskeho útlmu zvyčajne poklesne HDP a PTT (pokles z maxima na minimum) je mierou veľkosti tohto poklesu.

Príslušný orgán: na banky dohliada relevantný príslušný orgán. V eurozóne je týmto príslušným orgánom ECB, pokiaľ ide o priamy dohľad nad veľkými a významnými bankami. Na ostatné banky dohliadajú príslušné vnútroštátne orgány. V krajinách mimo eurozóny dohliada príslušný vnútroštátny orgán na všetky banky vrátane veľkých a významných bánk.

Rizikovo vážené aktíva: na účely výpočtu kapitálu, ktorým inštitúcia potrebuje disponovať, je potrebné vážiť jej aktíva podľa zodpovedajúceho rizika. Bezpečné aktíva (napr. hotovosť) sa neberú do úvahy; ostatné aktíva (napr. úvery pre iné inštitúcie) sa považujú za rizikovejšie a majú vo výpočte väčšiu váhu. Čím sú aktíva inštitúcie rizikovejšie, tým väčší kapitál musí mať. Aktíva a podsúvahové položky banky sa teda

vážia podľa rizika, ktoré k nim možno priradiť na základe regulačného rámca alebo za určitých podmienok na základe interných modelov.

SREP (postup preskúmania a hodnotenia orgánmi dohľadu): orgány dohľadu pravidelne posudzujú a merajú riziká podľa jednotlivých bánk vrátane postavenia bánk z hľadiska kapitálových požiadaviek. Výsledkom tohto procesu je rozhodnutie SREP s uvedením problémov, ktoré musí príslušná banka v stanovenom čase napraviť. Táto hlavná činnosť sa nazýva postup preskúmania a hodnotenia orgánmi dohľadu, skrátene SREP.

Stresový test zdola nahor: takéto testy vykonávajú banky pomocou svojich vlastných interne vyvinutých modelov a na základe vlastných údajov inštitúcie. Týkajú sa konkrétnych portfólií alebo inštitúcie ako celku a poskytujú podrobné výsledky o potenciálnom vplyve určitých udalostí súvisiacom s mierou stratovosti inštitúcie.

Stresový test zhora nadol: stresový test zhora nadol vychádza zo všeobecných alebo systémových predpokladov či scenárov vypracovaných príslušnými alebo makroprudenciálnymi orgánmi a vzťahuje sa na všetky relevantné inštitúcie. Väčšinou sa vykonáva na základe súhrnných údajov inštitúcií a menej podrobných informácií. Inštitúcie sa doň nezapájajú tak priamo ako v prípade stresového testu zdola nahor.

Ukazovateľ finančnej páky: finančná páka je neoddeliteľnou súčasťou bankovej činnosti: len čo aktíva subjektu prekročia hodnotu vlastných zdrojov, využívajú sa v rámci finančnej páky. Finančná kríza odhalila skutočnosť, že úverové inštitúcie a investičné spoločnosti využívali finančnú páku nadmerne, t. j. preberali čoraz viac súvahových aj podsúvahových položiek na základe stále menších vlastných zdrojov. Ukazovateľ finančnej páky je vymedzený ako podiel kapitálu Tier 1 a miery súvahových a podsúvahových položiek (bez váženia rizikom).

Základný a nepriaznivý scenár: EBA vo svojich stresových testoch analyzuje vývoj kapitálových pozícií bánk podľa vopred vymedzených súborov parametrov v prípade základného aj nepriaznivého scenára. Základný scenár zodpovedá najpriaznivejšiemu odhadu budúcich makroekonomických podmienok, nepriaznivý scenár zas naopak pracuje s negatívnym odhadom makroekonomických podmienok, s cieľom podrobiť záťaži finančnú výkonnosť.

Zhrnutie

I Stresový test v rámci celej EÚ je posúdením vplyvov potenciálneho spoločného hospodárskeho otrasu na finančnú situáciu veľkých európskych bánk. V nariadení z roku 2010, ktorým sa zriadil Európsky orgán pre bankovníctvo (EBA), sa EBA poveruje iniciovaním a koordinovaním stresových testov v rámci celej EÚ v spolupráci s Európskym výborom pre systémové riziká (ESRB).

II Stresové testy sa vykonávajú od roku 2011 a pri všetkých sa uplatňuje prístup zdola nahor, teda banky poskytujú výsledky získané na základe scenára otrasov podľa metodiky schválenej EBA. Overovanie kvality výsledkov bolo do veľkej miery v rukách relevantných príslušných orgánov (vnútroštátnych orgánov alebo Európskej centrálnej banky). V iných jurisdikciách s rozsiahlymi finančnými systémami, ako sú Spojené štáty, využívajú orgány dohľadu prístup zhora nadol, vďaka čomu majú oveľa väčšiu kontrolu nad výsledkami, ktoré banky poskytujú.

III S cieľom zabezpečiť porovnateľnosť a spoľahlivosť metód, postupov a výsledkov prognóz zo strany bánk sa v nariadení konkrétne uvádza, že EBA má právomoc vyžiadať si informácie priamo od bánk a PO na vykonanie osobitného preskúmania a kontrol na mieste, pričom EBA sa priamo podieľa na týchto činnostiach.

IV V audite sme sa zamerali na stresové testy v rámci celej EÚ, ktoré EBA vykonal v roku 2018. Konkrétne sme posudzovali, či boli stresové testy vhodné na konkrétny účel, či mal EBA dostatočné záruky o spoľahlivosti údajov vypočítaných jednotlivými bankami a či si na základe uverejnených údajov mohli zainteresované strany overiť odolnosť systému.

V Na tento účel sme preskúmali príslušnú dokumentáciu a uskutočnili rozhovory s pracovníkmi EBA, ESRB a Európskej centrálnej banky. Vykonal sme takisto prieskumy medzi bankami a príslušnými orgánmi a navštívili sme dva vnútroštátne príslušné orgány.

VI S veľmi obmedzenými personálnymi zdrojmi a veľkým úsilím orgán EBA koordinoval kontrolu, ktorá sa týkala mnohých zainteresovaných strán, a to v rámci krátkych lehôt.

VII Zistili sme, že pri návrhu a vykonávaní stresových testov sa nedostatočne zohľadňoval celouijný aspekt – keďže kľúčové rozhodnutia v EBA prijímajú

zástupcovia vnútroštátnych orgánov dohľadu. Vplyv je viditeľný v rozličných fázach vykonávania stresových testov.

VIII Na začiatku procesu EBA nestanovil riziká ani to, akú mieru závažnosti považuje za relevantnú pre postup stresového testu. Následkom toho ESRB, ktorý vypracoval stresový scenár, získal hlavné údaje od ECB, národných centrálnych bánk a vnútroštátnych orgánov. Podľa našich zistení to viedlo k tomu, že EBA nemal dostatočnú kontrolu nad dôležitými etapami procesu, a preto:

- dôležité systémové riziká boli podrobené nízkemu alebo žiadnemu stresu,
- otras nespustili udalosti vnútri finančného systému EÚ, ale hospodársky pokles,
- intenzita hospodárskych otrasov sa medzi jednotlivými krajinami výrazne líšila, pričom bola často menej závažná v krajinách so slabším hospodárstvom a zraniteľnejším finančným systémom. Nijako sa nezabezpečila minimálna miera závažnosti na vznik stresu.

IX Po druhé, aj keď je EBA v nariadení o EBA poverený zabezpečovaním spoľahlivosti a porovnateľnosti metód, postupov a výsledkov, v skutočnosti svoju právomoc neuplatnil nad rámec iniciovania stresových testov, zabezpečenia metodiky a všeobecnej koordinácie súvisiacich činností. Rozhodol sa v plnej miere spoľahnúť sa na príslušné orgány, pokiaľ ide o overovanie spôsobu, akým banky implementujú metodiku a odhadujú účinky otrasov. EBA nespochybnil kontrolu kvality príslušných orgánov s využitím právomocí, ktoré sú naň prenesené nariadením. EBA v podstate v súčasnosti nedisponuje potrebnými zdrojmi na vykonávanie plného dohľadu. Nevýžiadal si preto žiadne konkrétne preskúmania ani sa nepodieľal na žiadnej kontrole na mieste. Okrem vymedzenia metodiky podnikol na zabezpečenie porovnateľnosti a spoľahlivosti výsledkov len veľmi málo. Príručka EBA o zabezpečovaní kvality, ktoré má vykonávať príslušný orgán, nebola záväzná a ponechala príslušným orgánom široký priestor.

X Po tretie, z publikácií EBA vyplývala bezprecedentná úroveň transparentnosti, keďže bolo uverejnené veľké množstvo bankových údajov. V jeho správach však chýbali najdôležitejšie informácie chýbali, najmä kapitálové požiadavky na jednotlivé banky a počty bánk, ktoré by tieto požiadavky v prípade stresovej situácie porušili. Okrem toho, hoci sa intenzita stresu/otrasov medzi jednotlivými krajinami výrazne líšila, EBA vo svojej správe nevysvetlil, že nízky vplyv stresovej situácie na banky (malý pokles kapitálu) v niektorých krajinách nemusel byť výsledkom dobrého finančného zdravia banky, ale mohol byť spôsobený aj nízkou mierou stresu.

XI Vzhľadom na túto situáciu a v záujme dosiahnutia svojho cieľa, ktorým je odhaliť systémové zraniteľnosti (ich nahromadenie), predkladáme tieto odporúčania, ktoré by mali zabezpečiť väčšiu zmysluplnosť stresových testov:

- a) EBA by mal využívať svoje zákonné právomoci a uplatňovať väčšiu kontrolu nad procesom stresových testov.
- b) EBA by si mal vyvinúť prístup k stresovým testom zhora nadol, ktorý by dopĺňal súčasný prístup zdola nahor.
- c) Banky by sa do stresových testov nemali vyberať len podľa veľkosti, ale aj podľa rizika a systémového významu a malo by sa zabezpečiť primerané geografické pokrytie.
- d) EBA by mal zabezpečiť, aby stresové testy plnili svoj účel, ktorým je posúdenie odolnosti voči nepriaznivému vývoju na trhu. Mal by najmä obmieňať stresové scenáre z jednej kontroly na druhú, náležite zohľadňovať riziká vyplývajúce z finančného systému EÚ a zabezpečiť minimálnu úroveň stresu.
- e) EBA by mal uverejňovať minimálne kapitálové požiadavky na jednotlivé bankové inštitúcie a prezentovať výsledky takým spôsobom, aby si ich používatelia mohli správne zasadiť do kontextu.
- f) EBA by si mal vyžiadať ďalšie zdroje potrebné na plné vykonávanie svojej úlohy v zmysle nariadenia.
- g) Európska komisia by sa mala v rámci najbližšej revízie nariadenia o EBA zaoberať primeranosťou štruktúry dohľadu EBA.

Úvod

Stresové testy bánk

01 Stresový test je posúdenie finančného postavenia banky v prípade, že sa dostane pod veľký tlak. Základnou myšlienkou stresového testu je prognóza zmien hlavných parametrov životaschopnosti banky v prípade jedného alebo viacerých veľkých nepriaznivých otrasov. Tieto otrasy môžu byť spustené i) udalosťami s dosahom na celý trh, ako je hlboká recesia, prepad akciového trhu alebo strata dôvery v banky; ii) tzv. idiosynkratickými udalosťami, t. j. otrasmi súvisiacimi s konkrétnou bankou, ktoré nemusia byť spojené s celkovou hospodárskou situáciou; alebo iii) kombináciou obidvoch typov udalostí.

02 Stresové testy boli pôvodne nástrojom, ktorý používali samotné banky v rámci vnútorného riadenia rizík, ale neskôr ich začali používať aj orgány dohľadu. Všeobecne možno povedať, že tieto stresové testy boli mikroprudenciálnej povahy, keďže sa zameriavali na odolnosť jednotlivých inštitúcií, v scenároch sa nepredpokladali účinky presahovania do celého systému a proces bol zameraný najmä na ochranu investorov a vkladateľov.

03 Finančná kríza odhalila slabé miesta v postupoch mikroprudenciálneho stresového testovania. Podľa tzv. Larosièrovej správy z roku 2009 „stresové testy veľmi často vychádzali z nedostatočných alebo dokonca nesprávnych predpokladov“¹. Po finančnej kríze si politickí činitelia uvedomili potrebu zamerať sa na systémové otrasy, ktoré majú dosah na celý finančný systém súčasne. To zahŕňa využívanie hospodárskych a finančných otrasov, skúmanie účinkov presahovania a vplyv otrasov na finančný systém ako celok.

¹ Správa skupiny na vysokej úrovni pre finančný dohľad v EÚ (Larosièrova správa), 2009, odsek 14.

Mandát EBA a ostatných zainteresovaných osôb

04 EBA, ktorý bol zriadený v roku 2010, dostal právomoc v spolupráci s Európskym výborom pre systémové riziká² (ESRB) iniciovať a koordinovať stresové testy v rámci celej Únie. V nariadení o EBA sa takisto stanovuje, že EBA by mal „zabezpečiť porovnateľnosť a spoľahlivosť metód, postupov a výsledkov“³.

05 Cieľom týchto stresových testov je uplatňovať spoločné, konzistentné otrasy na veľkú časť európskych bánk a posudzovať odolnosť finančného systému EÚ ako celku. Na tento účel sa vypracúva základný scenár (najlepší odhad budúcich makroekonomických podmienok) a nepriaznivý (stresový) scenár (výrazne nepriaznivejší odhad).

06 EBA inicioval a koordinoval stresové testy bánk v rámci celej EÚ v rokoch 2011, 2014, 2016 a 2018. Vo všeobecnosti možno k stresovým testom uplatňovať prístup zhora nadol alebo zdola nahor. V prípade prístupu zhora nadol pripravuje nepriaznivý scenár orgán dohľadu a takisto počíta aj jeho vplyv na banky. Takto to funguje napríklad v Spojenom kráľovstve, Spojených štátoch alebo v Japonsku. V prvých fázach procesu si EBA zvolil prístup zdola nahor, v ktorom orgán dohľadu vytvára scenár, ale odhady vplyvov otrasov na hlavné finančné parametre bánk počítajú samotné banky. V EBA sa pri niekoľkých príležitostiach uvažovalo aj o možnosti uplatňovať prístup zhora nadol – naposledy v decembri 2016 – ale výrazná väčšina členov rady orgánov dohľadu ju zamietla.

07 Úlohy jednotlivých zainteresovaných strán (pozri [prílohu I](#)) možno v rámci stresového testu z roku 2018 opísať takto:

- EBA pripravil metodiku a všeobecnú nezáväznú príručku zabezpečenia kvality, zozbieral výsledky od bánk, ktoré predtým prešli procesom zabezpečenia kvality

² Európsky výbor pre systémové riziká (ESRB) bol zriadený ako nezávislý orgán nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1092/2010 z 24. novembra 2010 s cieľom dohliadať na finančný systém Európskej únie (EÚ), predchádzať systémovým rizikám a zmierňovať ich (Ú. v. EÚ L 331, 15.12.2010, s. 1).

³ Článok 32 ods. 3 písm. a) nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1093/2010, ktorým sa zriaďuje Európsky orgán dohľadu (Európsky orgán pre bankovníctvo) (známe ako „nariadenie o EBA“), (Ú. v. EÚ L 331, 15.12.2010, s. 12).

zo strany príslušných orgánov dohľadu (ďalej len „príslušné orgány“), vykonal číselné kontroly, kontroly hodnovernosti a uverejnil výsledky,

- generálna rada ESRB⁴ schválila nepriaznivý scenár, ktorý predtým pripravila pracovná skupina ESRB pre stresové testy a prerokoval ho poradný výbor ESRB pre technické otázky⁵. Pracovná skupina sa pri tom do veľkej miery opierala o zdroje ECB (pozri podrobnosti v [prílohe I](#)),
- ECB a národné centrálné banky poskytli makroekonomické prognózy, ktoré poslúžili ako základný scenár,
- príslušné orgány (v prípade bánk v eurozóne ECB a v prípade ostatných bánk vnútroštátne orgány) boli zodpovedné za zabezpečenie kvality prognóz účinkov otrasov, ktoré poskytli banky. Obmedzené zdroje a ich zložitá riadenie zabránili tomu, aby EBA aktivoval svoje právomoci vyplývajúce z nariadenia o EBA⁶.

08 Štruktúra riadenia EBA je založená na významom zapojení vnútroštátnych orgánov. Rada orgánov dohľadu, ktorá je jeho súčasťou, pozostáva zo zástupcov vnútroštátnych orgánov dohľadu. Podľa súčasného právneho rámca si zástupcovia vyberajú aj kandidáta, ktorý môže zastávať funkciu predsedu. K jeho výberu však Parlament môže vzniesť námietky. Hoci sa v nariadení uvádza, že členovia Rady orgánov dohľadu by mali „konať nezávisle a objektívne a výhradne v záujme Únie ako celku“⁷, ich vymenovanie nie je predmetom žiadneho schválenia orgánmi EÚ; zostávajú ako úradníci príslušných orgánov a možno ich kedykoľvek nahradiť.

⁴ Členmi ESRB sú: Európska komisia, ECB, EBA, EIOPA a ESMA a vnútroštátne makroprudenciálne orgány (centrálné banky a príslušné orgány dohľadu).

⁵ Pracovná skupina ESRB pre stresové testy bola zriadená pod záštitou poradného výboru ESRB pre technické otázky a pozostáva z pracovníkov sekretariátu ESRB a členov ESRB vrátane EBA.

⁶ Nariadenie 1093/2010, článok 32 ods. 3 písm. a): „Na účely vykonania posudzovania odolnosti finančných inštitúcií v rámci celej Únie podľa tohto článku, môže orgán pre bankovníctvo v súlade s článkom 35 a za podmienok v ňom stanovených požadovať informácie priamo od týchto finančných inštitúcií. Môže tiež žiadať, aby príslušné orgány vykonali osobitné preskúmania. Môže požiadať príslušné orgány, aby vykonali kontroly na mieste a môže sa zúčastniť na takýchto kontrolách na mieste v súlade s článkom 21 a za podmienok v ňom stanovených, s cieľom zabezpečiť porovnateľnosť a spoľahlivosť metód, postupov a výsledkov“.

⁷ Odôvodnenie 42 nariadenia o EBA.

09 To môže viesť k napätiu, keďže členovia Rady orgánov dohľadu môžu obhajovať čisto vnútroštátne záujmy a nemusia brať dostatočný ohľad na širšie európske záujmy. Už v roku 2014 Komisia uznala⁸, že toto napätie znamená, že niekedy sa neprijímajú rozhodnutia, najmä v oblasti konvergencie právnych predpisov a dohľadu, alebo sa podporujú rozhodnutia, ktoré sú viac zamerané na vnútroštátne než na širšie záujmy EÚ. Preto v roku 2017 predložila návrh na zmenu nariadení o európskych orgánoch dohľadu (vrátane EBA)⁹, ktoré sa okrem iného zaoberajú otázkami financovania a riadenia. Jedným z najdôležitejších cieľov bolo zabezpečiť, aby rozhodovanie bolo oproti súčasnosti viac orientované na EÚ. Komisia konkrétne navrhovala, aby mal EBA výkonnú radu s riadnymi členmi vybranými z užšieho zoznamu navrhnutého Komisiou a vymenovanými Radou, ktorí nebudú mať v Rade orgánov dohľadu hlasovacie právo. Spoluzákonodarcovia však nedospeli k dohode na tomto návrhu. So zámerom posilniť riadenie európskych orgánov dohľadu iným spôsobom však politická dohoda z 21. marca 2019 posilňuje pozíciu predsedu.

⁸ Správa Komisie Európskemu parlamentu a Rade o fungovaní európskych orgánov dohľadu (ESA) a európskeho systému finančného dohľadu (ESFS), COM(2014) 509 final z 8.8.2014.

⁹ COM(2017) 536 final z 20. septembra 2017, zmenené COM(2018) 646 final z 12. 9. 2018.

Audítorský prístup

10 Vzhľadom na to, že stresové testy EBA sa v minulosti nevyhli určitej kritike, rozhodli sme sa vykonať audit stresového testu z roku 2018 a vziať pri tom do úvahy aj určité aspekty stresového testu z roku 2016. Cieľom auditu bolo posúdiť, či riadenie a vykonávanie stresových testov má dostatočnú úroveň nato, aby mohli tieto testy poskytnúť jasnú odpoveď o odolnosti finančného systému EÚ. Na tento účel sme si položili tieto otázky:

- a) Je stresový test primeraný účelu?
- b) Mal EBA istotu, že výpočty bánk sú správne?
- c) Umožňujú uverejnené výsledky zainteresovaným stranám posúdiť odolnosť systému?

11 Kritériá auditu boli odvodené z príslušných právnych nástrojov, medzinárodných noriem stanovených Bankou pre medzinárodné zúčtovanie (BIS) a samotným EBA, a z najlepších postupov iných orgánov, ktoré vykonávajú stresové testy, ako sú Bank of England alebo americká centrálna banka (*US Federal Reserve*). Ďalšie podrobnosti o kritériách sú uvedené v jednotlivých oddieloch tejto správy.

12 Audítorské dôkazy sa zhromažďovali na základe:

- a) posúdenia príslušnej dokumentácie od EBA, ESRB a ECB;
- b) online prieskumu medzi pracovníkmi príslušných orgánov a bánk, ktoré sú predmetom dohľadu;
- c) návštev príslušných orgánov;
- d) rozhovorov s pracovníkmi EBA, ESRB a ECB.

13 Očakáva sa, že audit prispeje k diskusii o prínosoch stresových testov a nákladoch na ne, ako aj o výhodách a nevýhodách rozličných metodických prístupov.

Pripomienky

Stresový test EBA mal nedostatky pri posudzovaní odolnosti voči systémovým rizikám

14 Systém stresových testov v rámci celej EÚ je určený¹⁰ na posudzovanie odolnosti finančných inštitúcií EÚ voči nepriaznivému vývoju na trhu a na vyhodnocovanie potenciálu zvyšovania systémových rizík v stresových situáciách. Nepriaznivý vývoj na trhu je v nariadení o EBA vymedzený vo forme mikroprudenciálnych trendov, potenciálnych rizík a zraniteľných miest¹¹.

15 Stresové testy majú pomôcť identifikovať inštitúcie, ktoré môžu samy predstavovať systémové riziko, najmä v obdobiach otrasov, a zabezpečiť zmiernenie týchto rizík¹². O výbere bánk, ktoré by mali prejsť stresovým testom, rozhoduje Rada orgánov dohľadu EBA. Príslušné referenčné hodnoty na účely stresových testov pripravuje Bazilejský výbor pre bankový dohľad¹³ a samotný EBA¹⁴. Podľa ich názoru by stresové testy mali mať jasne formulované a formálne vymedzené ciele a scenáre by sa mali vypracovať v súlade s nimi. Stresový test by mal predstavovať dostatočne závažné, ale vierohodné podmienky.

16 Preto sme skúmali, či:

- a) vzorka zúčastnených bánk bola primeraná účelu testu;
- b) identifikované riziká boli primerané účelu testu;
- c) stresové podmienky testu boli dostatočne náročné na posúdenie odolnosti.

¹⁰ Článok 21 ods. 2 písm. b) nariadenia o EBA.

¹¹ Odôvodnenie 43 nariadenia o EBA a Larosièrova správa, odsek 4.

¹² Článok 22 ods. 2 a článok 23 nariadenia o EBA.

¹³ Bazilejský výbor pre bankový dohľad, Banka pre medzinárodné zúčtovanie, *Zásady stresových testov*, naposledy aktualizované v októbri 2018.

¹⁴ EBA/GL/2018/03 z 19. júla 2018: Usmernenia k revidovaným spoločným postupom a metodikám SREP a stresových testov v rámci dohľadu.

Niektoré rizikové banky boli zo stresového testu vylúčené

17 EBA si ako cieľ stanovil široké pokrytie bankových aktív v EÚ a posúdenie najväčších bánk. Do svojej vzorky preto zahrnul len banky s konsolidovanými aktívami vo výške aspoň 30 mld. EUR.

18 Počet zúčastnených bánk sa od prvého kola stresových testov znížil. V roku 2011 bolo do testu zahrnutých 90 bánk v 21 krajinách, kým v roku 2018 to bolo už len 48 bánk v 15 krajinách: z toho v deviatich krajinách je hlavným orgánom dohľadu ECB¹⁵ a v šiestich iných príslušný orgán¹⁶.

19 Do konečnej vzorky neboli zahrnuté všetky banky presahujúce prahovú hodnotu 30 mld. EUR: postupovalo sa od najväčších bánk až do dosiahnutia podielu približne 70 % bánk v eurozóne z hľadiska celkových konsolidovaných aktív a rovnako približne 70 % bánk mimo eurozóny. To znamená, že skutočná prahová hodnota pre banky v eurozóne bola 100 mld. EUR, čo viedlo k vylúčeniu niektorých krajín so slabšími bankovými systémami.

20 Zistili sme takisto, že Rada orgánov dohľadu napokon zo vzorky vylúčila sedem bánk s aktívami v hodnote viac ako 30 mld. EUR, ktoré buď prechádzali reštrukturalizáciou¹⁷ alebo fúziou s inou bankou, alebo sa suma ich konsolidovaných aktív do času potvrdenia vzorky znížila pod minimálnu stanovenú úroveň. Banky, ktoré prechádzajú reštrukturalizáciou, a tie, ktoré prijali štátnu pomoc, však patria medzi najzraniteľnejšie. A napokon, medzi vylúčenými bankami sa ocitli aj banky, v ktorých sa napokon prejavili kapitálové medzery.

21 Nenašli sme žiadne dôkazy o tom, že by Rada orgánov dohľadu EBA diskutovala o výhodách a nevýhodách uplatnenia kritérií výberu bánk na základe rizika. Rozhodnutie EBA uplatniť ako jediné kritérium veľkosť malo nedostatky ako napr.:

¹⁵ Rakúsko, Belgicko, Nemecko, Španielsko, Fínsko, Francúzsko, Írsko, Taliansko a Holandsko.

¹⁶ Dánsko, Maďarsko, Nórsko, Poľsko, Švédsko a Spojené kráľovstvo.

¹⁷ V rokoch 2011 a 2014 boli do testovanej vzorky zahrnuté aj banky prechádzajúce reštrukturalizáciou.

- do vzorky sa nedostala ani jedna z bánk s vysokým podielom nesplácaných úverov (z piatich krajín) ani banky vystavené vysokému domácomu štátnemu alebo inému verejnemu dlhu¹⁸,
- v procese výberu sa takisto nezohľadňovali informácie o bankách, ktoré sa na trhoch oceňujú v oveľa nižšej hodnote, ako je ich účtovný majetok.

V nepriaznivom scenári nebol primerane zohľadnený význam niektorých relevantných systémových rizík

22 V súlade s nariadením o EBA je EBA povinný iniciovať a koordinovať stresové testy v rámci celej EÚ v spolupráci s ESRB. Neexistuje však žiadna formálna úprava príslušných úloh týchto strán. V priebehu rokov sa vyvinula prax, že EBA požiada ESRB, aby pripravil nepriaznivý scenár, a to s pomocou rôznych výborov, v ktorých majú účasť aj zástupcovia EBA (pozri [ilustráciu 1](#) v [prílohe I](#)).

23 Nepriaznivý scenár na rok 2018 pripravila pracovná skupina ESRB pre stresové testy, ktorá pozostávala z pracovníkov sekretariátu ESRB a členov ESRB¹⁹ a začlenila doň aj podnety ECB. Pracovnej skupine predsedal zástupca ECB (zástupca generálneho riaditeľa pre makroprudenciálnu politiku a finančnú stabilitu) a skupina pri práci využívala najmä zdroje ECB (pracovníkov, modely a údaje). O zdroje ECB sa výrazne opierala²⁰ aj pri kalibrácii modelov na získavanie premenných, ktoré boli banky povinné použiť pri svojich výpočtoch.

24 Vzhľadom na to, že cieľom stresového testu je hodnotiť, ako by sa v stresovej situácii zvýšilo systémové riziko (pozri bod [14](#)), východiskovým bodom pre vývoj scenára stresového testu by malo byť identifikovať najdôležitejšie riziká z hľadiska ich systémovej povahy a ich relevantnosti. Na kľúčové rizikové faktory by sa potom mala vyvinúť primeraná úroveň stresu.

¹⁸ Podľa prehľadu rizík EBA z decembra 2017, v ktorom boli zoradené finančné systémy krajín podľa ich podielu nesplácaných úverov, malo päť krajín (GR, CY, PT, BG a SI) približne 10 % podiel nesplácaných úverov. Ani jedna z týchto piatich krajín nebola zaradená do vzorky stresového testu.

¹⁹ Členmi ESRB sú Európska komisia, ECB, EBA a vnútroštátne makroprudenciálne orgány (centrálne banky a príslušné orgány dohľadu).

²⁰ Pracovníci z riaditeľstva pre makroprudenciálnu politiku a finančnú stabilitu, medzinárodného riaditeľstva a riaditeľstva pre ekonomiku.

25 Preto sme skúmali, či:

- a) boli identifikované najdôležitejšie systémové riziká;
- b) či tieto riziká boli príčinou uplatnenej záťaže.

Nezohľadnili sa všetky systémové riziká

26 Rada orgánov dohľadu EBA na začiatku procesu formálne neoznámila ESRB svoje názory na riziká, ktoré by sa mali vystaviť stresovému testu (t. j. ktoré by mali slúžiť ako spúšťače), či už ide o riziká pochádzajúce z finančného sektora EÚ, riziká v konkrétnych krajinách, alebo riziká pochádzajúce z jednotlivých bánk alebo skupín bánk, ktoré by mohli vážne ohroziť finančný systém. Hoci existuje určité prekrývanie v personálnom zložení pracovných výborov, ktoré navrhli nepriaznivý scenár, riziká ku koncu procesu schvaľovala len rada EBA (v decembri 2017).

27 Identifikácia rizík bola teda z väčšej časti ponechaná v právomoci ESRB po prediskutovaní v jednotlivých výboroch, vrátane jeho pracovnej skupiny pre stresové testy. V mandáte tejto pracovnej skupiny sa výslovne uvádza, že by sa mala zaoberať otázkou, ako možno zaznamenať systémové riziká – vrátane rizík ovplyvňujúcich konkrétne sektory alebo niekoľko krajín –, a že cieľom prijatého prístupu by malo byť vyvinutie dostatočnej úrovne stresu na banky.

28 ESRB vykonáva pravidelné hodnotenie rizika, ktoré sa používa aj na účely stresového testu. Ďalšími vstupnými faktormi pre stresový test boli i) výsledky prieskumu členov ESRB (najmä makroprudenciálnych orgánov) zdola nahor; ii) priame podnety od členov ESRB; iii) diskusie a prezentácie v skupinách odborníkov ESRB; iv) údaje zahrnuté do prehľadu rizík ESRB²¹ a v) vnútorná analýza ECB.

29 V prieskume zdola nahor, v jednom zo vstupných faktorov pre posúdenie rizika, majú makroprudenciálne orgány raz za štvrtérok určiť a zoradiť viaceré riziká z hľadiska finančnej stability týkajúce sa hospodárstva ich vlastnej krajiny a hospodárstva EÚ. Vo výsledkoch tohto prieskumu sa však objavili nedostatky, ktoré mohli mať vplyv

²¹ ESRB je podľa právnych predpisov povinný pravidelne vypracovávať prehľady rizík. ESRB tieto riziká neposudzuje ani nekomentuje, ale poskytuje informácie podľa jednotlivých krajín v konkrétnom časovom bode (t. j. nie sú k dispozícii historické údaje na posúdenie zmien).

na proces identifikácie a sumarizácie rizík a mohli ho potenciálne skresliť, ako napríklad:

- makroprudenciálne orgány systematicky pristupujú k posudzovaniu svojich vlastných krajín pozitívnejšie v porovnaní s posudzovaním situácie v EÚ ako celku. To môže viesť k nedostatočnému zohľadneniu rizík pochádzajúcich z konkrétnej krajiny alebo podmnožiny krajín.
- pri kvalitatívnom posudzovaní zo strany makroprudenciálnych orgánov existujú značné rozdiely, čo sa týka tónu aj podstaty. Pokiaľ ide o podstatu, niektoré orgány vo svojich odpovediach zdôrazňujú zápory, iné naopak klady.

30 Podľa vysvetlenia v opise scenára zvolila Generálna rada ESRB ako príčiny nepriaznivého scenára štyri riziká (pozri [prílohu II](#)). Napriek tomu, že riziká vyplývajúce z kvality aktív v bankovom sektore, napr. problémy týkajúce sa nesplácaných úverov, boli v prieskume zdola nahor vyhodnotené ako dôležité, neboli zaradené medzi hlavné riziká v nepriaznivom scenári²², aj keď nesplácané úvery boli dôvodom väčšiny záchranných balíkov pre banky po finančnej kríze (ďalšie podrobnosti pozri tiež v bode [37](#) písm. f).

31 Riziká likvidity v samotných bankách neboli zaradené do rozsahu testu, keďže ten bol zameraný na platobnú schopnosť bánk. O problematike súvisiacej s rizikami likvidity rokovala Rada orgánov dohľadu EBA naposledy v roku 2011²³. Na porovnanie MMF, ktorý takisto vykonáva stresové testy na posúdenie odolnosti bankového systému eurozóny, použil dvojaký prístup zahŕňajúci testovanie likvidity aj solventnosti.

32 ESRB napriek jednoznačnému mandátu neurčil potenciálne riziká prameniace z jednotlivých bánk alebo skupín bánk²⁴, aby určil aj riziká, ktoré pre finančný systém predstavujú jednotlivé inštitúcie. V procese identifikácie rizík sa namiesto toho posudzovali súhrnné hodnoty na úrovni štátov, eurozóny a EÚ.

²² Pokiaľ ide o kvalitu aktív, napr. nesplácané úvery, existuje len nepriame prepojenie v podobe faktora súvisiaceho s príjmami banky a všeobecný opis scenára s dosahom na ceny nehnuteľností a nesplácané úvery, nie však scenár prispôbený osobitne na identifikáciu bánk so slabým portfóliom.

²³ V roku 2019 ECB uskutočnila samostatný stresový test likvidity.

²⁴ Článok 22 ods. 2 nariadenia o EBA.

33 EBA pravidelne uverejňuje prehľad rizík²⁵, ktorý pozostáva z identifikácie a monitorovania systémových rizík. Ku každému riziku EBA v tomto prehľade bez ďalších komentárov opisuje rizikové faktory a mieru rizika, t. j. pravdepodobnosť, že rizikové faktory sa stanú skutočnosťou, ako aj ich pravdepodobný vplyv na banky vrátane štatistických trendov. Ukazovatele z tohto prehľadu však nezohrávali jednoznačnú úlohu pri príprave stresového testu, ani EBA nepožiadala, aby sa použili ako kľúčový vstup.

Navodené stresové podmienky pochádzali skôr z hospodárskeho poklesu ako z otrasov vo finančnom sektore EÚ

34 Na základe identifikovaných rizík by samotný nepriaznivý scenár mal „určovať intenzitu otrasov, transmisné kanály a časový horizont, v ktorom stresové faktory môžu ovplyvňovať banky“²⁶. Zo strany Rady orgánov dohľadu EBA však pred procesom identifikácie rizík nedošlo k žiadnej formálnej diskusii ani rozhodnutiu o tom, aký druh otrasov by sa mal v teste uplatniť. Toto rozhodnutie sa ponechalo v právomoci ESRB. Až ku koncu procesu predložil predseda pracovnej skupiny Rade orgánov dohľadu EBA scenár a podkladové riziká.

35 Prístup zvolený ESRB v roku 2018 pozostával podobne ako pri predchádzajúcich stresových testoch z postupnosti nepriaznivých makroekonomických a finančných udalostí s vplyvom na premenné, ako sú HDP, nezamestnanosť, ceny bývania a úrokové sadzby, ktoré by sa prejavovali počas obdobia troch rokov. Základný scenár zodpovedá najaktuálnejším makroekonomickým prognózam Eurosystemu a ECB pre EÚ²⁷ a nepriaznivý scenár pozostáva zo súboru odchýlok hlavných parametrov od základného scenára v rovnakom období.

36 EBA v stresovom teste posudzoval zraniteľnosť systému a bánk skôr vplyvom plošného makrofinančného stresu (hospodárskeho poklesu) než vplyvom závažných finančných otrasov, ktoré by následne vytvorili určitú mieru stresu. Podľa pracovného dokumentu Banky pre medzinárodné zúčtovanie z roku 2009 však empirické dôkazy nepotvrdzujú nepriamy predpoklad z minulých makroekonomických stresových testov,

²⁵ Prehľad rizík sa požaduje v článku 22 ods. 2 nariadenia o EBA.

²⁶ Banka pre medzinárodné zúčtovanie, Inštitút pre finančnú stabilitu, Poznámky FSI k vykonávaniu politík č. 12, stresové testy bánk – komparatívna analýza, november 2018.

²⁷ Pred rokom 2018 vychádzal základný scenár z prognóz Európskej komisie.

že dôvodom zrútenia krehkého finančného systému sú závažné makroekonomické otrasy²⁸.

37 Pri voľbe scenára hospodárskeho poklesu sa nezohľadňoval význam niektorých rizík vrátane ich nerovnomerného rozmiestnenia po krajinách. Voľba scenára hospodárskeho poklesu s finančnými rizikami vystavenými testu zároveň nepriamo znemožnila určenie citlivosti na konkrétne systémové riziká. Inými slovami sa scenár nezakladal na finančných otrasoch spustených zlyhaním veľkých finančných inštitúcií alebo systémovými rizikami identifikovanými v prehľadoch rizík EBA (pozri bod 33), ako je:

- prudké zvýšenie sadzieb centrálnych bánk alebo prudké zvýšenie úverových rozpätí štátnych dlhopisov v niektorých členských štátoch, ktoré by ďalej prehlbovalo krízu štátneho dlhu,
- zostávajúce vysoké objemy nesplácaných úverov v kontexte potenciálne sa zvyšujúceho ohrozenia ich znížovania a rizika zvýšenej miery zadlženosti.

38 Okrem toho, predpokladaný hospodársky pokles spustili udalosti mimo EÚ. V nepriaznivom scenári na rok 2018 ani na žiadny z predchádzajúcich rokov sa ako spúšťač nepoužili udalosti alebo riziká vnútri EÚ. Takisto sa ako so spúšťačom neuvažovalo s udalosťami alebo rizikami zvnútra bankového sektora²⁹, a to napriek skutočnosti, že podľa prieskumu zdola nahor (pozri *prílohu II*) pochádzali zvnútra bankového sektora dve zo štyroch najdôležitejších rizík. Zosilňujúce účinky (napr. odpredaj zostávajúcich portfólií, ovplyvnenie úverových rozpätí bánk zlyhaním inej banky) a rozličný stupeň problémov, ktoré sú dedičstvom minulosti v jednotlivých krajinách neboli zahrnuté do scenára, napriek tomu, že sa to v určitom rozsahu dosiahlo v premenných tohto scenára (napr. zvýšenie úrokových sadzieb).

Nepriaznivý scenár nezabezpečil minimálnu závažnosť pre všetky krajiny a bol menej závažný ako finančná kríza

39 Pri príprave scenára na rok 2018 príslušná pracovná skupina ESRB zohľadnila kritiku predchádzajúceho testu, najmä že scenár i) nebol dostatočne zameraný

²⁸ Rodrigo Alfaro/Matthias Drehmann, štvrtročný prehľad BIS, december 2009, s. 34, a Borio, Drehmann, Tsatsaronis, pracovný dokument BIS č. 369, s. 8.

²⁹ Napríklad riziká súvisiace s kvalitou aktív v bankových portfóliách alebo obavy týkajúce sa ziskovosti bánk.

na budúcnosť alebo ii) bol pre niektoré krajiny menej relevantný a s rôznymi stupňami závažnosti.

40 Ani EBA, ani ESRB vopred neobjasnili, čo považujú za „závažné“. Aj keď pracovná skupina vykonala porovnania na úrovni členských štátov, porovnávanie závažnosti vnútri ESRB aj v uverejnených údajoch bolo zamerané najmä na súhrnnú mieru závažnosti na úrovni EÚ a eurozóny. Bolo to na úkor zamerania na trajektóriu parametrov na úrovni členských štátov, pričom práve v nej sa môžu prejaviť mnohé zraniteľné miesta.

41 Preto sme sa rozhodli preskúmať proces prípravy scenára (vrátane aspektov modelovania) a predpokladanej trajektórie rôznych parametrov.

42 Zistili sme, že do prípravy nepriaznivého scenára boli prostredníctvom svojej prítomnosti v pracovnej skupine a v Generálnej rade ESRB výrazne zapojené národné centrálné banky a orgány dohľadu. Napríklad, mnohé výstupy modelovania vychádzali z ukazovateľov tzv. elasticity základného modelu (BME), ktoré poskytujú národné centrálné banky v rámci procesu prípravy pravidelných prognóz ECB.

43 Takáto významná úloha pre vnútroštátne orgány a obmedzená schopnosť EBA kontrolovať proces určite neprispela k dosiahnutiu neustranného, objektívneho nepriaznivého scenára, v ktorom by sa brali do úvahy zraniteľné miesta bánk a krajín v rámci celej EÚ konzistentne. Na základe diskusií v rámci štruktúr ESRB sa prijal *ad hoc* celý rad rozhodnutí týkajúcich sa nepriaznivého scenára (pozri [rámček 1](#)).

Rámček 1

Rozhodnutia prijaté v štruktúrach ESRB

- Niektoré členské štáty požadovali pre svoje hospodárstvo nepriaznivejší scenár (napr. vo forme väčšieho znehodnotenia meny), kým iné sa prihovárali za menej nepriaznivý scenár (napr. z hľadiska poklesu HDP).
- Ku koncu procesu si EBA vyžiadala minimálne úrovne závažnosti scenára z hľadiska poklesu HDP, konkrétne, aby sa vo všetkých členských štátoch počítalo so záporným kumulatívnym rastom počas obdobia troch rokov. V pracovnej skupine ESRB pre stresové testy to viedlo k určitým nezhodám, lebo niektorí jej členovia namietali proti použitiu väčšej miery závažnosti (z hľadiska odchýlky od základného scenára). Existujúcu úroveň považovali pre svoje krajiny za dostatočnú a bola podľa nich v súlade s odsúhlasenou metodikou. Napokon sa odsúhlasilo, že sa bude v každom členskom štáte počítať so záporným kumulatívnym rastom tesne pod 0 %. To znamená, že vo veľmi neskorej etape prípravy scenára sa v prípade 11 členských štátov miera závažnosti scenára zvýšila.

44 Okrem centrálnych bánk bola do prípravy scenára výrazne zapojená aj ECB, a to najmä riaditeľstvá z oblasti menovej politiky, nie z oblasti dohľadu. V dôsledku toho ESRB na jednej strane síce neuvažoval o možných dôsledkoch budúcich rozhodnutí v oblasti menovej politiky ako o spúšťačoch nepriaznivého scenára³⁰, na druhej strane však predpokladal, že menová politika bude i) v prípade nepriaznivého scenára obmedzovať zvyšovanie dlhodobých úrokových sadzieb v EÚ a ii) brániť výraznému rozširovaniu úverových rozpätí štátneho dlhu³¹ (t. j. rozdielu medzi výnosmi z dlhopisov vydaných jednotlivými národnými vládami). K takémuto rozšíreniu došlo počas európskej dlhovej krízy. To je dôvodom relatívne zdržanlivého zvyšovania úrokových sadzieb v nepriaznivom scenári.

³⁰ Treba zdôrazniť, že podľa záverov Larosièrovej správy (okrem iného) bola zásadným činiteľom, ktorý umožnil vznik krízy, nadmerná likvidita a s ňou súvisiace nízke úrokové sadzby prevládajúce po celom svete.

³¹ Jedným z predpokladov pri modelovaní bolo kalibrovanie otrasov úrokových sadzieb podľa obdobia po roku 2012 na rozdiel od hospodárskych otrasov, ktoré sa kalibrovali na základe oveľa dlhšieho obdobia. Odôvodnené to bolo politickou ochotou menových orgánov od roku 2012 zasahovať v záujme zachovania nízkych úrokových sadzieb v stresových obdobiach.

45 V jednotlivých krajinách sa teda napokon počítalo s veľmi rozdielnymi úrovňami otrasov a banky tak boli vystavené veľmi odlišnej miere stresových podmienok v závislosti od ich geografického postavenia. Napríklad vo Švédsku sa v absolútnom vyjadrení počítalo s najväčším poklesom HDP – viac ako dvojnásobným v porovnaní s Talianskom (pozri grafické znázornenie pre všetky krajiny v [ilustrácii 4](#) ďalej v tejto správe).

46 Pri posudzovaní miery závažnosti uplatnenej v teste v roku 2018 sme sa na stanovený scenár dívali z rôznych pohľadov a porovnávali sme jeho jednotlivé aspekty s referenčnými hodnotami z predchádzajúcich stresových testov EBA, z historických udalostí (finančná kríza v roku 2008) a zo scenárov použitých inými orgánmi, ktoré takisto vykonávajú stresové testy. Tento proces je opísaný v ďalších bodoch.

47 Ako sa uvádza v bode [35](#), nepriaznivý scenár bol vymedzený vo vzťahu k základnému scenáru v prognózovanom období a EBA vo svojom oznámení uviedol, že stresový test za rok 2018 bol v porovnaní s predchádzajúcimi stresovými testmi najprísnejší z hľadiska odchýlky od premennej HDP (8,3 % odchýlka). Najdôležitejší je však absolútny pokles od počiatočného bodu (HDP v roku 2017) po koncový bod v rámci nepriaznivého scenára (pozri [glosár](#)). Inými slovami, aj veľmi veľká odchýlka môže znamenať veľmi nízku mieru stresu, ak je základný scenár optimistický a upravený smerom nahor, ako to bolo v tomto prípade.

48 Nepriaznivý scenár na rok 2018 sa pôvodne finalizoval koncom novembra 2017. V decembri 2017 sa však dokončil nový základný scenár a nepriaznivý scenár sa musel priložiť k nemu. Keďže základný scenár dosiahol optimistickejšie hodnoty, absolútne úrovne stresu sa vzhľadom na východiskový bod v mnohých krajinách znížili. EBA sa preto snažil presadiť uplatňovanie minimálnej miery stresov (pozri [rámcik 1](#)). Táto úprava nastala veľmi neskoro a priniesla mnoho zmien krátko pred ukončením procesu.

49 V porovnaní so stresovými testmi EBA z rokov 2014 a 2016 bol nepriaznivý scenár na rok 2018 pesimistickejší, napríklad z hľadiska odchýlky HDP a nezamestnanosti v eurozóne od základného scenára. Vzhľadom na priaznivé prognózy v základnom scenári však bola situácia v absolútnom vyjadrení odlišná:

- HDP eurozóny sa v teste na rok 2018 javil silnejší, aj keď len mierne. Netýka sa to však väčšiny členských štátov (pozri [tabuľku 1](#)). Absolútny pokles bol v roku 2018 – v porovnaní s predchádzajúcimi testmi – najväčší vo viacerých veľkých

ekonomikách, z ktorých väčšine sa počas poslednej recesie darilo celkom dobre. V ostatných členských štátoch, ktoré počas poslednej recesie utrpeli väčšie škody, bol absolútny pokles podľa scenára relatívne mierny. Toto osobitné rozloženie nepriaznivých vplyvov na HDP na jednotlivé sumy nebolo dostatočne vysvetlené.

- z hľadiska nezamestnanosti bol test v roku 2018 mierne priaznivejší, lebo základný scenár nezamestnanosti bol v tomto teste oveľa optimistickejší.

Tabuľka 1 – Scenár, podľa ktorého bol absolútny pokles HDP v konkrétnom členskom štáte najväčší

2014	2016	2018
Česká republika	Bulharsko	Belgicko
Írsko	Estónsko	Dánsko
Španielsko	Grécko	Nemecko
Chorvátsko	Lotyšsko	Francúzsko
Taliansko	Holandsko	Poľsko
Cyprus	Rakúsko	Švédsko
Litva	Portugalsko	Spojené kráľovstvo
Luxembursko	Slovensko	
Maďarsko	Fínsko	
Malta		
Rumunsko		
Slovinsko		

Zdroj: ESRB a vlastné výpočty.

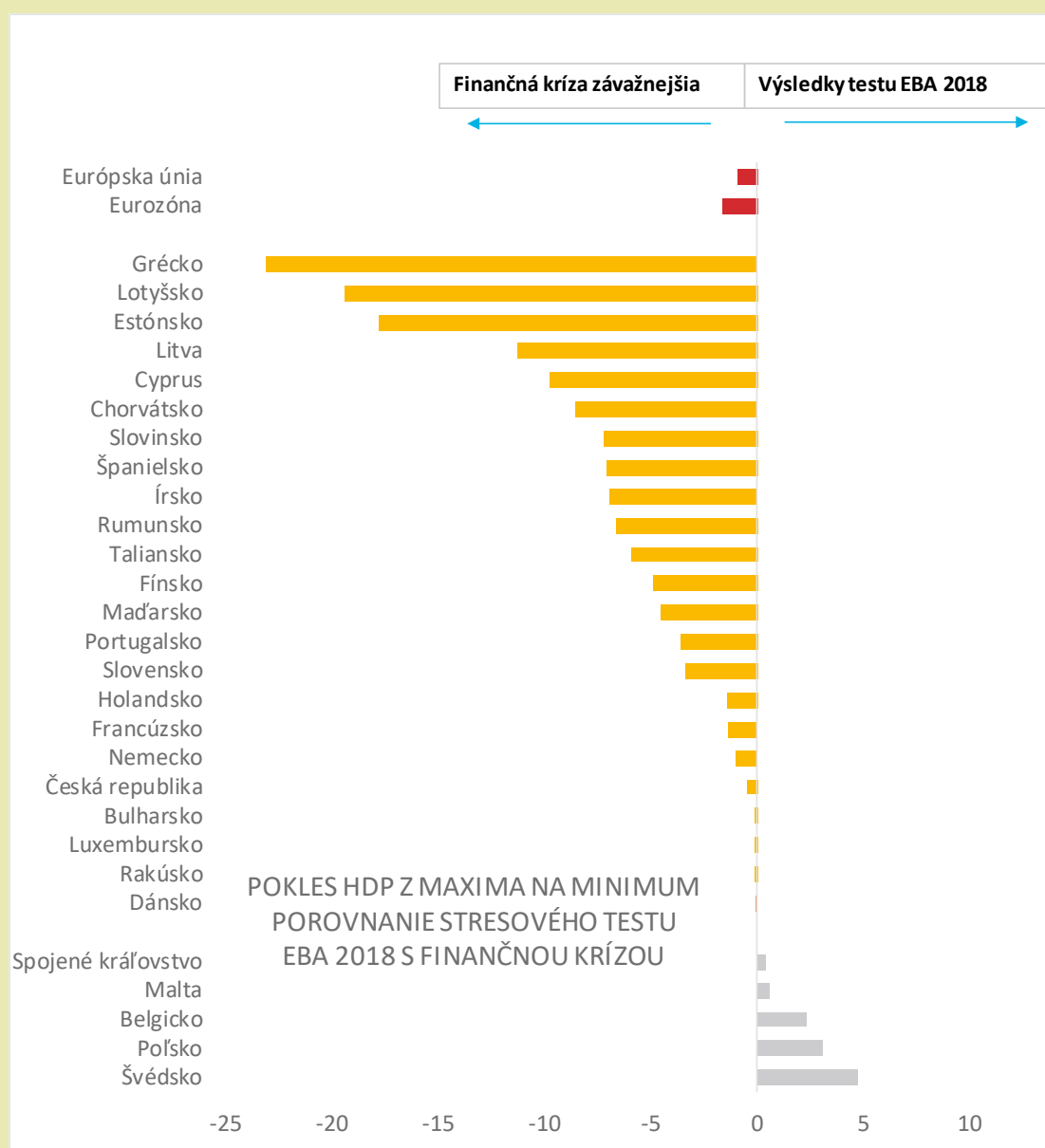
50 Pri skúmaní z pohľadu jednotlivých ekonomík a premenných nie je použitá miera stresu konzistentná. Pokles HDP v absolútnom vyjadrení nie je vo väčšine členských štátov taký nepriaznivý, ako bol počas finančnej krízy a po nej, a zvýšenie miery nezamestnanosti je podstatne menej závažné, v niektorých prípadoch s veľkou rezervou (pozri [rámcik 2](#)).

Rámček 2

Miera závažnosti nepriaznivého scenára na úrovni členských štátov v porovnaní s finančnou krízou a jej dôsledkami

Ako znázorňuje [ilustrácia 1](#), v prípade HDP je pokles z maxima na minimum podľa nepriaznivého scenára z roku 2018 v porovnaní s finančnou krízou a jej dôsledkami menší v 23 z 28 členských štátov.

Ilustrácia 1 – Pokles HDP z maxima na minimum: porovnanie nepriaznivého scenára s finančnou krízou



Zdroj: Databáza AMECO, vlastné výpočty.

Pri pohľade podľa jednotlivých členských štátov sa v nepriaznivom scenári na rok 2018 počítalo v 20 členských štátoch s menším zvýšením miery nezamestnanosti z minima na maximum ako počas finančnej krízy a po nej. V desiatich z týchto krajín (GR, ES, CY, LI, LV, IE, HR, PT, BG, IT) išlo o výrazne menšie zvýšenie v porovnaní s finančnou krízou (t. j. zvýšením miery nezamestnanosti vplyvom finančnej krízy a jej dôsledkov o päť alebo viac percentuálnych bodov, pričom v piatich z týchto desiatich krajín to bolo až desať alebo viac percentuálnych bodov a v Grécku a Španielsku približne 20 percentuálnych bodov). V Grécku, Španielsku a na Cypre sa dokonca aj v nepriaznivom scenári počítalo so znížením nezamestnanosti.

Ako je znázornené na **ilustrácii 2**, rozšírenie úverových rozpätí štátnych dlhopisov (t. j. zmena úrokových sadzieb v porovnaní s referenčným dlhopisom nemeckej spolkovej vlády) bolo vo viacerých členských štátoch (ako napr. GR, IE, CY, ES, IT, PL a BE) v porovnaní s finančnou krízou oveľa menšie.

Ilustrácia 2 – Priemerná zmena úrokových sadzieb v priebehu troch rokov v porovnaní s referenčným nemeckým dlhopisom



Zdroj: Databáza AMECO, vlastné výpočty.

51 Najrelevantnejšími externými referenčnými hodnotami pre stresový test EBA sú údaje zo stresového testu Bank of England, zo stresového testu americkej centrálnej banky (*US Federal Reserve*) a zo stresového testu MMF vykonaného v eurozóne. Nepriaznivý scenár testu EBA 2018 bol z hľadiska HDP v porovnaní s ostatnými rovnocenný alebo nepriaznivejší, ale z hľadiska nezamestnanosti, dlhodobých úrokových sadzieb, úverových rozpätí a cien nehnuteľností bol slabší (pozri príklady v [rámcu 3](#)).

Rámček 3

Porovnanie so stresovými testmi iných orgánov

Hoci scenár, ktorý si príslušné orgány stresového testovania zvolili, ovplyvňuje závažnosť, relevantné sú tieto porovnania:

- Pokles HDB bol z hľadiska absolútnych hodnôt rovnaký ako v americkom teste s veľmi nepriaznivým scenárom a väčší ako v teste Bank of England (pozri [prílohu III](#)).
- Pokiaľ ide o zvýšenie nezamestnanosti (v eurozóne), z hľadiska odchýlky od základného scenára aj v absolútnom vyjadrení bolo toto zvýšenie v prípade testu Bank of England väčšie.
- V prípade dlhodobých úrokových sadzieb bola odchýlka od základného scenára väčšia v teste Bank of England. V stresovom teste EBA neprekročilo zvýšenie úrokových sadzieb v eurozóne 100 bazických bodov. Na druhej strane, v stresovom teste americkej centrálnej banky úrokové sadzby v danom období poklesli. Pokiaľ ide o úverové rozpätia dlhopisov, vplyv sprísňovania finančných podmienok bol väčší v prípade scenára MMF ako v prípade stresového testu EBA 2018.

52 Z relevantných medzinárodných referenčných štandardov vyplýva, že v stresových testoch sa môže využívať jeden alebo viac nepriaznivých scenárov³². V zápisniciach zo zasadnutí Rady orgánov dohľadu EBA sa nenachádza žiadna zmienka o diskusii alebo rozhodovaní o tom, či sa má použiť jeden scenár alebo viac scenárov. Všetky stresové testy EBA od roku 2011 sa uskutočnili s jedným nepriaznivým scenárom. Pre porovnanie postup americkej centrálnej banky (*US Federal Reserve*) a Bank of England spočíva vo vypracovaní dvoch scenárov. Aj MMF vo svojom

³² Bazilejský výbor pre bankový dohľad, Banka pre medzinárodné zúčtovanie, *Zásady stresových testov*, naposledy aktualizované v októbri 2018, s. 6.

nedávnom stresovom teste zameranom na eurozónu doplnil svoj makrofinančný scenár viacerými testmi citlivosti³³.

Výpočty bánk ostávajú pre EBA do určitej miery „čiernou skrinkou“

53 EBA vypracoval metodiku, v ktorej sa vymedzuje, ako by banky mali vypočítať stresové vplyvy základných a nepriaznivých scenárov.

54 Súčasťou tejto metodiky je využitie maximálnych a minimálnych hodnôt na zabezpečenie primerane konzervatívnej úrovne dohľadu, konkrétne aby banky nemohli v určitých prípadoch zo vzniknutého stresu ťažiť výhody. Napríklad príjmy z úrokov za nesplácané úvery podľa prognóz bánk majú stanovenú maximálnu hodnotu, aby nemohli byť príliš optimistické.

55 Keďže výsledky vypočítavajú banky, podlieha tento výpočet procesu zabezpečenia kvality.

56 Preskúmali sme, či:

- a) metodika bola primeraná;
- b) EBA získal dostatočné záruky o spoľahlivosti výpočtov bánk.

Hodnovernosť výsledkov bola ovplyvnená viacerými rozhodnutiami

57 Metodiku prijíma rada orgánov dohľadu EBA. Môže tiež udeliť výnimky z tejto metodiky. Aj keď sa výnimky udeľujú vždy len jednotlivým bankám, nie je zavedený žiadny mechanizmus, ktorým by sa zabezpečilo, že členovia s potenciálnym konfliktom záujmov sa nebudú môcť zúčastniť hlasovania. Jednu takúto výnimku udelila v roku 2016, keď schválila odchýlku od metodiky (v prospech jednej veľkej banky aj napriek

³³ Správa MMF č. 18/228 „Na hlbšie preskúmanie odolnosti bankového systému eurozóny proti širším posunom smerom k rizikovým faktorom sa vykonali rôzne testy citlivosti. V reverznom stresovom teste nepriehľadných komplexných aktív sa posudzoval cenový šok vzniknutý mierne neprimeraným oceňovaním potrebným na vyčerpanie kapitálových rezerv [...]“.

obavám EBA v súvislosti so zamestnancami). Pri stresovom teste v roku 2018 sa žiadne takéto výnimky neschválili.

58 Celkovo hodnotíme metodiku EBA ako veľmi komplexnú. Z hľadiska niektorých aspektov však metodika nebola podrobná, pokiaľ ide o obmedzenia a usmernenia, ako napríklad v oblasti úverového rizika (nezabezpečené časti úverov, záchranné akvizície a zaobchádzanie s kolaterálom mimo hypotekárnych úverov).

59 Pri uplatňovaní tejto metodiky musia banky previesť základný a nepriaznivý scenár (t. j. makroekonomické parametre) na rizikové parametre. To sa často uskutočňuje prostredníctvom modelov³⁴. Tieto výpočty založené na modeloch vedú k zmenám v súvahe, na účte ziskov a strát aj v rizikovo vážených aktívach (a v dôsledku toho aj v kapitálových požiadavkách³⁵). **Rámček 4** veľmi zjednodušene znázorňuje úverové riziko.

³⁴ Banky majú rôzne možnosti, ako si môžu stanoviť kapitálové požiadavky. Môžu použiť tzv. normalizovaný prístup alebo prístup na základe interných ratingov (IRB) (na základnej alebo pokročilej úrovni). V prípade druhého prístupu je pravdepodobné použitie modelov. Tieto modely musí podľa právnych predpisov schváliť orgán vykonávajúci dohľad nad bankou.

³⁵ Kapitálové požiadavky sa vyjadrujú percentom z rizikovo vážených aktív.

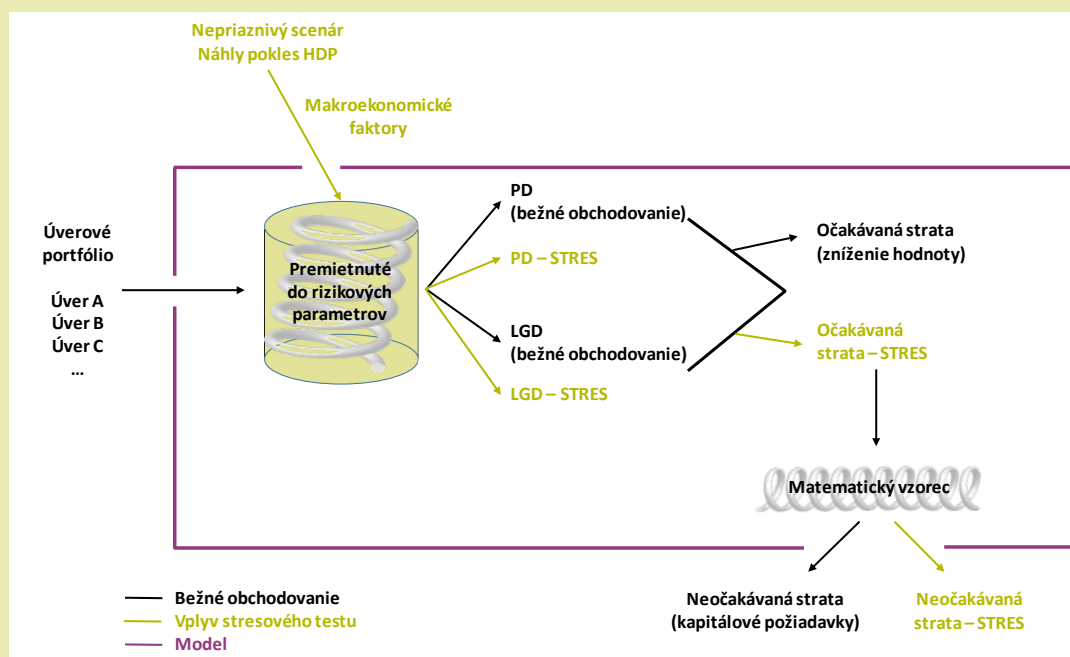
Rámček 4

Prevod makroekonomických parametrov na vplyvy

V prípade úverového rizika je potrebné okrem iného previesť makroekonomické parametre na pravdepodobnosť zlyhania (PD) a straty v prípade zlyhania (LGD). Napríklad pravdepodobnosť zlyhania spotrebiteľského úverového portfólia by sa mala počítať okrem iného podľa koeficientu reakcie na HDP, súkromnej spotreby, nezamestnanosti a úrokových sadzieb.

PD a LGD sú pre bankové modely vstupnými parametrami, z ktorých sa vypočíta očakávaná a neočakávaná strata a kapitálové požiadavky. Zjednodušene je to znázornené v *ilustrácii 3*

Ilustrácia 3 – Prevod parametrov na vplyvy (v prípade úverového rizika)



Poznámka: Interné modely, ktoré banka používa na účtovné a regulačné účely, sa môžu používať aj na účely stresového testovania. Banky však môžu mať na účely stresových testov aj vlastné osobitné modely.

Zdroj: EDA.

60 V prípade bánk využívajúcich vlastné modely je pre vierohodnosť výsledkov stresových testov rozhodujúca správnosť týchto modelov. Keďže si však tieto modely

vytvárajú banky samy, nemusia byť objektívne³⁶, čo poukazuje na potrebu dôkladného zabezpečenia kvality.

61 Ak banky nedisponujú vhodnými modelmi na výpočet parametrov úverového rizika (t. j. PD a LGD, pozri *ilustráciu 3*), očakáva sa, že použijú referenčné hodnoty úverového rizika prevzaté od ECB. Tieto referenčné hodnoty boli získané z modelov riaditeľstva ECB pre makroprudenciálnu politiku a finančnú stabilitu (GR MF) a riaditeľstva útvarov ECB poverených menovou politikou.

62 Okrem výslednej neistoty modelov sme zistili nedostatky aj v niektorých použitých predpokladoch.

63 Referenčné hodnoty by mali pozostávať z koeficientu alebo súboru koeficientov pre jednotlivé rizikové parametre (PD, LGD atď.), ktorými sa meria reakcia daného rizika na jednotlivé makroekonomické premenné. Metodika použitá na tvorbu referenčných hodnôt a referenčné hodnoty ako také (vrátane koeficientov) bola prediskutovaná s vnútroštátnymi príslušnými orgánmi. Referenčné hodnoty boli schválené dozornou radou EBA³⁷. ECB však príslušným bankám neposkytuje tieto presné koeficienty ani ich neuverejňuje. Namiesto toho sa výsledky pre jednotlivé typy portfólií a jednotlivé krajiny získavajú z makroekonomických premenných v základnom a nepriaznivom scenári a bankám sa oznamuje len tento výsledok. V dôsledku toho sa celkovo znížila transparentnosť³⁸ a banky sa v našom prieskume k tomu vyjadrili, že proces tvorby referenčných hodnôt úverového rizika je pre ne „čiernou skrinkou“.

64 Prístup zdola nahor bol obmedzený uložením viacerých maximálnych a minimálnych hodnôt (pozri bod *54*). EBA vykonal niekoľko *ad hoc* posúdení (zahŕňajúce aj údaje od bánk) s cieľom odhadnúť vplyv týchto maximálnych a minimálnych hodnôt na výsledky bánk. Vzhľadom na obmedzené zdroje však EBA

³⁶ V prípade chýb pri vypracovaní, zavedení alebo použití týchto modelov môže dôjsť k preceneniu alebo podceneniu rizík, a to aj vo významnej miere. Toto riziko sa všeobecne označuje ako riziko modelu. Banky môžu takisto kalibrovať modely, aby minimalizovali vplyv stresu na ich výsledky.

³⁷ Metodika tvorby referenčných hodnôt bola predstavená aj bankovému sektoru (len banky eurozóny) v rámci pracovného seminára venovaného stresovým testom pred vykonaním stresových testov.

³⁸ EBA sa domnieva, že väčšia transparentnosť v súvislosti s metodikou získavania referenčných hodnôt úverového rizika môže bankám uľahčiť manipuláciu s výsledkami. Manipulácia je však možná vo všetkých častiach procesu.

nebol schopný predložiť komplexný prehľad o vplyve týchto maximálnych a minimálnych hodnôt na výsledky.

65 Na vykonávanie svojich prognóz potrebujú banky vychádzať z určitých predpokladov. Niektoré z týchto predpokladov sú dané metodikou, k iným môžu dospieť banky samy. Jednou kľúčovou metodickou voľbou bolo rozhodnutie, že sa bude predpokladať statická, nie dynamická súvaha, a to konkrétne nemenný obchodný model počas celého obdobia prognózy. To znamená, že splatné aktíva a pasíva sú v prognózach bánk nahradené položkami s podobnými vlastnosťami.

66 Predpoklad o statickej súvahe má určité nedostatky:

- banky pod silným vplyvom stresovej situácie zvyknú strácať obchodné príležitosti a prístup k financovaniu (najmä k veľkoobchodnému alebo medzibankovému financovaniu). To však vo výpočtoch bánk nie je možné zohľadniť.
- banky by do určitej miery mohli bojovať proti negatívnym účinkom nepriaznivého scenára využitím možností ozdravenia³⁹, ako je predaj aktív. Predpoklad o statickej súvahe však bankám neumožňuje zahrnúť do prognózy v prípade nepriaznivého scenára takéto opatrenia. Aj keď uznávame, že EBA/príslušné orgány by museli posúdiť vierohodnosť a uskutočniteľnosť takýchto krokov, treba poznamenať, že Bank of England do svojho stresového testu v roku 2018 zahrnula použitie tzv. strategických krokov riadenia, ktoré by banka v prípade stresového scenára mohla realisticky vykonať. Nezohľadnenie tohto aspektu je prekážkou pri posudzovaní skutočnej odolnosti bánk, ktoré by mali v prípade stresových podmienok problémy.

EBA má obmedzený prehľad o spoľahlivosti výpočtov bánk

67 EBA má právny základ na to⁴⁰, aby sa priamo podieľal na kontrole kvality modelov a výsledkov bánk. EBA má konkrétne právomoc i) vyžiadať si informácie priamo od bánk; ii) požiadať príslušné orgány o vykonanie osobitného preskúmania; iii) požiadať

³⁹ Môže to zahŕňať uplatnenie opatrení uvedených v pláne ozdravenia banky. V plánoch ozdravenia sa načrtávajú opatrenia, ktoré banka môže vykonať v prípade, že sa jej finančná situácia výrazne zhorší. Je ich potrebné každý rok aktualizovať.

⁴⁰ Článok 32 ods. 3 písm. a) a článok 32 ods. 3 písm. b) nariadenia o EBA.

príslušné orgány o vykonanie kontroly na mieste a iv) požiadať príslušné orgány, aby požadovali od bánk nezávislý audit príslušných informácií.

68 V dôsledku súčasnej štruktúry riadenia a obmedzených zdrojov sa však EBA v plnej miere spoliehal⁴¹ na príslušné orgány, pokiaľ ide o zabezpečenie kvality. Zabezpečeniu kvality sa pracovníci EBA priamo venovali len pri teste v roku 2011, pričom im pomáhal tím vnútroštátnych expertov a expertov ECB/ESRB.

69 EBA vytvoril štandardné formuláre, do ktorých mali banky vyplniť všetky požadované údaje (až 900 000 údajových bodov pre väčšie banky). EBA k týmto formulárom poskytol aj súvisiace usmernenia.

70 Banky mali vyplnené formuláre predložiť svojim príslušným orgánom, ktoré mali následne vykonať kontroly na zabezpečenie kvality údajov. Potom mali príslušné orgány odoslať tieto formuláre do EBA.

71 Po prijatí súborov uskutočnil EBA automatické kontroly kvality údajov v predložených formulároch. Akékoľvek zistené problémy s kvalitou údajov sa vrátili príslušným orgánom na objasnenie.

72 Preto sme skúmali, či:

- a) EBA mal dostatočné uistenie o kontrolách kvality vykonávaných príslušnými orgánmi;
- b) či vlastné kontroly EBA boli dostatočné na zabezpečenie kvality výsledkov poskytnutých bankami.

EBA mal obmedzené informácie o kontrolách kvality vykonaných na úrovni príslušných orgánov

73 Pokiaľ ide o kontroly kvality, ktoré mali vykonávať príslušné orgány, v metodickom opise sa uvádzali určité kroky, ktoré mali príslušné orgány uskutočniť (t. j. príslušné orgány mali „preskúmať“, „požadovať“, „namietat“ atď.). Metodický opis bol záväzný dokument. Na druhej strane EBA vytvoril osobitnú príručku na účely zabezpečenia kvality. V nej poskytol usmernenia pre príslušné orgány k preskúmaniu výpočtov bánk a namietaniu proti výsledkom predloženým bankami. Túto príručku

⁴¹ Pozri napríklad príručku zabezpečenia kvality EBA.

schválila Rada orgánov dohľadu ako nezáväzný dokument, čím ponechala príslušným orgánom značný priestor na vlastnú úvahu.

74 Od príslušných orgánov sa očakávalo, že požiadajú banky, aby im poskytli vysvetľujúcu poznámku alebo iné dokumenty vo formáte, ktorý vymedzí príslušný orgán, vrátane kvalitatívnych informácií uvedených v prílohe III k metodologickej poznámke. Očakávalo sa, že príslušné orgány tieto vysvetlivky použijú v procese zabezpečenia kvality ako pomôcku na zmysluplnú analýzu predložených údajov. Kvalita a úroveň podrobnosti týchto poznámok sa v rámci príslušných orgánov líšili⁴².

75 EBA nepovažoval svoju pozíciu za takú, aby mohol systematicky klásť otázky alebo monitorovať prácu príslušných orgánov. Zistili sme, že EBA nemal žiadne podrobné informácie o hĺbke ani rozsahu kontrol vykonávaných príslušnými orgánmi, najmä:

- či príslušné orgány posudzujú fungovanie modelov bánk na účely stresového testu podľa minimálnych noriem z hľadiska ekonometrickej správnosti a reakcie na rizikové parametre. Podľa nášho prieskumu medzi príslušnými orgánmi a podľa uskutočnených rozhovorov orgány dohľadu v skutočnosti nevykonávali hĺbkové kontroly týchto modelov na mieste. Orgány dohľadu napadli správnosť modelov len v prípade, že našli nevierohodné údaje.
- do akej miery výsledky ovplyvnilo uplatnenie obmedzení (maximálnych a minimálnych hodnôt), t. j. ako veľmi by sa výsledky líšili (v pozitívnom alebo negatívnom smere), ak by tieto obmedzenia neexistovali. EBA ani príslušné orgány systematicky tieto informácie nezberali,
- do akej miery boli výsledky ovplyvnené inými údajmi, napríklad referenčnými hodnotami úverového rizika od ECB. Okrem toho EBA nemal informácie o tom, či sa referenčné hodnoty použili preto, lebo vnútorné modely bánk boli nedostatočné, alebo preto, lebo referenčné údaje boli priaznivejšie ako vlastné výpočty bánk. Príslušné orgány sa môžu podľa vlastného uváženia rozhodnúť, či použijú alebo nepoužijú referenčné hodnoty úverového rizika od ECB, ak posúdia údaje od banky ako príliš optimistické alebo ak považujú vlastný model banky za neprimeraný.

⁴² Z nášho prieskumu napríklad vyplynulo, že komplexnosť údajov poskytovaných príslušným orgánom v súvislosti s prílohou 3 v roku 2016 sa výrazne líšila (dokumenty mali od 11 do 180 strán).

76 V príručke zabezpečenia kvality sa navrhovalo, aby príslušné orgány vykonávali samohodnotenie toho, ako túto príručku uplatňujú. Ani jeden z príslušných orgánov však EBA takéto hodnotenie nepredložil.

Vlastné kontroly EBA sú nedostatočné

77 V súvislosti s testom v roku 2018 mal EBA k dispozícii len obmedzené personálne zdroje – približne sedem ekvivalentov plného pracovného času. EBA vykonal automatické kontroly údajov, ktoré predložili príslušné orgány. Boli to i) číselné kontroly (nesprávne znaky, medzisúčty by nemali byť väčšie ako súčty atď.); ii) overenie správnosti uplatňovania obmedzení stanovených v metodike a iii) štatistické kontroly hodnovernosti. Výsledky týchto kontrol EBA oznámil príslušným orgánom, ktoré následne zodpovedali za ďalšie kroky.

78 V rámci kontrol hodnovernosti sa porovnávali rôzne údaje získané od bánk. Údaje, ktoré sa odchyľovali od bežného rozptylu, boli označené ako potenciálne problematické z hľadiska kvality (mimoriadne hodnoty).

79 V prípade týchto kontrol sa všetky banky posudzovali v rámci jednej skupiny. Malá veľkosť vzorky znamenala, že partnerské skupiny (vo forme bánk s podobnou geografickou expozíciou a súvisiacimi stresovými úrovňami, bánk s podobnými obchodnými modelmi alebo bánk s podobnou mierou finančného zdravia) nemohli byť vytvorené. Identifikácia mimoriadnych hodnôt zo strany EBA preto mala len malý význam pre overenie výsledkov, keďže sa ponúka veľa hodnoverných možností vysvetlenia mimoriadnych hodnôt. Ak by sme sa dokonca dívali len na mimoriadne hodnoty, môže to v skutočnosti odvieť pozornosť od kritickejších prípadov, menovite od bánk, ktorých hodnoty mali byť určené ako mimoriadne, ale nestalo sa tak.

80 Napriek svojej úlohe koordinátora EBA nebol systematicky informovaný – ani nemal zdroje na to, aby systematicky požadoval informácie vyplývajúce z činností dohľadu príslušných orgánov (ako je hodnotenie SREP⁴³ od banky), ktoré by boli relevantné pre posúdenie platnosti výsledkov stresového testu.

81 EBA poskytol obmedzené informácie o tom, do akej miery príslušné orgány nadviazali na problémy s kvalitou, ktoré nastolil. Keď EBA vyjadril obavy týkajúce sa konzervativizmu výsledkov, odpoveď závisela od dobrej vôle príslušných orgánov.

⁴³ Celkové skóre SREP sa pohybuje od stupňa 1 (žiadne rozpoznateľné riziko) až po stupeň 4 (vysoké riziko).

Kvalita spätnej väzby za rok 2018 sa v skutočnosti výrazne líšila medzi jednotlivými príslušnými orgánmi. V prípade, že EBA prijal vysvetlenia, nemal čas ani zdroje na to, aby mohol vzniesť závažné námietky. V prípade, že nedostal žiadne vysvetlenie, veľakrát nevykonával následnú kontrolu, pretože predpokladal, že príslušný orgán mal opodstatnené dôvody, prečo nevyjadril ďalšie pripomienky.

82 Krátko po tom, ako EBA uverejnil výsledky stresového testu, sa v niektorých bankách prejavilo niekoľko prípadov kapitálových medzier. Tieto medzery sa objavili za normálnych hospodárskych a finančných podmienok (t. j. nie v rámci stresového scenára). Pomer CET 1⁴⁴ v základnom scenári neodrážal tieto situácie. EBA sa v praxi spoliehal na východiskové údaje poskytnuté bankami.

83 Keďže EBA sa na účely zabezpečenia kvality spoliehal na príslušné orgány, v procese zabezpečenia kvality teda zohrával len obmedzenú úlohu. Rada orgánov dohľadu sa nikdy nerozhodla využiť svoje právomoci vyplývajúce z nariadenia o EBA, najmä právomoci požadovať od príslušných orgánov, aby vykonali osobitné preskúmania alebo kontroly na mieste (pozri body 67 – 68).

Publikácie EBA a príslušných orgánov mali rôzny stupeň kvality

84 Výsledky a kľúčové relevantné údaje zo stresového testu v rámci celej EÚ sa uverejnili v novembri 2018. Vplyv stresového testu sa prejavuje najmä zmenou kapitálu CET 1 a ukazovateľa finančnej páky⁴⁵. Na webovom sídle EBA sú k dispozícii dokumenty s analýzou výsledkov a takisto je umožnený prístup k databáze s informáciami zhromaždenými od bánk v priebehu postupu.

85 Podobne ako EBA uverejnili výsledky stresového testu aj niektoré príslušné orgány a zúčastnené banky.

⁴⁴ Pomer CET 1 = kapitál CET 1/Σ hodnôt rizikových expozícií (bez úverového rizika, trhového rizika, operačného rizika atď.).

⁴⁵ Tento ukazovateľ sa zaviedol po finančnej kríze na obmedzenie nadmerného využívania pákového efektu v bankovom sektore (nezohľadňujú sa v ňom riziká vzťahujúce sa na banku). Počíta sa ako podiel kapitálu Tier 1 a súčtu hodnôt expozície aktív a podsúvahových položiek.

86 Preskúmali sme preto:

- a) relevantnosť uverejnených výsledkov EBA;
- b) správnosť oznámení príslušných orgánov a bánk.

EBA uverejnil nevídané množstvo údajov, ale niektoré kľúčové informácie chýbajú

87 Množstvo informácií, ktoré EBA uverejnil, je oveľa väčšie ako v prípade informácií, ktoré o svojich vlastných stresových testoch uverejňujú iné orgány. Výsledkom toho je väčšia transparentnosť, najmä z pohľadu orgánov dohľadu, bankových analytikov a ostatnej odbornej verejnosti.

88 Na účely posúdenia informačnej hodnoty údajov uverejnených EBA sme preskúmali, či uverejnené údaje poskytli odpovede na tieto otázky:

- a) Aké boli rozhodujúce faktory výsledkov?
- b) Sú výsledky porovnateľné?
- c) Je jasné, či sú banky v EÚ a finančný systém EÚ odolné proti otrasom?

Informácie o vodičoch

89 Na súhrnnej úrovni sa v správe EBA analyzujú hlavné faktory sledovaných vplyvov podľa typu rizika (úverové, trhové, operačné) a podľa účinkov na hlavné súvahové položky. Okrem toho je k dispozícii podrobnejší opis vplyvu konkrétnych typov rizík a metodických predpokladov (napr. sa uvádza, že straty vyplývajúce z úverového rizika sú hlavnou príčinou stresových účinkov).

90 V správe EBA o výsledkoch chýbajú tieto dôležité informácie:

- Do akej miery boli úverové straty, ktoré sú zďaleka najdôležitejšou príčinou negatívnych výsledkov, ovplyvnené novými zlyhaniami alebo objemom už predtým zlyhaných aktív⁴⁶.
- Do akej miery mala metodika EBA vrátane predpokladov a obmedzení EBA (pozri bod 64) alebo využitia referenčných hodnôt úverového rizika ECB (pozri body 60 – 63) vplyv na výsledky. Samotný EBA doteraz tieto aspekty nijako nevyhodnotil.

Porovnanie výsledkov

91 EBA vo svojej správe upozorňuje na skutočnosť, že medzi jednotlivými bankami sú veľké rozdiely. Výsledky jednotlivých bánk naozaj nie je možné ľahko porovnať. Dôvodov je viacero, napríklad:

- predpoklad o statickej súvahe (pozri body 65 – 66) a ďalšie normatívne prvky (pozri bod 64) metodiky majú na jednotlivé banky rozdielne účinky.
- na výsledky bánk (t. j. zmeny v pomere kapitálu CET 1) vplýva prístup, ktorý používajú na výpočet svojich regulačných kapitálových požiadaviek, t. j. ovplyvňuje menovateľa pomeru⁴⁷ (pozri bod 59);
- každá banka transformuje parametre základného a nepriaznivého scenára vlastným spôsobom (väčšinou prostredníctvom individualizovaných modelov) (pozri body 59 – 60);

⁴⁶ Druhý aspekt je obzvlášť dôležitý, keďže takéto straty môžu prameniť z toho, že metodika EÚ je prísnejšia ako účtovníctvo banky. Ak by to bolo tak, úverové straty v stresovom teste môžu v skutočnosti odhaliť nedostatočnú tvorbu rezerv v súčasnosti, nie ďalšie budúce straty vplyvom nepriaznivého scenára.

⁴⁷ Napríklad kapitálové požiadavky v prípade úverového rizika ostávajú väčšinou nezmenené v prípade bánk (najmenej sofistikovaných), ktoré uplatňujú normalizovaný prístup, ale zvyšujú sa v prípade bánk, ktoré uplatňujú prístup na základe interných ratingov (IRB), lebo v takom prípade sa zvyšuje pravdepodobnosť zlyhania. Nepriaznivý scenár však do veľkej miery odrážajú len kapitálové požiadavky (najsofistikovanejších) bánk, ktoré uplatňujú prístup IRB.

- V rámci príslušných orgánov neexistoval rovnaký prístup zabezpečovania kvality medzi príslušnými orgánmi (pozri body 73 – 83).

92 Ako sa uvádza v bode 87, EBA uverejňuje širokú škálu užitočných informácií, ktoré by inak neboli k dispozícii. EBA však vo svojej správe neposkytol niektoré vysvetlenia, ktoré by čitateľom pomohli zorientovať sa v údajoch. Správa napríklad neobsahovala analýzu bánk podľa krajín⁴⁸ s porovnaním výsledkov bánk podľa relatívnej závažnosti nepriaznivého scenára v príslušnej krajine. Chýbajú napríklad vysvetlenia:

- do akej miery sa líšili stresové úrovne medzi jednotlivými krajinami,
- do akej miery sa stresové úrovne líšili od finančnej krízy (podobné porovnanie vykonala Bank of England),
- aké prístupy uplatňovali banky pri výpočte svojich kapitálových požiadaviek a aký to malo vplyv na výsledky⁴⁹.

93 *Rámček 5* obsahuje príklady analýz, ktoré sme vykonali na uvedenie výsledkov testu 2018 do správneho kontextu. Takéto informácie a ich implikácie z hľadiska odolnosti však EBA do uverejnených údajov nezahrnul.

⁴⁸ Napríklad, na rozdiel od správy z roku 2016 obsahuje správa z roku 2018 jednu tabuľku s porovnaním súhrnných prechodných pomerov kapitálu CET 1 a pomerov v plnej výške podľa jurisdikcií, ale bez rozpisu podľa krajín eurozóny (uvádzajú sa len údaje za šesť krajín, eurozónu a EÚ). Treba poznamenať, že v roku 2016 sa údaje podľa jednotlivých krajín z konečných uverejnených údajov vylúčili na žiadosť ECB, ktorá vystupovala v úlohe príslušného orgánu.

⁴⁹ EBA vo svojej správe (s. 22) uvádza len to, že „pri porovnaní výsledkov jednotlivých bánk v plnej výške a prechodných výsledkov sa vývoj pomeru kapitálu a jeho vplyv s prechodnými opatreniami a bez nich medzi jednotlivými bankami líši“. To nijako nevysvetľuje, aký prínos mali tieto odlišné opatrenia pre banky, aj keď v interaktívnych nástrojoch online je to viditeľné.

Rámček 5

Výsledky z roku 2018 – príklady, čo mal EBA vysvetliť

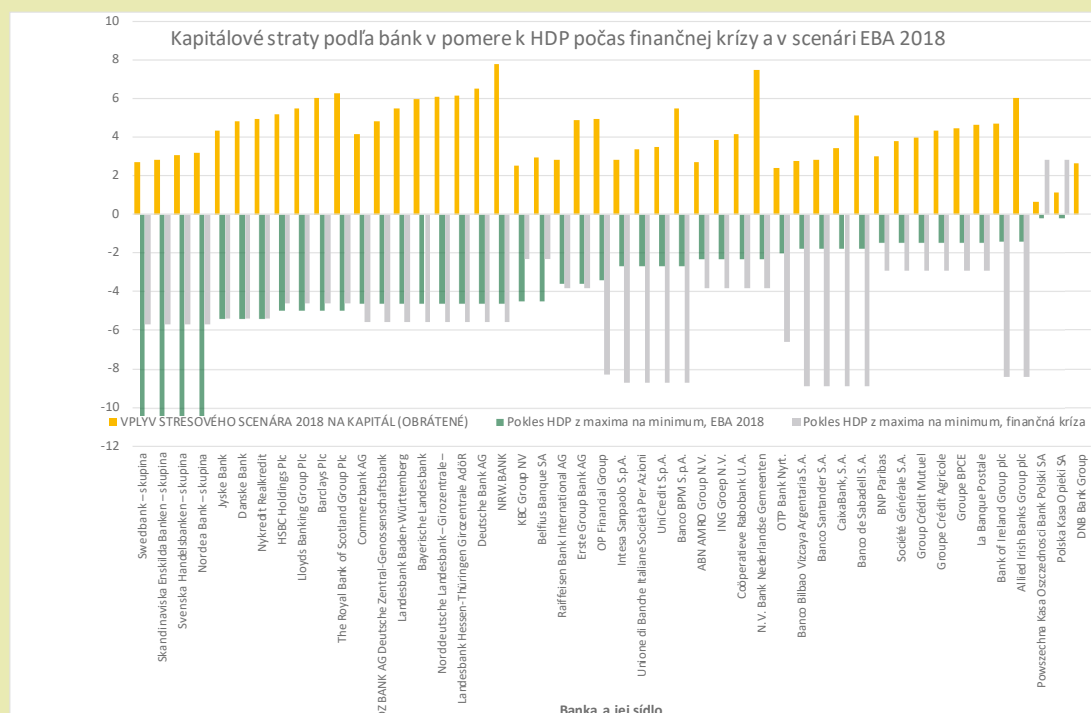
V roku 2018 banky zo Švédska a Belgicka napriek výkyvom DPH, ktoré boli vysoko nad priemerom a dvojnásobné v porovnaní s obdobím finančnej krízy, zaznamenali jedny z najnižších účinkov z hľadiska pomeru CET 1. Zúčastnená banka z Maďarska zaznamenala tretí najnižší účinok, pričom čelila podpriemernému poklesu HDP, ktorý nebol v porovnaní s finančnou krízou ani tretinový. Jednoznačne najnižšie účinky zaznamenali poľské banky. V prípade Poľska však nebol zaznamenaný takmer žiadny pokles HDP (-0,2 %).

Najpozoruhodnejší výsledok dosiahli zúčastnené banky z Írska: pri druhom najnižšom poklese HDP (ani nie 20 % v porovnaní s finančnou krízou) zaznamenali vysoko nadpriemerné účinky.

Mimoriadne hodnoty, t. j. veľmi významný vplyv na pomer CET 1, zaznamenali jedna banka z Holandska (N.V. Bank Nederlandse Gemeenten) a jedna z Talianska (Banco BPM).

Podrobnosti o všetkých krajinách sú znázornené v *ilustrácii 4* a *tabuľke 2*.

Ilustrácia 4 – Kapitálové straty podľa bánk v pomere k poklesu HDP počas finančnej krízy a v nepriaznivom scenári



Zdroj: EDA na základe údajov EBA.

Tabuľka 2 – Porovnanie poklesu HDP (z maxima na minimum [PTT]) s vplyvom na pomer CET 1 (prechodným)

Porovnanie s finančnou krízou	Krajina	Počet bánk	Porovnanie s priemerným PTT (poklesom HDP z maxima na minimum) (EÚ)	Vplyv na CET 1 (v porovnaní s priemerom)
Výrazne pod úrovňou finančnej krízy	ES	4	pod priemerom	zmiešaný (veľmi malý až malý a 1x veľký)
	IT	4	pod priemerom	zmiešaný (malý až veľmi malý a 1x veľký)
	HU	1	pod priemerom	veľmi malý
	IE	2	výrazne pod úrovňou	veľký až veľmi veľký
	FI	1	blízko priemeru	veľký
Pod úrovňou finančnej krízy	NL	4	pod priemerom	zmiešaný [malý až veľmi malý a 1x mimoriadne veľký (mimoriadna hodnota)]
	FR	6	výrazne pod úrovňou	zmiešaný (malý až veľmi malý a 3x veľký)
	DE	8	nad priemerom	zmiešaný [veľký až veľmi veľký a 1x mimoriadne veľký (mimoriadna hodnota), ale 1x malý]
Blízko úrovne finančnej krízy	DK	3	výrazne nad úrovňou	veľký
	AT	2	blízko priemeru	zmiešaný (1x veľký, 1x veľmi malý)
Nad úrovňou finančnej krízy	UK	4	nad priemerom	veľký až veľmi veľký
Výrazne nad úrovňou finančnej krízy	SE	4	výrazne nad úrovňou	veľmi malý
	BE	2	nad priemerom	veľmi malý
	PL	2	takmer žiadny pokles	mimoriadne malý vplyv (mimoriadna hodnota)

Zdroj: EDA na základe údajov EBA.

Odolnosť bánk a finančného systému

94 EBA vo svojej správe prezentuje za každú banku vývoj niekoľkých kapitálových ukazovateľov (ako je kapitál CET 1 alebo ukazovateľ finančnej páky), t. j. uvádza hodnotu za rok 2017, hodnotu po otrasoch (v roku 2020) a rozdiel medzi týmito dvoma hodnotami. Jedným zo zlepšení v porovnaní s minulosťou je, že v správe z roku 2018 sú banky po prvýkrát zoradené podľa veľkosti pomeru kapitálu CET 1.

95 Na získanie obrazu o odolnosti bánk, t. j. na zistenie, či by daná banka za nepriaznivých podmienok dodržala alebo nedodržala svoje kapitálové požiadavky, chýbajú v správe EBA podstatné informácie: kapitálové požiadavky na jednotlivé banky (t. j. pilier 1, pilier 2 a požiadavky na kombinovaný vankúš).

96 Pracovníci EBA síce navrhli uverejnenie kapitálových požiadaviek, ich návrh však zamietla Rada orgánov dohľadu. Vo svojom stanovisku z roku 2015 sa však EBA dôrazne zasadzoval za uverejňovanie požiadaviek na vlastné zdroje. Poukazoval takisto

na to, že v smernici o zneužívaní trhu⁵⁰ sa požaduje uverejňovanie kapitálových požiadaviek na inštitúcie, ktoré verejne obchodujú s cennými papiermi⁵¹. Vtedajší predseda Rady orgánov dohľadu EBA opakovane verejne vyhlasoval, že príslušné orgány by mali tieto informácie uverejňovať. Pre porovnanie, Bank of England vo výsledkoch svojich stresových testov tieto informácie uverejňuje⁵². Prax sa v tejto oblasti medzi jednotlivými PO (ktoré majú právomoc tieto požiadavky uverejňovať) a bankami (ktoré ich môžu uverejňovať z vlastnej iniciatívy) líši.

97 Keďže EBA neuverejnil kapitálové požiadavky na banky, čitatelia si musia túto informáciu získať z iných verejných zdrojov, v ktorých sa údaje často uvádzajú nekonzistentne a v rôznych formách. V prípade stresového testu z roku 2016 sme vyhládali túto informáciu pre vzorku ôsmich bánk a zistili sme, že by porušili nielen požiadavky na kombinovaný vankúš, ale aj minimálne kapitálové požiadavky (t. j. pilier 1 a pilier 2). V správe EBA z roku 2016 sa táto dôležitá informácia neuvádza.

98 Na základe údajov z roku 2018, ktoré mal EBA k dispozícii, sme dospeli k záveru, že minimálne kapitálové požiadavky (pilier 1 a pilier 2 na báze CET 1) by neporušila žiadna banka. Štyri banky by však porušili prahovú úroveň uvedenú v článku 27 ods. 1 smernice o ozdravení a riešení krízových situácií bánk⁵³ (požiadavku na vlastné zdroje plus 1,5 percentuálneho bodu), čím sa môžu spustiť opatrenia včasnej intervencie. Identifikovali sme takisto deväť bánk, ktoré by porušili požiadavky na kombinovaný vankúš.

99 Znepokojujúca je aj skutočnosť, že v prípade mnohých bánk existovalo riziko porušenia 3 % prahovej úrovne ukazovateľa finančnej páky v prípade hospodárskeho

⁵⁰ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2003/6/ES z 28. januára 2003 o obchodovaní s využitím dôverných informácií a o manipulácii s trhom (zneužívanie trhu) (Ú. v. EÚ L 96, 12.4.2003, s. 16).

⁵¹ EBA, stanovisko k interakcii piliera 1, piliera 2, požiadaviek na kombinovaný vankúš a obmedzení rozdeľovania, 16.12.2015, odseky 10 – 13, 15.
<https://www.eba.europa.eu/documents/10180/983359/EBA-Op-2015-24+Opinion+on+MDA.pdf>.

⁵² Stresové testovanie bankového systému Spojeného kráľovstva: výsledky z roku 2017, súhrnné aj podľa jednotlivých bánk, s. 10.

⁵³ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2014/59/EÚ (Ú. v. EÚ L 173, 12.6.2014, s. 190).

poklesu. Táto skutočnosť by si určite zaslúžila väčšiu pozornosť než jeden riadok v 60-stranovej správe EBA⁵⁴.

100 Vzhľadom na to, že pri stresových testoch sa používa predpoklad statickej súvahy, znamená to, že EBA nezhrmažďuje informácie o riadiacich opatreniach, ktoré by banky mohli prijať, najmä o ich možnostiach ozdravenia, a preto takéto informácie nemôže uverejniť. Bez tejto doplňujúcej informácie nie je možné posúdiť schopnosť bánk zmierniť negatívne účinky nepriaznivého scenára, a teda ani ich odolnosť⁵⁵.

101 Nepriaznivé scenáre sa v rámci jednotlivých rokov menia, pokiaľ ide o závažnosť a riziká, na ktoré sa vzťahujú. V dôsledku toho je ťažké posúdiť, či sa odolnosť bánk v priebehu času zlepšila alebo zhoršila.

102 Celkový záver EBA z roku 2016 bol, že bankový systém EÚ je odolný. EBA vo svojej správe z roku 2018 neurobil to isté vyhlásenie, ale niekoľko príslušných orgánov tvrdilo, že výsledky preukázali odolnosť bánk, na ktorými vykonávali dohľad. Okrem toho nie je možné opísať stav všetkých jednotlivých bánk ani finančných systémov vo všetkých krajinách ako bezproblémový:

- z porovnania s finančnou krízou z roku 2008 by sa dalo preukázať, či sú banky v EÚ pripravené na zvládnutie takých náročných otrasov lepšie ako pred desiatimi rokmi. Ako sme však už vysvetlili, závažnosť otrasov bola v nepriaznivom scenári v porovnaní s finančnou krízou menšia,
- niektoré jednotlivé banky porušili alebo takmer porušili regulačné minimálne požiadavky (pozri body 97 – 98), a nevykonala sa žiadna analýza (ktorá by zahŕňala zosilňujúce účinky, spoločné vzory atď.), pokiaľ ide o systém ako celok,
- existuje zopár príkladov bánk, v ktorých sa krátko po uverejnení stresového testu prejavili závažné kapitálové medzery.

103 Napokon konštatujeme, že bývalá predsedníčka dozornej rady ECB opakovane zdôraznila, že „pri vykonávaní dôkladnej revízie súvah v kombinácii so stresovým testom [ECB] podstatne obohatila [svoje] vedomosti o skutočnej finančnej situácii

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

⁵⁵ Súčasťou priebežného dohľadu je aj posúdenie dôveryhodnosti a realizovateľnosti týchto možností ozdravenia.

bánk.“⁵⁶. So zreteľom na stresový test z roku 2018 poznamenala, že pre orgán finančného dohľadu je veľmi nákladný a neposkytuje dostatok nových poznatkov⁵⁷.

104 Vtedajší predseda EBA zdôraznil pozitívnu úlohu, ktorá zohráva „významný tlak v oblasti dohľadu, ktorý koordinuje EBA prostredníctvom niekoľkých stresových testov a rekapitalizačných opatrení“⁵⁸ pri posilňovaní podielov kapitálu bánk a že „podrobné zverejnenie výsledkov takisto posilnilo trhovú disciplínu a prispelo k obnoveniu dôvery“⁵⁹. Tiež uviedol, že⁶⁰ „bez ohľadu na množstvo uverejnených údajov“ [...] je informačná hodnota výsledkov obmedzená vzhľadom na „nespojitosť výsledkov stresového testu s úkonmi v oblasti dohľadu a nekonzistentnosť medzi transparentnosťou výsledkov a neprehľadnosťou spomínaných úkonov“.

Oznámenia niektorých príslušných orgánov a bánk vytvárajú príliš pozitívny obraz

105 Pred uverejnením výsledkov schválila Rada orgánov dohľadu komunikačný protokol pre stresový test na úrovni celej EÚ, ktorého cieľom bolo podporiť koordináciu, konzistentnosť a súdržnosť komunikácie navonok. Tento protokol je zameraný na styk s príslušnými orgánmi a na ich komunikáciu navonok a stanovujú sa v ňom minimálne normy týkajúce sa údajov uverejnených príslušnými orgánmi a bankami.

106 tlačové správy o stresových testoch, ktoré uverejňujú príslušné orgány a zúčastnené banky, sa však líšia, pokiaľ ide o množstvo aj o obsah. ECB vo svojom oznámení uviedla správu EBA. Zistili sme však prípady, a to aj v eurozóne, keď vnútroštátne príslušné orgány alebo banky podávali priaznivý obraz o odolnosti banky alebo finančného systému na úrovni krajiny, aj keď došlo k porušeniu zákonných

⁵⁶ Prejav, ktorý predniesla Danièle Nouy, *A year of the SSM – résumé and outlook* (Rok európskeho jednotného mechanizmu dohľadu – zhrnutie a výhľad) na konferencii *European Supervisor Education Initiative Conference* (Konferencia Vzdelávacej iniciatívy európskych orgánov dohľadu) v roku 2015, Praha, október 2015.

⁵⁷ Handelsblatt, *EZB fordert Banken-Stresstest 2.0*, A Kröner, J. Deters, 27. novembra 2018.

⁵⁸ Prejav, ktorý predniesol Andrea Enria, vtedajší predseda Európskeho orgánu pre bankovníctvo, prejav v Národnej banke Rumunska, 14.6.2017.

⁵⁹ Úvodné vyjadrenia: Andrea Enria, na kolokviu EBA-IMF v Londýne, 1.3.2017.

⁶⁰ Andrea Enria, vtedajší predseda Európskeho orgánu pre bankovníctvo, prejav v Národnej banke Rumunska, 15. novembra 2018.

minimálnych požiadaviek v prípade nepriaznivého scenára (pozri [rámček 6](#)). Z toho vyplýva, že EBA nemá právomoc stanoviť, čo jednotlivé príslušné orgány a zúčastnené banky uverejňujú. Je to o to závažnejšie, že od všetkých príslušných orgánov sa požaduje, aby návrhy oznámení pred uverejnením zaslali pracovníkom EBA.

Rámček 6

Niektoré oznámenia sú zavádzajúce

Niektoré centrálné banky nevydali vlastné tlačové vyhlásenia, ale namiesto toho sa odvolali na údaje, ktoré uverejnil EBA. Iné príslušné orgány sa vyjadrovali o výsledkoch bánk vo vlastných jurisdikciách veľmi pozitívne. Aj keď poukázali na podpriemerné zníženie pomerov CET 1, nezmienili pri tom, že aj úroveň stresových podmienok, ktorým boli dané banky vystavené, bola podpriemerná, alebo jednoducho ignorovali banky so slabými výsledkami.

Objavili sa aj zásadné rozdiely v tom, ako banky prezentovali svoje vlastné výsledky. Napríklad nie všetky banky uviedli, že pri nepriaznivom scenári porušili prahovú úroveň požiadavky na vlastné prostriedky plus 1,5 bazického bodu relevantnú pre včasnú intervenciu.

Navyše, niekoľko ďalších bánk neuviedlo, že v prípade nepriaznivého scenára by nespĺnili prechodný ukazovateľ finančnej páky, ktorý je od 1. januára 2019 pre banky v EÚ povinný. Jedna banka uverejnila tlačové vyhlásenie, v ktorom napriek komunikačnému protokolu tvrdila, že stresový test v roku 2018 mal nepriaznivejší scenár ako v predchádzajúcich rokoch.

Závery a odporúčania

107 Na základe nariadenia o EBA z roku 2010 dostal EBA v spolupráci s ESRB úlohu iniciovať a koordinovať stresové testy v rámci celej Únie. Aby sa zabezpečila „porovnateľnosť a spoľahlivosť metód, postupov a výsledkov“, nariadením sa orgánu EBA takisto udelila právomoc požadovať informácie priamo od finančných inštitúcií a požiadať príslušné orgány, aby vykonali osobitné preskúmania, kontroly na mieste a zúčastňovali sa na týchto činnostiach (pozri body **04**, **07** a **67**).

108 V praxi sa EBA rozhodol svoju úlohu obmedziť na iniciovanie testov, zabezpečenie metodiky a na základnú koordináciu činností pri stresových testoch, a nevynaložil ďalšie reálne úsilie na zabezpečenie spoľahlivosti a porovnateľnosti výsledkov, ku ktorým dospeli banky v rámci prístupu zdola nahor (pozri body **67 – 68** a **73 – 76**).

109 Príručka EBA, v ktorej sa opisovali činnosti zamerané na zabezpečenie kvality, ktoré mali vykonávať príslušné orgány, nebola záväzná. Výsledkom bolo, že EBA mal len nedostatočné alebo žiadne informácie o obsahu kontrol vykonaných príslušnými orgánmi a modeloch použitých bankami. Konkrétne, v súlade s vlastným výkladom si EBA nevyžiadal žiadne konkrétne preskúmania ani sa nepodieľal na žiadnej kontrole na mieste; nepodnikol ani žiadne iné činnosti na zabezpečenie porovnateľnosti a spoľahlivosti výsledkov (pozri body **73 – 83**).

Odporúčanie 1 – EBA potrebuje väčšiu kontrolu nad procesom stresových testov

Na zabezpečenie zmysluplnosti, porovnateľnosti a spoľahlivosti uverejnených výsledkov by EBA mal:

- 1) využiť svoje zákonné právomoci na to, aby od príslušných orgánov získal všetky informácie, ktoré považuje za potrebné, a zúčastniť sa na ich návštevách na mieste, ak je to relevantné na získanie uistenia o i) spoľahlivosti metód a modelov, ktoré používajú banky, a ii) výsledkoch bánk. výber bánk, ktoré budú predmetom osobitného dohľadu, by mal EBA uskutočňovať na základe rizík.
- 2) poskytnúť jasné a záväzné usmernenia pre príslušné orgány a v súlade s tým rozvíjať vlastné postupy zabezpečovania kvality.

- 3) V riadne odôvodnených prípadoch zamietnuť výsledky stresového testu, t. j. v prípadoch, keď príslušné orgány a banky nedodržiavajú svoje usmernenia a výsledky neprešli jeho kontrolami kvality.
- 4) Požadovať od rozpočtových orgánov zdroje, ktoré potrebuje na to, aby v plnej miere splnil svoje povinnosti uvedené v nariadení o EBA.

Časový rámec: Stresový test v roku 2022

Odporúčanie 2 – Doplniť súčasný prístup zdola nahor prvkami prístupu zhora nadol

EBA by mal testovať odolnosť finančných inštitúcií proti nepriaznivému vývoju na trhu aj zavedením prístupu zhora nadol, ktorý by bol vo vzťahu k súčasnému prístupu zdola nahor doplňujúci. Tým by sa zabezpečila väčšia konzistentnosť a kontrola celého procesu, pričom by sa zároveň zabezpečili referenčné hodnoty pre stresové testy vykonávané príslušnými orgánmi a jednotlivými finančnými inštitúciami. Výber finančných inštitúcií, ktoré by podliehali tomuto prístupu, sa môže meniť.

Termín: stresový test v roku 2022

110 Východiskovým bodom EBA pre výber bánk bola suma aktív, ale EBA potom prijal *ad hoc* rozhodnutie o vylúčení niektorých bánk (pozri body 19 – 20). Okrem toho EBA nevzal do úvahy systémové riziko, ktoré môžu banky predstavovať pre finančný systém. V dôsledku toho neboli do procesu zahrnuté všetky zraniteľné banky. Niektoré banky, ktoré neboli zahrnuté, boli nedávno predmetom reštrukturalizácie, boli z krajín, v ktorých sú banky v značnej miere vystavené svojim vlastným štátnym dlhopisom alebo majú vysokú koncentráciu nesplácaných úverov (pozri bod 21).

Odporúčanie 3 – Vyberať banky aj podľa rizika, nielen podľa veľkosti

S cieľom zabezpečiť, aby bola vzorka zúčastnených bánk relevantná na pokrytie rizík identifikovaných ako dôležitých pre daný test, by mal EBA zvýšiť geografické pokrytie a pridať kritériá založené na riziku ku kritériu veľkosti pre výber bánk na účely stresových testov.

Časový rámec: Stresový test v roku 2022

111 Zistili sme, že EBA odskúšal banky na základe hospodárskeho poklesu, a nie otrasu vyplývajúceho predovšetkým zo zlyhaní finančného systému, hoci to bol práve tento druh otrasu, ktorý bol hlavným faktorom pri spustení poslednej veľkej recesie (pozri body 35 – 36).

112 Okrem toho sme zistili, že niektoré dôležité systémové riziká – ako aj niektoré krajiny a premenné – boli vystavené len nízkej alebo žiadnej miere otrasov. Aj keď stresový test by mal predstavovať „závažné, ale vierohodné podmienky“, EBA ani ESRB vopred nestanovili žiadne miery závažnosti týchto podmienok. V prípade mnohých premenných a viacerých členských štátov boli otrasy v rámci nepriaznivého scenára testu oveľa miernejšie v porovnaní s finančnou krízou (pozri body 37 – 52 a *rámček 2*).

Odporúčanie 4 – Zaviesť alternatívne stresové scenáre

S cieľom zabezpečiť, aby boli stresové podmienky dostatočne závažné na posúdenie zvýšenia potenciálu systémového rizika v stresovej situácii a na posúdenie odolnosti bánk proti systémovým zraniteľnostiam v EÚ, by EBA mal prijať tieto opatrenia:

- 1) väčšmi zamerať proces identifikácie a sumarizácie na EÚ prostredníctvom:
 - zohľadňovania rizík prameniacych z EÚ, ktoré by mohli spustiť nepriaznivú udalosť s dôsledkami pre finančný systém;
 - požadovania, aby riziká identifikované v prehľadoch rizík EBA boli kľúčovým vstupným údajom pri modelovaní nepriaznivého scenára;
- 2) vyskúšania v rámci jednotlivých činností testu rôznych druhov scenárov (s dôrazom na rozličné riziká) a zváženia toho, či pridať ďalšie analýzy otrasov alebo citlivosti zamerané konkrétnejšie na jednotlivé krajiny;
- 3) uviesť, akú úroveň celkovej závažnosti sa snaží dosiahnuť v prípade kľúčových parametrov, a vymedziť kritériá na posúdenie minimálnej úrovne závažnosti v absolútnom vyjadrení pre všetky krajiny.

Časový rámec: Stresový test v roku 2020

113 Dominantná úloha vnútroštátnych orgánov dohľadu a makroprudenciálnych orgánov pri návrhu stresového testu nepomohla zabezpečiť porovnateľné a neustranné

scenáre pre členské štáty (pozri body 29, 42, 43 a [rámček 1](#)), keďže sa dostatočne nebrala do úvahy celounijná perspektíva.

Odporúčanie 5 – Štruktúra riadenia by mala zabezpečovať náležité zohľadňovanie záujmov EÚ

V septembri 2017 Európska komisia predložila sériu návrhov s cieľom „pripraviť cestu pre ďalšiu finančnú integráciu a plnú úniu kapitálových trhov“. Tieto návrhy zahŕňajú aj otázku riadenia a financovania európskych orgánov dohľadu, medzi ktoré patrí aj EBA. V politickej dohode dosiahnutej v marci 2019 medzi Radou a Európskym parlamentom sa však nepočíta s takýmito dôležitými zmenami.

Komisia by mala v súvislosti s ďalšou revíziou nariadenia o EBA po troch rokoch zaoberať primeranosťou štruktúry riadenia EBA.

Termín: ďalšia revízia nariadenia v roku 2022

114 EBA zverejnil širokú škálu údajov o výsledkoch stresových testov, čím sa zvýšila transparentnosť (pozri body 84 a 87). Kapitálové požiadavky piliera 2 a teda ani celkové kapitálové požiadavky však neboli uverejnené. Najdôležitejšie informácie na pochopenie dôsledkov stresových testov teda neboli k dispozícii (pozri body 94 – 99).

115 V správe EBA sa neuvádza súvislosť medzi výsledkami a nepriaznivým scenárom. Okrem toho neobsahuje dôležité informácie o rozhodujúcich faktoroch výsledkov bánk, ako aj informácie, ktoré by ich pomohli zasadiť do správneho kontextu (pozri body 90, 92 – 93 a [rámček 5](#)).

116 Súčasná prax bánk a príslušných orgánov, pokiaľ ide o uverejňovanie doplňujúcich kapitálových požiadaviek, sa líši, ale v mnohých členských štátoch sú tieto údaje verejne dostupné (pozri bod 96).

117 Vo viacerých prípadoch vnútroštátne orgány (najmä centrálné banky) a banky uverejnili skreslený obraz o vplyvoch stresových podmienok na finančné postavenie bánk (pozri bod 106 a [rámček 6](#)).

Odporúčanie 6 – Zvýšiť informačnú hodnotu uverejnených údajov

S cieľom umožniť čitateľom údajov uverejnených EBA lepšie porozumieť, čo tieto uverejnené údaje znamenajú, by mal EBA prijať tieto opatrenia:

- 1) zahrnúť minimálne kapitálové požiadavky na jednotlivé bankové inštitúcie do uverejňovaných údajov a prezentovať výsledky takým spôsobom, aby si ich používatelia mohli zasadiť do správneho kontextu (napr. zoskupenie výsledkov podľa krajín, podľa úrovne otrasov, ktorým boli banky vystavené, a podľa druhu a veľkosti bánk);
- 2) vydať jasné vyhlásenia o odolnosti finančného systému EÚ ako celku v porovnaní s predchádzajúcim stresovým testom a jasne uviesť, ktoré činitele majú na túto odolnosť najväčší vplyv.

Termín: stresový test v roku 2022

Túto správu prijala komora IV, ktorej predsedá Neven MATES, člen Dvora audítorov, v Luxemburgu na svojom zasadnutí dňa 4. júna 2019.

Za Dvor audítorov

Klaus-Heiner LEHNE
predseda

Prílohy

Príloha I – Štruktúra riadenia a úlohy jednotlivých aktérov v stresovom teste

Štruktúra riadenia EBA

EBA je regulačným orgánom EÚ.

Rada orgánov dohľadu: pozostáva z predsedu EBA a riaditeľov vnútroštátnych orgánov dohľadu nad bankami z 28 členských štátov Európskej únie. Rada prijíma všetky politické rozhodnutia EBA vrátane schvaľovania návrhov technických noriem, príručiek, stanovísk a správ. Prijíma takisto konečné rozhodnutie o rozpočte EBA.

Správna rada: pozostáva z predsedu EBA a šiestich členov zvolených z Rady orgánov dohľadu. Prijíma rozhodnutia o prevádzkových záležitostiach EBA a zodpovedá za plnenie pracovného programu EBA. Jej úlohou je zaisťovať, aby EBA plnil svoje poslanie a vykonával úlohy, ktoré mu boli pridelené v súlade s týmto nariadením.

Štruktúra riadenia a pracovné skupiny ESRB

ESRB je nezávislý orgán EÚ.

Generálna rada: generálna rada na čele s prezidentom ECB je rozhodovacím orgánom ESRB. Je poverená identifikáciou systémových rizík a ich zoraďovaním podľa priority. V prípade potreby vydáva odporúčania a varovania. Prezident a viceprezident Európskej centrálnej banky (ECB), guvernéri národných centrálnych bánk členských štátov, jeden člen Európskej komisie, predsedovia EBA, EIOPA a ESMA, predseda a dvaja podpredsedovia poradného výboru pre vedecké otázky (ASC) a predseda poradného výboru pre technické otázky (ATC) sú členmi generálnej rady s hlasovacím právom. Medzi členov bez hlasovacieho práva patria zástupcovia príslušných vnútroštátnych PO na vysokej úrovni, predseda Hospodárskeho a finančného výboru a guvernéri národných centrálnych bánk alebo vysokí predstavitelia z Islandu, Nórska a Lichtenštajnska.

Scenáre stresových testov sa na technickej úrovni pripravujú, prerokovávajú a schvaľujú v generálnej rade.

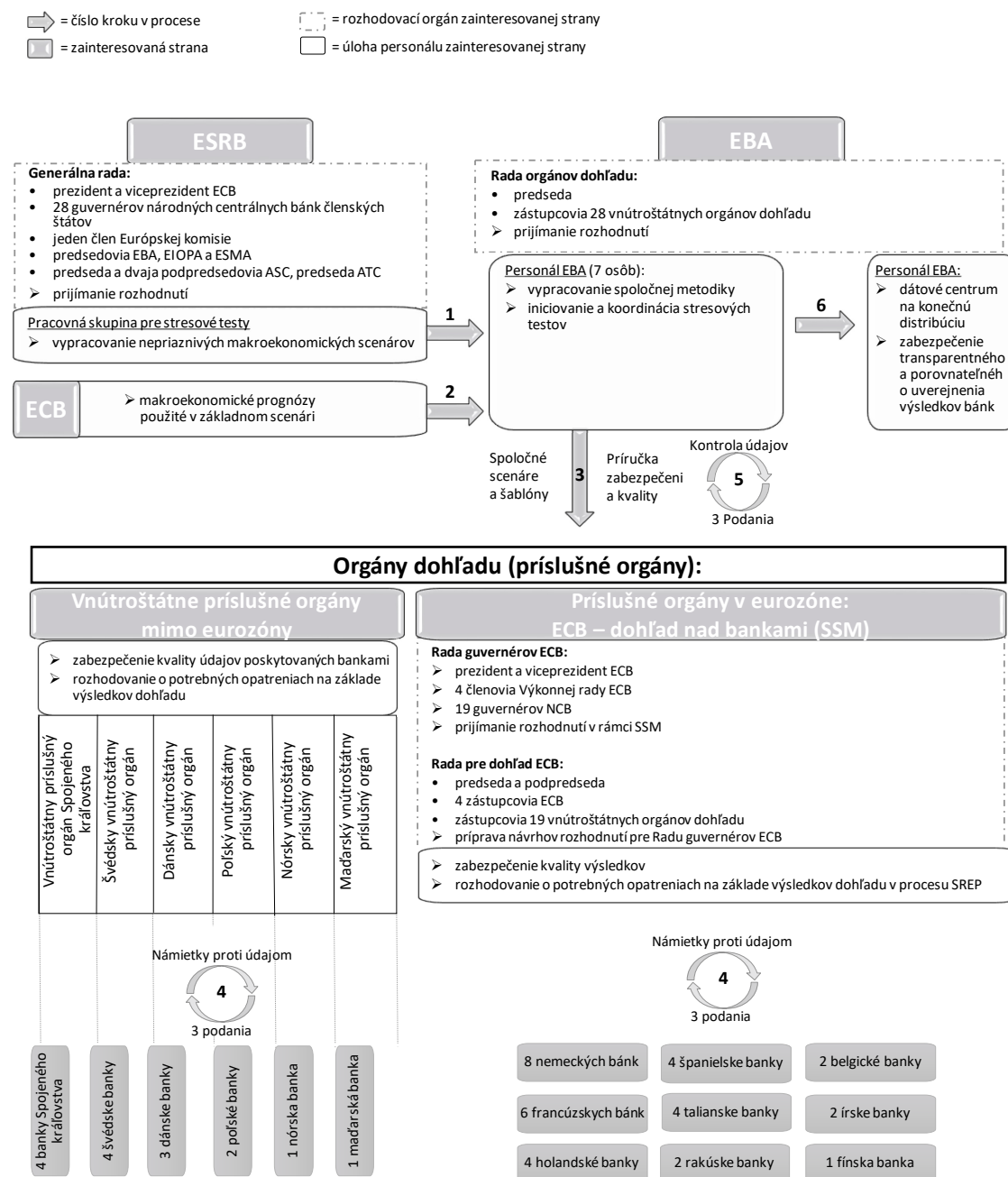
Poradný výbor pre technické otázky (ATC): ATC poskytuje poradenstvo a pomoc v otázkach relevantných pre činnosť ESRB. Zloženie členov ATC je rovnaké ako v prípade generálnej rady a pozostáva zo zástupcov národných centrálnych bánk, vnútroštátnych orgánov dohľadu, troch európskych orgánov dohľadu (ESA), Európskej komisie (EK), ASC a členských štátov EHP mimo EÚ. Scenáre stresových testov sa pripravujú a prerokovávajú v ATC.

Pracovná skupina pre stresové testy (TFST): pracovná skupina pre stresové testy bola zriadená pod záštitou ATC. Má na starosti styk s príslušnými štruktúrami ESA a vo veľkej miere využíva technickú podporu a modely ECB. TFST pripravuje návrhy scenárov, ktoré sa potom prerokovávajú v ATC a ďalej postupujú na prerokovanie a schválenie v generálnej rade. Z tohto dôvodu sa jej predseda zodpovedá ATC, riadiacemu výboru a generálnej rade. Jej členmi sú experti z národných centrálnych bánk a vnútroštátnych príslušných orgánov, ako aj z ECB, EIOPA, EBA, ESMA a Európskej komisie.

Jednotliví aktéri a ich úlohy v stresovom teste

Úlohy jednotlivých aktérov v stresovom teste v rámci celej EÚ sú znázornené v **ilustrácii 1**.

Ilustrácia 1 – Aktéri a ich úlohy



Zdroj: EDA na základe dokumentov EBA.

Príloha II – Riziká identifikované v prieskume zdola nahor a riziká vybrané Generálnou radou ESRB

01 *Tabuľka 1* obsahuje porovnanie štyroch rizík s najvyšším skóre, ktoré boli identifikované v prieskume zdola nahor (pozri bod 29), so štyrmi rizikami, ktoré napokon vybrala Generálna rada ESRB ako základ pre scenár (ako sa uvádza vo vysvetľujúcom texte).

Tabuľka 1 – Riziká identifikované v prieskume zdola nahor a riziká vybrané Generálnou radou ESRB

Najväčšie riziká identifikované v prieskume zdola nahor	Riziká vybrané Generálnou radou ESRB
Prehodnotenie globálnych rizikových prémieí	Náhle a značné prehodnotenie rizikových prémieí na svetových finančných trhoch – spustené napr. otrasmí vplyvom politických očakávaní –, ktoré viedli k sprísneniu finančných podmienok
Kvalita aktív v bankovom sektore	
Ziskovosť v bankovom sektore	Nepriaznivá cyklická spätná väzba medzi ziskovosťou bánk a nízkym nominálnym rastom uprostred štrukturálnych zmien v bankovom sektore EÚ
Udržateľnosť štátneho dlhu	Obavy o udržateľnosť verejného a súkromného dlhu uprostred potenciálneho prehodnocovania rizikových prémieí a zväčšujúceho sa politického rozdrobenia
–	Riziká v oblasti likvidity nebankového finančného sektora s potenciálnym presahovaním do širšieho finančného systému

Zdroj: Verejná a vnútorná dokumentácia ESRB.

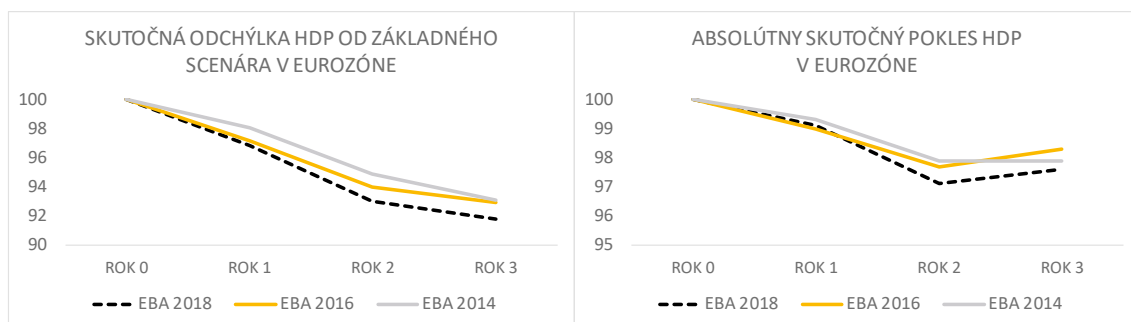
02 Prvé tri riziká vybrané Generálnou radou ESRB zhruba zodpovedajú trom z hlavných rizík identifikovaných v prieskume zdola nahor.

03 Štvrté riziko uvedené v texte (riziká v oblasti likvidity nebankového finančného sektora) bolo zahrnuté napriek tomu, že s ním súvisiace vopred vymedzené riziká mali v prieskume zdola nahor relatívne nízku prioritu⁶¹.

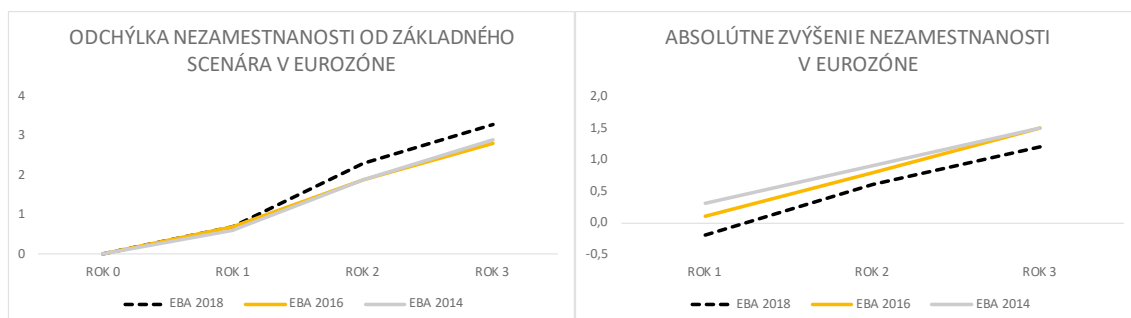
⁶¹ Konkrétne nedostatky v oblasti likvidity na trhu, dôchodkové systémy a investičné fondy a iné finančné inštitúcie.

Príloha III – Kľúčové premenné nepriaznivého scenára EBA 2018 v porovnaní s finančnou krízou

Ilustrácia 1 – HDP eurozóny: odchýlka od základného scenára (%) a absolútny pokles podľa nepriaznivého scenára

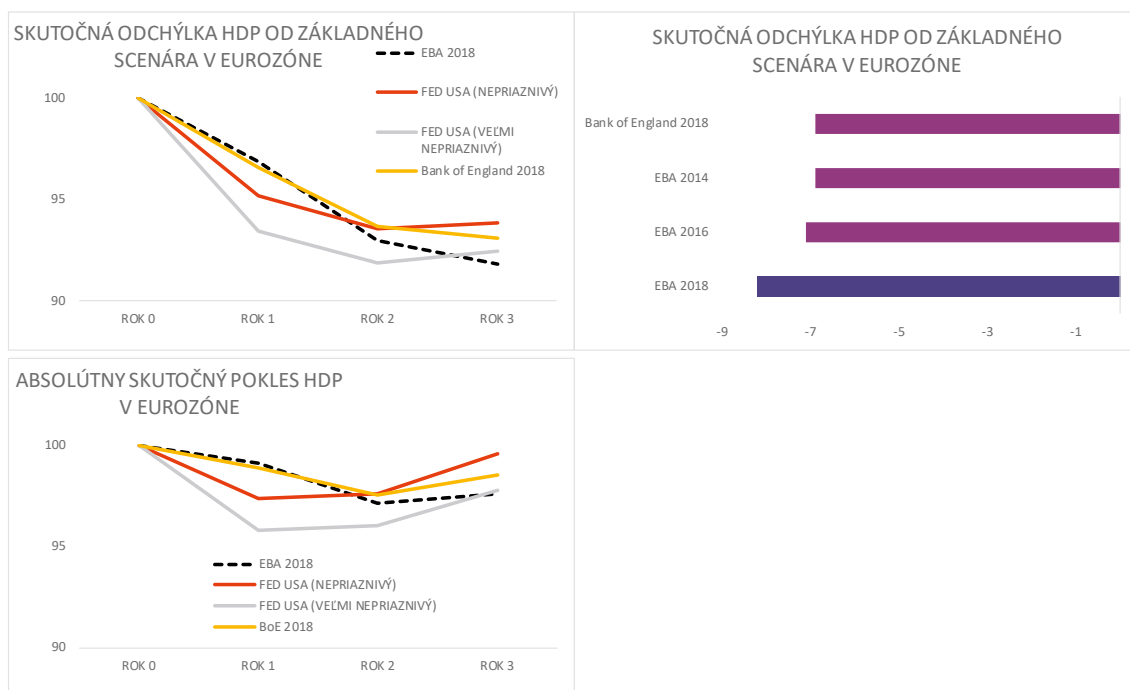


Ilustrácia 2 – Nezamestnanosť v eurozóne: odchýlka od základného scenára (%) a absolútne zvýšenie podľa nepriaznivého scenára



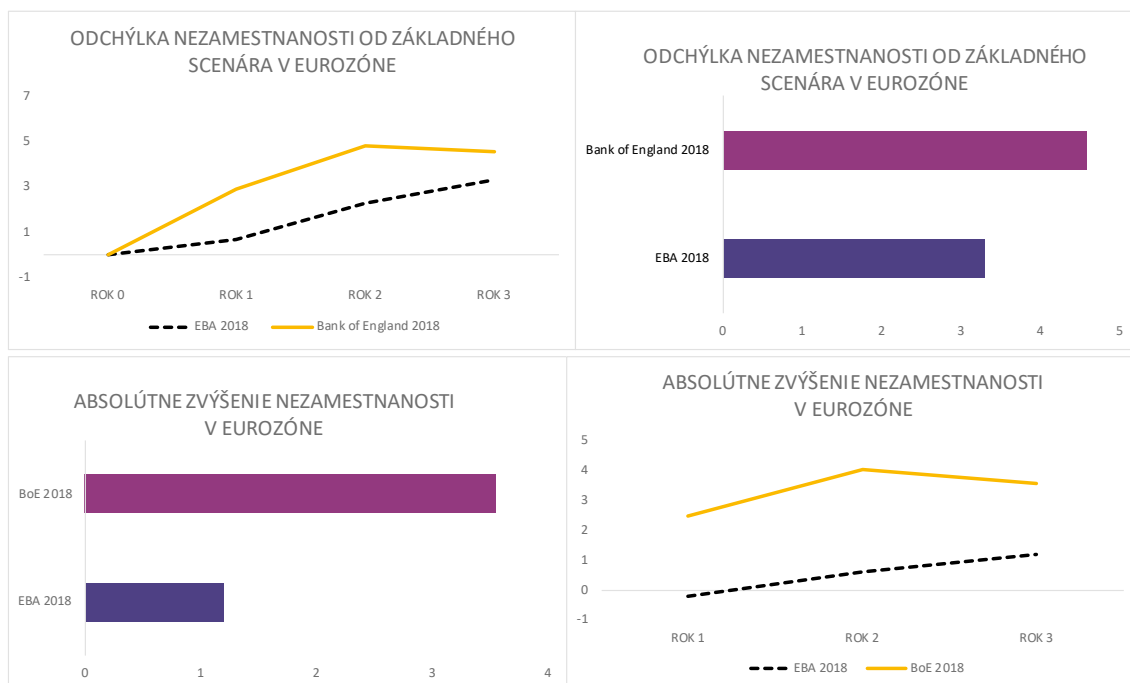
Zdroj: EDA na základe údajov EBA/ESRB.

Ilustrácia 3 – Porovnanie HDP s inými stresovými testmi



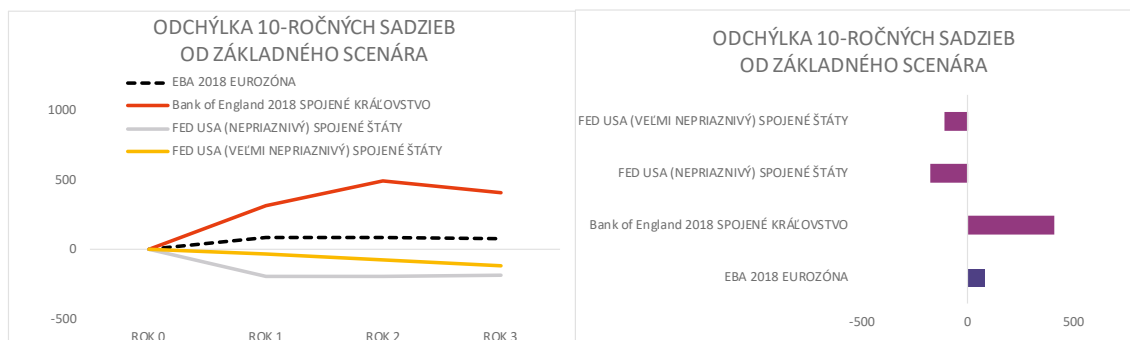
Zdroj: EBA, Fed USA, Bank of England (BoE).

Ilustrácia 4 – Porovnanie nezamestnanosti s inými stresovými testmi



Zdroj: EBA, Bank of England (BoE).

Ilustrácia 5 – Porovnanie 10-ročných sadzieb s inými stresovými testmi



Zdroj: EBA, Fed USA, Bank of England (BoE).

ODPOVEDE KOMISIE NA OSOBITNÚ SPRÁVU EURÓPSKEHO DVORA AUDÍTOROV „STRESOVÝ TEST BÁNK V RÁMCI CELEJ EÚ: JE POTREBNÁ VÄČŠIA KOORDINÁCIA A ZAMERANIE NA RIZIKÁ“

ÚVOD

9. Komisia uznáva riziko, že rozhodovací orgán ESA môže byť ovplyvňovaný vnútroštátnymi záujmami a v dôsledku toho nezohľadňovať v dostatočnej miere širšie európske záujmy. Komisia preto v roku 2017 predložila návrh na zmenu nariadení o európskych orgánoch dohľadu (vrátane EBA), a to so zameraním okrem iného na otázky financovania a riadenia. Jedným z cieľov bolo zabezpečiť, aby rozhodovanie bolo oproti súčasnosti viac orientované na EÚ. Komisia konkrétne navrhovala, aby EBA mal výkonnú radu s riadnymi členmi vybratými z užšieho zoznamu navrhnutého Komisiou a vymenovanými Radou, ktorí nebudú mať v Rade orgánov dohľadu hlasovacie právo.

Spoluzákonnodarcovia však neboli schopní dosiahnuť dohodu o tomto riešení a od návrhu na takéto zmeny sa podľa najnovšej politickej dohody z 21. marca 2019 upustilo. Napriek tomu sa prostredníctvom dohody z 21. marca 2019 posilňuje pozícia predsedu s úmyslom zlepšiť riadenie európskych orgánov dohľadu iným spôsobom. Od nadobudnutia účinnosti týchto zmenených ustanovení Rada vymenúva predsedu po potvrdení Európskym parlamentom na základe užšieho zoznamu kvalifikovaných uchádzačov, ktorý pripraví Rada orgánov dohľadu s pomocou Komisie. Predseda bude mať takisto hlasovacie právo v hlavnom rozhodovacom orgáne Rady orgánov dohľadu a výslovné právo predkladať návrhy rozhodnutí na prijatie.

ZÁVERY A ODPORÚČANIA

Odporúčanie 5: Štruktúra riadenia by mala zabezpečovať náležité zohľadňovanie záujmov EÚ

Komisia toto odporúčanie akceptuje a súhlasí s tým, že štruktúra riadenia Európskeho orgánu pre bankovníctvo (a ďalších európskych orgánov dohľadu) by mala zabezpečovať náležité zohľadňovanie záujmov EÚ.

V článku 81 nariadenia 1093/2010 (a v súlade s politickou dohodou medzi spoluzákonnodarcami z 21. marca 2019) sa vyžaduje, aby Komisia do roku 2022 opäť preskúmala fungovanie EBA. V rámci tohto preskúmania sa zohľadní aj riadenie EBA. Na základe výsledkov tohto preskúmania Komisia určí, či by boli vhodné ďalšie zlepšenia riadenia EBA.

27. máj 2019

Odpovede orgánu EBA na osobitnú správu Dvora audítorov o stresovom teste v rámci celej EÚ

Všeobecné pripomienky

Európsky orgán pre bankovníctvo (EBA) víta správu Dvora audítorov (ECA) a oceňuje úsilie, ktoré vynaložil pri poskytovaní cenných postrehov v záujme toho, aby sa v budúcnosti zvýšila efektívnosť stresového testu v rámci celej EÚ.

Orgán EBA vykonal štyri stresové testy od roku 2011. Oznámenie stresového testu uľahčilo vysokú mieru preventívnych opatrení. Stresové testy orgánu EBA prispeli k významnému posilneniu kapitálovej pozície európskych bánk, náležitej identifikácii problémových úverov, ako aj k prebiehajúcim činnostiam na ich zníženie a k výrazne lepšiemu porozumeniu bankovému systému EÚ účastníkmi trhu.

Zatiaľ čo za posúdenie dohľadu jednotlivých bánk sú naďalej zodpovedné vnútroštátne orgány dohľadu, orgán EBA pri svojich analýzach používa štatistické nástroje, ktoré umožňujú bankám, aby vlastné výsledky referenčne porovnávali s výsledkami iných bánk. Orgán EBA vykonal testy na rozsiahlej cezhraničnej vzorke bánk a zhromaždil informácie, ktoré boli predtým k dispozícii iba na vnútroštátnej úrovni. Vďaka tomu vytvoril prvú komplexnú databázu tohto druhu v Európe.

Podobne ako v USA sa výsledky stresového testu v rámci celej EÚ zverejňujú podľa jednotlivých bánk, no miera podrobnosti informácií poskytnutých v EÚ je bezprecedentná, ako sa to uznáva aj v správe Dvora audítorov. To je ďalším prínosom v nejednotnom spoločenstve orgánov dohľadu, ako je tomu v rámci EÚ. Výsledky testov sú doplnené zverejnenými údajmi a účastníci trhu ich používajú na vykonávanie vlastných stresových testov alebo všeobecných analýz.

Test prebieha v krátkych lehotách a je do neho zapojených mnoho aktérov. To nevyhnutne vedie k problémom s riadiacou štruktúrou, čo je náročné v rámci každého stresového testu, najmä však pri teste prebiehajúcim na úrovni celého regiónu. Orgán EBA je koordinátorom metodiky, vypracúva túto metodiku a dohliada na jej plnenie. Svoju úlohu musí zlaďiť s právnym rámcom, v rámci ktorého zohráva pri zabezpečovaní kvality výsledkov bánk iba obmedzenú úlohu a má k dispozícii obmedzené zdroje.

V správe sa poukazuje na to, že úniové prostredie si vyžaduje vynaloženie osobitného úsilia na zabezpečenie konzistentnosti medzi bankami, ktoré patria do rôznych jurisdikcií a na ktoré sa vzťahujú nie úplne harmonizované predpisy a postupy v oblasti dohľadu. Orgán EBA sa zaväzuje, že v rámci prebiehajúcej diskusie o prípadných dlhodobých zmenách týkajúcich sa stresového testu v rámci celej EÚ zohľadní odporúčania Dvora audítorov.

Pri vypracúvaní týchto odpovedí orgán EBA podľa potreby spolupracoval s Európskym výborom pre systémové riziká (ESRB) a Európskou centrálnou bankou (ECB).

Podrobné pripomienky

Zhrnutie

VII.

Orgán EBA neposkytuje pripomienky k vlastnému riadeniu nad rámec toho, čo bolo uverejnené v dokumente s názvom *Opinion of the European Banking Authority on the public consultation on the operation of the European Supervisory Authorities* (Stanovisko Európskeho orgánu pre bankovníctvo k verejnej konzultácii o fungovaní európskych orgánov dohľadu).

VIII.

Zloženie rady orgánov dohľadu EBA a generálnej rady ESRB a jej podskupín je v mnohých prípadoch rovnaké, a preto tieto dve organizácie počas celého procesu spolupracujú.

IX.

Úloha orgánu EBA sa odvíja od jeho riadenia a zdrojov. V mnohých rozhodnutiach týkajúcich sa zostavenia a implementácie testu je tento aspekt kľúčový.

Vzhľadom na súčasnú právnu situáciu, riadenie a zdroje predstavuje aktuálne rozdelenie úloh týkajúcich sa stresových testov medzi orgánom EBA a príslušné orgány (podľa ktorého sú príslušné orgány v plnej miere zodpovedné za zabezpečenie kvality) rozumný a efektívny spôsob vykonania tohto testu. Orgán EBA víta úzku a úspešnú spoluprácu s príslušnými orgánmi vrátane bankového dohľadu ECB, ktorá v súvislosti s vykonávaním stresového testu prebiehala v uplynulých rokoch a ktorej výsledkom bolo prijatie dôraznejšieho a dôveryhodnejšieho prístupu k stresovému testu.

X.

Orgán EBA by chcel zdôrazniť, že túto pripomienku treba vykladať v spojení s diskusiou medzi príslušnými orgánmi o zverejňovaní v rámci 2. piliera. Zmeny v právnych predpisoch o kapitálových požiadavkách sa vykonali len nedávno. Pred týmto obdobím nebola výslovne stanovená povinnosť, podľa ktorej sa mala uverejňovať výška požiadaviek na vlastné zdroje bánk (v rámci 2. piliera). V dôsledku úprav právnych predpisov o kapitálových požiadavkách (nariadenia č. 575/2013 a smernice 2013/36/EÚ) (pozri článok 447: Zverejňovanie informácií o kľúčových parametroch), ktoré

nadobudnú účinnosť v júli 2019, sa to zmení.

Správa orgánu EBA je faktickou správou. Orgán však zdôraznil, že výsledky treba vykladať v spojení s makroekonomickým scenárom.

Úvod

7.

V úlohe orgánu EBA je premietnutý jeho právny mandát, ktorý mu popri obmedzených zdrojoch neukladá žiadne osobitné povinnosti týkajúce sa zabezpečenia kvality.

Pripomienky

14.

K tejto časti treba uviesť, že na identifikáciu oblastí slabých miest bol stresový test v rámci celej EÚ kľúčový a viedol k prijatiu opatrení na rekapitalizáciu bankového sektora EÚ. Bezprecedentné uverejnenie expozícií bánk zlepšilo aj trhovú disciplínu. Stresový test v rámci celej EÚ, rovnako ako ani iné stresové testy, sa však neusiluje zahrnúť všetky potenciálne riziká. Na toto obmedzenie orgán EBA vo svojich správach vždy upozornil a jasne ho vysvetlil.

20.

Do vzorky neboli zahrnuté banky prechádzajúce reštrukturalizáciou, pretože hodnotenie „posúdenia životaschopnosti realizované GR COMP v rámci konaní v oblasti štátnej pomoci“ pravidelne vykonáva samotná Európska komisia. Okrem toho predpoklad o statickej súvahe by nebol pre banky prechádzajúce reštrukturalizáciou optimálny, najmä ak je znižovanie pákového efektu súčasťou podmienok na získanie štátnej pomoci.

21.

Orgán EBA by chcel pripomenúť, že účelom stresového testu je poskytnúť budúce výhľady k možným rizikám pre banky. Východiskovým bodom by mal preto byť neutrálny výber bánk bez akýchkoľvek predchádzajúcich domnienok. V opačnom prípade by pri výbere mohlo dôjsť k zaujatosti, pričom orgány dohľadu by na základe spätne orientovaných ukazovateľov rizík vyberali len „slabšie“ banky a nevenovali by pozornosť bankám s možnými, zatiaľ však ešte neznámymi, zraniteľnými miestami.

Väčšina bánk z krajín uvedených v prvej odrážke bola súčasťou vzorky, ktorú ECB vystavila stresovému testu. V správe z tohto stresového testu, ktorá bola uverejnená vo februári 2019, sa výsledky sprístupnili v súhrnnej forme (s výnimkou Grécka, v prípade ktorého sa údaje uverejnili podľa jednotlivých bánk).

22.

V spojitosti s touto časťou orgán EBA upozorňuje, že v rámci stresového testu sa používa jediný nepriaznivý scenár. Preto nemôže zahrnúť všetky systémové riziká, no zameriava sa na tie, ktoré sú najdôležitejšie. Zahrnutie ďalšieho scenára by vykonanie stresového testu ešte viac skomplikovalo, a preto by bolo potrebné posúdiť dôsledky, pokiaľ ide o náklady, prínosy a zdroje.

26-33.

V spojitosti s touto časťou orgán EBA upozorňuje, že stresový test v rámci celej EÚ, rovnako ako ani iné stresové testy, sa neusiluje zahrnúť všetky potenciálne riziká. Na toto obmedzenie orgán EBA vo svojich správach vždy upozornil a jasne ho vysvetlil.

27.

Hoci tento proces nie je zdokumentovaný, pravidelná práca orgánu EBA v oblasti hodnotenia rizika vrátane vypracúvania prehľadov rizík EBA pomáha jeho zamestnancom vytvoriť si na scenár vlastný názor. V nasledujúcom odseku Dvor audítorov navyše uznáva príspevok členov výboru ESRB k hodnoteniu rizík výborom ESRB, čo zahŕňa aj príspevok orgánu EBA.

30.

Stresový test orgánu EBA je analýzou scenára, v ktorom sú makroekonomické premenné vystavené stresovému testu podľa opisu rizika (vstupné údaje). V súlade so spoločnou metodikou banky potom odhadnú premenné konkrétnej banky (výstupné údaje), ktoré sú podrobené stresovému testu. Výrazný nárast nesplácaných úverov je preto výsledkom, a nie východiskovým bodom, testu a v stresovom teste sa rezervy pre úverové riziko skutočne zvyšujú. Treba tiež poznamenať, že podľa nepriaznivého makrofinančného scenára stresového testu bankového sektoru v rámci celej EÚ v roku 2018 „nárast úverového rizika dlžníka by celkovo viedol k tomu, že by banky čelili vyššej miere nesplácaných úverov a súbežnému zvýšeniu ušlých ziskov z úrokov“.

Okrem toho by výbor ESRB chcel poukázať na to, že riziká identifikované generálnou radou zvyčajne zahŕňajú podrobnejšiu terminológiu použitú v rámci prieskumu zdola nahor, napr. tak, že riziká týkajúce sa kvality aktív spadajú pod riziko č. 2 uvedené v prílohe II k tejto správe.

31.

Hoci je tento výrok správny, nepotvrďuje, že stresový test likvidity a stresový test platobnej schopnosti sa z metodického hľadiska líšia. V tomto ohľade je stresový test v rámci celej EÚ testom platobnej schopnosti, a nie testom likvidity, keďže riziko likvidity treba zaznamenať inak, napr. prostredníctvom ukazovateľa krytia likvidity a ukazovateľa čistého stabilného financovania. Stresový test likvidity by si vyžadoval uskutočnenie iného testu (napr. testu, ktorý v roku 2019 vykonáva ECB). A keďže sa časové horizonty líšia, stresový test likvidity len ťažko možno začleniť do súčasného stresového testu v rámci celej EÚ, a to z dôvodu: i) jeho časového horizontu, ii) predpokladu o statickej súvahe a iii) podrobného zverejnenia výsledkov jednotlivých bánk.

32.

Hodnotenie rizík výborom ESRB zahŕňa analýzy údajov na úrovni jednotlivých bánk z rôznych zdrojov vždy, keď sa to považuje za vhodné, v súlade s jeho mandátom. Výbor ESRB je poverený vykonávaním makroprudenciálneho dohľadu nad finančným systémom EÚ, ako aj predchádzaním systémovému riziku a jeho zmierňovaním, a nie mikroprudenciálnym dohľadom nad bankami.

33.

Prehľad rizík EBA sa využíva ako zdroj informácií, ktorý zamestnancom orgánu pomáha vytvoriť si úsudok o scenári výboru ESRB. Ako už bolo uvedené, uznáva sa aj príspevok členov výboru ESRB k hodnoteniu rizík, čo zahŕňa aj príspevok orgánu EBA.

34.

Stresový test orgánu EBA je analýzou scenára, v ktorom sú makroekonomické premenné vystavené stresovému testu podľa opisu rizika (vstupné údaje). V súlade so spoločnou metodikou banky potom odhadnú premenné konkrétnej banky (výstupné údaje), ktoré sú podrobené stresovému testu.

Ako už bolo uvedené, opis scenára je výsledkom spoločného úsilia orgánu EBA a výboru ESRB. Členovia Rady orgánov dohľadu EBA (a jej podštruktúr) a Generálnej rady ESRB (a jej podštruktúr) sú vo veľkej miere tie isté osoby, a preto sú v oboch organizáciách zastúpené tie isté príslušné orgány, čo znamená i to, že počas celého procesu prebieha výmena názorov a diskusia o návrhu scenára medzi všetkými zapojenými aktérmi.

36.

Scenár zohľadňoval otázky tak z reálneho, ako aj finančného sektora.

37.

Je dôležité rozlišovať medzi spúšťačmi scenára a ich interakciou s inými rizikami a zraniteľnosťami, ktoré sú jednako premietnuté v opise a kalibrácii scenára. Okrem toho výbor ESRB upozorňuje na to, že nebezpečenstvá ohrozujúce finančnú stabilitu, z ktorých vychádza nepriaznivý scenár, nepredstavujú žiadne neúmyselné dôsledky budúcich rozhodnutí v oblasti menovej politiky.

38.

Dôležitú zosilňujúcu úlohu v scenári zohrávajú riziká vyvolané v rámci EÚ. Nepriaznivá cyklická spätná väzba medzi slabou ziskovosťou bánk a nízkym nominálnym rastom spolu s obavami o udržateľnosť verejného a súkromného dlhu sú v opise scenára výslovne uvedené a pri kalibrácii otrasov zohrávajú zásadnú úlohu. Návrh scenára zabezpečuje, aby banky, ktoré sú priveľmi vystavené týmto rizikám, boli v stresovom teste identifikované, čo zahŕňa i možnosť zlyhania bánk, pokiaľ je to dôkazmi doložené. Vzhľadom na širšie dôsledky zosilňujúcich účinkov navyše obvykle presahujú mikroprudenciálny rozsah stresového testu orgánu EBA.

43.

ECB a výbor ESRB sa domnievajú, že vyhlásenie Dvora audítorov, podľa ktorého zapojenie vnútroštátnych orgánov do procesu nevedlo k dosiahnutiu objektívneho scenára, nie je úplným opisom procesu vypracovania scenára.

Rámček 1.

Pokiaľ ide o pripomienky Dvora audítorov k použitiu väčšej miery závažnosti výbor ESRB a ECB upozorňujú, že akýkoľvek model vychádzajúci z historických údajov má obmedzenia a že úsudok tvorcov politik sa považuje za prínos do celkového procesu. V rámci celého procesu prebehlo mnoho diskusií a príslušné orgány mali na vhodnú závažnosť pre svoju krajinu rozdielne názory. Tieto názory a diskusie však automaticky nevedli k prijatiu nejakých opatrení. Každé rozhodnutie bolo prijaté transparentne a v spolupráci s celou pracovnou skupinou.

45.

S ohľadom na pripomienku Dvora audítorov, podľa ktorej boli krajiny vystavené veľmi odlišným úrovňam otrasov, je potrebné uviesť, že sa ukázalo, že rozdiely v šokoch v jednotlivých krajinách vyplývajú z opisu – pozri Bianchi (2019), „*The role of country factors in the 2018 EBA stress test*“ (Úloha faktorov v jednotlivých krajinách v stresových testoch orgánu EBA v roku 2018), č. 1/FS/19, Írska centrálna banka.

Vo Švédsku celkovú závažnosť scenára vysvetľuje významný cenový šok v prípade nehnuteľností na bývanie, v ktorom boli premietnuté zraniteľné miesta v oblasti nehnuteľností v tejto krajine.

Rámček 3.

Scenáre stresových testov v USA a v rámci celej EÚ sa líšia od scenára stresového testu v Bank of England, keďže uvádzajú nízku infláciu počas celého trojročného obdobia, a nie prudký nárast úrovne cien, ako sa to predpokladá v prípade Spojeného kráľovstva. Navyše sa líšia aj v uplatní otrasu na dlhodobé úrokové sadzby. V scenári stresového testu v rámci celej EÚ sa predpokladá relatívne mierne zvýšenie úrokových sadzieb na 10 rokov, kým scenár Bank of England simuluje ich vysoký nárast. Na druhej strane scenár komplexnej analýzy a prieskumu kapitálu (Comprehensive Capital Analysis and Review) predpokladá zníženie dlhodobých sadzieb.

Otras týkajúci sa miery nezamestnanosti v nepriaznivom scenári stresového testu v rámci celej EÚ je v porovnaní so všetkými inými scenármi stresových testov miernejší, avšak konečná miera nezamestnanosti v EÚ je v porovnaní s inými stresovými testmi najvyššia.

58.

Pomocou metodiky nie je možné vysvetliť každý jednotlivý prípad. Potenciálne zlepšenia by mali poskytovať dostatok podrobných údajov bez toho, aby sa metodika nadmerne komplikovala.

60.

Hoci je pravda, že modely môžu vykazovať nedostatky, stresový test zdola nahor je doplnený:

- I. obmedzeniami zahrnutými v metodike;

- II. procesom zabezpečenia kvality (a príručkami zabezpečenia kvality);
- III. opisnými štatistikami;
- IV. referenčnými hodnotami úverového rizika;
- V. rozsiahlym súborom nástrojov na zaistenie porovnateľnosti výsledkov.

62.

Použité predpoklady vychádzajú zo zistení uvedených v súvisiacej ekonomickej literatúre alebo z najnovších metodík stresového testovania.

63.

Presné koeficienty sa bankám neoznamujú, aby sa zaistila účinnosť stresového testu v rámci celej EÚ. Je však dôležité uviesť, že zabezpečením úplnej transparentnosti referenčných hodnôt EBA/ECB a modelov na kritické preskúmanie (challenger models) by sa zmaril účel vykonania (obmedzeného) stresového testu zdola nahor, keďže jedným z jeho hlavných cieľov je pomôcť bankám posilniť ich riadenie rizík a kapacitu modelovania. V stresovom teste zdola nahor by sa zúčastnené inštitúcie mali zamerať na vypracovanie nových alebo na zlepšenie existujúcich modelov, a nie sa usilovať predvídať očakávania orgánov dohľadu. Okrem toho, keby sa bankám poskytol úplný súbor elasticít, na ktorých sa zakladajú referenčné hodnoty EBA/ECB, príliš ľahko by mohli prispôbiť svoje prognózy a požadovanú dokumentáciu modelu stresového testu tak, že príslušné orgány by prakticky nemohli náležite kriticky preskúmať ich výsledky.

66.

Predpoklad o statickej súvahe slúži na analýzu vplyvu stresového testu za predpokladu *ceteris paribus*. Možné zmierňujúce opatrenia v oblasti riadenia sa považujú za súčasť postupu preskúmania a hodnotenia orgánmi dohľadu (SREP). Zmena tohto prístupu by si vyžadovala výrazne viac zdrojov na zabezpečenie kvality a na posúdenie vierohodnosti opatrení v oblasti riadenia.

68.

Orgán EBA nezodpovedá za zabezpečenie kvality, príslušným orgánom však poskytol niekoľko nástrojov na uľahčenie tejto úlohy (opisné štatistiky, správy o zabezpečení kvality). Pozri tiež odpoveď orgánu EBA na otázku týkajúcu sa kontrol na mieste.

75.

Orgán EBA súhlasí s Dvorom audítorov, že obmedzené zdroje neumožňujú systematicky zhromažďovať komplexné informácie o tom, ako veľmi by sa výsledky v pozitívnom alebo negatívnom zmysle líšili, ak by tieto obmedzenia neexistovali. Pokiaľ ide však o fungovanie modelov bánk na účely stresového testu podľa minimálnych noriem, orgán EBA poskytol príslušným

orgánom opisné štatistiky a správy o zabezpečení kvality, aby im v rámci procesu zabezpečenia kvality pomohol pri kritickom preskúmaní odhadov bánk v vystavených stresovému testu.

Pokiaľ ide o referenčné hodnoty úverového rizika, formulár úverového rizika zahŕňal v roku 2018 polia, ktoré mali banky vyplniť v prípade, že sa použijú referenčné hodnoty úverového rizika, takže tieto informácie sa v istom zmysle od bánk vyžadovali. Orgán EBA však uznal, že spôsob, akým banky vyznačovali používanie referenčných hodnôt, sa označil za nekonzistentný a z tohto dôvodu sa v nasledujúcom stresovom teste očakávajú zmeny. Bankám by sa mali poskytnúť ďalšie usmernenia o podmienkach, za ktorých by sa používanie referenčných hodnôt malo vyznačiť.

ECB vo funkcii príslušného orgánu upozorňuje, že existuje veľké množstvo modelov na účely stresového testu, ktoré sa používajú na úrovni bánk a ktoré nepodliehajú monitorovaniu ani schváleniu orgánom dohľadu. ECB preto s ohľadom na zdroje a čas, ktoré má k dispozícii počas stresového testu, nie je v takom postavení, aby mohla všetky modely systematicky podrobovať kontrole kvality. Ak sa však domnievala, že údaje nie sú vierohodné, správnosť súvisiacich modelov kriticky preskúmala.

76.

Orgán EBA by chcel poukázať na to, že aj keď sa v príručke zabezpečenia kvality uvádza, že by príslušné orgány mali takéto samohodnotenie vykonávať, nezahŕňa žiadnu požiadavku, podľa ktorej treba uvedené hodnotenie oznamovať orgánu EBA.

79.

Orgán EBA by chcel upozorniť na to, že tam, kde to bolo možné (v prípade úverového rizika a čistých úrokových príjmov), sa rozhodlo o poskytovaní štatistických údajov podľa krajiny protistrany, to pre všetky krajiny v rámci EÚ, jednotného mechanizmu dohľadu a v severských krajinách.

82.

Cieľom tzv. non-pass/fail stresového testu (testu, ktorý nie je zameraný na to, či banka vyhovela alebo nie), nie je identifikovať banky, ktoré zlyhávajú, ale rozpoznať tie, ktoré sú slabšie a zaslúžia si viac kontroly v oblasti dohľadu. V skutočnosti banka, na ktorú tento výrok zjavne odkazuje, v stresovom teste vykázala najvyšší pokles kapitálu. Okrem toho akékoľvek overenie údajov vo východiskovom bode vykonávajú príslušné orgány.

83.

Plánovanie a príprava kontrol na mieste je procesom, ktorý sa zvyčajne plánuje niekoľko mesiacov vopred. Pokiaľ ide o potrebné zdroje, treba zdôrazniť, že napr. jedna kontrola na mieste si môže – v závislosti od rozsahu prešetrenia a zložitosti záležitostí, ktoré sú predmetom kontroly – vyžadovať viac ako 50 osobotýždňov práce strávenej na mieste.

87.

Orgán EBA víta zistenie týkajúce sa transparentnosti stresového testu, vďaka ktorému je k dispozícii veľké množstvo informácií a zároveň uznáva, že jediné chýbajúce informácie sa vzťahujú na požiadavky v rámci 2. piliera, čo odráža diskusiu o ich zverejňovaní v EÚ.

Pozri tiež pripomienku ďalej v odseku týkajúcu sa zverejňovania kapitálových požiadaviek.

90.

Treba poznamenať, že formulár stresového testu zahŕňa informácie o migrácii medzi etapami tak, aby boli zachytené nové zlyhané aktíva.

91.

Orgán EBA by chcel upozorniť na to, že všetky odrážky v tomto odseku poukazujú na jasné, typické charakteristiky stresového testu zdola nahor.

Porovnanie medzi internými modelmi a normalizovaným prístupom uvedeným v druhej odrážke ukladá nariadenie o kapitálových požiadavkách, a nie orgán EBA v rámci svojej metodiky.

92.

Poznámka pod čiarou k tomuto odseku je z faktického hľadiska správna, neuvádza sa v nej však, že toto porovnanie je zjavné aj na úrovni jednotlivých bánk v samostatných predložených tabuľkách.

93.

Správa orgánu EBA o výsledkoch stresového testu je veľmi neutrálnym zhrnutím výsledkov. Má byť informatívna a zároveň nestranná. Zatiaľ čo je zaistená úplná transparentnosť výsledkov a podkladových expozícií, ich posúdenie sa ponecháva na príslušné orgány a iné zainteresované strany, pričom sa berie tiež do úvahy, že v postupe preskúmania orgánmi dohľadu je stresový test počiatočnou, a nie koncovou fázou.

95.

Orgán EBA by chcel zdôrazniť, že to treba vykladať v spojení s diskusiou o zverejňovaní v rámci 2. piliera. Zmeny v právnych predpisoch o kapitálových požiadavkách sa vykonali len nedávno. Pred týmto obdobím nebolo uverejňovanie výšky požiadaviek na vlastné zdroje (v rámci 2. piliera) bánk povinné a v súvislosti na prínos úplnej transparentnosti existovali rôzne názory.

Orgán EBA však súhlasí s tým, že v tejto oblasti sú potrebné určité zlepšenia, najmä tie, ktoré vo svojom prejave v Národnej banke Rumunska (v novembri 2018) spomenul bývalý predseda orgánu EBA.

97-100.

V usmerneniach SREP sa poukazuje na dôležitú úlohu zmierňujúcich opatrení pri prípadnom umožňovaní, aby inštitúcia v plnom rozsahu a v primeranom časovom rámci splnila svoje platné kapitálové požiadavky. To sa v správe skutočne uznáva. Vzhľadom na to, že stresový test orgánu EBA vychádza z predpokladu o statickej súvahe, pri jednoduchom porovnaní výsledkov stresového testu a kapitálových požiadaviek sa vyžaduje opatrnosť.

101.

Orgán EBA by chcel poukázať na to, že tento výrok možno chápať len v tom zmysle, že sa zameriava na posúdenie citlivosti bánk vo vzťahu k danému scenáru. Odolnosť závisí aj od objemov východiskového kapitálu bánk, ktoré možno v priebehu času porovnávať.

Stresový test v rámci celej EÚ skutočne prispel k postupnému zvyšovaniu kapitálu bánk, ako to potvrdzuje vývoj východiskovej hodnoty pomeru vlastného kapitálu Tier 1 (CET 1) v priebehu času.

102.

Orgán EBA netvrdí, že všetko funguje, ako má, ani to z jeho správ nevyplýva, neustále však zdôrazňuje, že výsledky treba vykladať v spojení s nadväzujúcimi opatreniami a predpokladmi a že diskusie s príslušnými orgánmi musia vychádzať predovšetkým z nich.

Orgán EBA neposudzuje, či by banky mohli momentálne zvládnuť finančnú krízu z roku 2008 alebo akúkoľvek inú krízu, pretože by to bolo možné len pomocou scenára, ktorý by danej kríze presne zodpovedal.

Záver a odporúčania

108.

V úlohe orgánu EBA je premietnutý jeho právny mandát, ktorý mu popri obmedzených zdrojoch neukladá žiadne osobitné povinnosti týkajúce sa zabezpečenia kvality. Väčšie zapojenie orgánu EBA do procesu zabezpečenia kvality je možné len vtedy, ak bude mať k dispozícii viac zdrojov. Okrem toho treba zvážiť, aké dôsledky by to malo z hľadiska nákladov na stresový test, ako aj možnosť, že sa bude vykonávať práca, akú už vykonávajú orgány dohľadu (ako napr. v rámci jednotného mechanizmu dohľadu).

Orgán EBA upozorňuje na to, že porovnateľnosť je možná vďaka uverejneniu veľmi podrobných údajov, pričom umožňuje transparentné vysvetlenia možných rozdielov medzi jednotlivými bankami. Na zabezpečenie kvality orgán EBA poskytuje vnútroštátnym orgánom aj nástroje na referenčné porovnávanie.

109.

Orgán EBA súhlasí s Dvorom audítorov, že bez ohľadu na právne mandáty sú tieto činnosti náročné na zdroje a z tohto dôvodu sa nemôžu vykonávať so siedmimi ekvivalentmi plného pracovného času vrátane štatistikov, ktorí na stresovom teste momentálne pracujú. Okrem toho by bolo potrebné organizovať, zadať atď. osobitné preskúmania a kontroly, čo je v časovom rámci stresového testu takmer nemožné realizovať, predovšetkým, ak je na tieto činnosti pridelený malý rozpočet alebo nie je pridelený žiadny rozpočet.

Odporúčanie č. 1 – EBA potrebuje väčšiu kontrolu nad procesom stresových testov

Orgán EBA akceptuje toto odporúčanie. Je potrebné zdôrazniť, že jeho úspešné splnenie je podmienené tým, že: i) sa získajú ďalšie podstatné zdroje, ako to už uviedol a odporučil Dvor audítorov; ii) riadenie bude zodpovedať danému účelu, ako o tom rozhodla Komisia na základe odporúčania Dvora audítorov.

Je dôležité predchádzať tiež prekryvaniu s úlohami, ktoré už vykonávajú príslušné orgány.

Odporúčanie č. 2 – Doplniť súčasný prístup zdola nahor prvkami prístupu zhora nadol

Orgán EBA akceptuje toto odporúčanie. Je potrebné zdôrazniť, jeho úspešné splnenie je podmienené tým, že sa získajú ďalšie zdroje.

Aj v tomto prípade by bolo potrebné osobitne vyčleniť zdroje a rozpočet. Vytvorenie úplne nového modelu zhora nadol si vyžaduje osobitné odborné znalosti a prípadne pomoc konzultantov. Postupné zavedenie prvkov testu zhora nadol by však malo byť realizovateľné, ak sa orgán EBA a zapojení aktéri včas pripravia, pričom cieľom je, aby boli prvky zavedené do roku 2022.

110.

Rozhodnutia o vzorke nie sú svojvoľné, ale vychádzajú z kritérií uvedených v metodike a formálnej spätnej väzby od príslušných orgánov.

Orgán EBA by chcel poznamenať, že vzhľadom na to, že samotným účelom stresového testu je identifikovať potenciálne slabé banky, výber vzorky by mal byť neutrálny, t. j. mal by zahŕňať banky, ktoré sa na základe spätne orientovaných ukazovateľov rizík považujú za bezpečné, avšak veľmi citlivé voči nepriaznivému otrasu.

Odporúčanie č. 3 – Vybrať banky aj podľa rizika, nielen podľa veľkosti

Orgán EBA čiastočne akceptuje toto odporúčanie. Orgán EBA opätovne zváži zemepisné pokrytie. Orgán EBA má však iný názor ako Dvor audítorov na používanie kritérií na základe rizika, pokiaľ ide o doplnenie kritéria veľkosti pri vytváraní vzorky na stresový test v rámci celej EÚ.

111.

Orgán EBA upozorňuje, že v obidvoch prípadoch by sa konečný vplyv meral z hľadiska zhoršenia makroekonomických a finančných premenných.

Odporúčanie č. 4 – Zaviesť alternatívne stresové scenáre

Orgán EBA čiastočne akceptuje toto odporúčanie.

Pokiaľ ide o čiastkové odporúčanie č. 4 ods. 1, orgán EBA si vzhľadom na to, že riziká môžu byť z hľadiska pôvodu globálne, ponecháva diskrečnú právomoc (v spolupráci s ESRB) na výber najrelevantnejších rizík.

Pokiaľ ide o čiastkové odporúčanie č. 4 ods. 2, jeho uplatnenie by v spojitosti so stresovým testom zvýšilo záťaž príslušných orgánov, bánk a orgánu EBA. Bez ďalších zdrojov by použitie viacerých scenárov v stresovom teste v rámci celej EÚ nemuselo byť zvládnuteľné.

V súvislosti s čiastkovým odporúčaním č. 4 ods. 3, orgán EBA takisto poznamenáva, že jeho uplatnenie môže zlepšiť kritériá na posúdenie závažnosti scenára, nebolo by však možné kvantifikovať mieru závažnosti každého jednotlivého parametra, čo je výsledkom skôr celkového scenára.

Uplatnenie v stresovom teste v roku 2020 by popri prevládajúcich obavách v súvislosti so zdrojmi bolo náročné. Podľa zvyčajného časového harmonogramu stresového testu by výbor ESRB mal len veľmi málo mesiacov na prediskutovanie a implementáciu tejto významnej zmeny návrhu scenára, ako aj na prijatie súvisiaceho rozhodnutia.

Odporúčanie č. 5 – Štruktúra riadenia by mala zabezpečovať náležité zohľadňovanie záujmov EÚ

Orgánu EBA neprináleží vyjadrovať pripomienky k vlastnému riadeniu a uvíta akékoľvek posúdenie Komisie.

114.

Požiadavka v rámci 2. piliera, a tým ani celková kapitálová požiadavka nie sú zverejňované kvôli diskusii medzi príslušnými orgánmi o zverejňovaní požiadaviek v rámci 2. piliera.

Cieľom orgánu EBA je predložiť kompaktnú, faktickú a dostupnú správu, ktorá zhŕňa výsledky stresového testu. Správa dopĺňa sprístupnenie rozsiahlych údajov v rámci zverejnenia výsledkov stresového testu. Orgán EBA je pripravený zvážiť možné zlepšenia v záujme ďalšieho zvýšenia informačnej hodnoty správy.

Odporúčanie č. 6 – Zvýšiť informačnú hodnotu uverejnených údajov

Orgán EBA akceptuje čiastočné odporúčanie č. 6 ods. 1.

Orgán EBA čiastočne akceptuje čiastočné odporúčanie č. 6 ods. 2. Pripomína, že stresový test je v postupe SREP počiatočným bodom a že vychádza z predpokladu o statickej súvahe. Akékoľvek tvrdenia o odolnosti by mohli byť zavádzajúce, keďže posúdenie odolnosti majú na konci postupu SREP poskytnúť príslušné orgány. Orgán EBA zlepší informačný obsah súhrnnej správy.

Audítorský tím

V osobitných správach EDA sa predkladajú výsledky jeho auditov, ktoré sa týkajú politík a programov EÚ alebo tém riadenia súvisiacich s konkrétnymi rozpočtovými oblasťami. EDA vyberá a navrhuje tieto audítorské úlohy tak, aby mali maximálny dosah, pričom sa zohľadňujú riziká pre výkonnosť či zhodu, výška súvisiacich príjmov alebo výdavkov, budúci vývoj a politický a verejný záujem.

Tento audit výkonnosti vykonala audítorská komora IV Regulácia trhov a konkurencieschopné hospodárstvo, ktorej predsedá člen EDA Neven Mates. Audit viedol člen EDA Neven Mates, podporu mu poskytol vedúci kabinetu George Karakatsanis a atašé kabinetu Marko Mrkalj; hlavná manažérka Marion Colonerus, vedúci úlohy Mirko Gottmann a audítori Karolína Beneš, Giuseppe Diana, Shane Enright, Jörg Genner, Helmut Frank, Athanasios Koustoulidis, Violeta Radu a Julio Cesar Santin Santos.



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

Udalosť	Dátum
Prijatie memoranda o plánovaní auditu (MPA) / začiatok auditu	24.4.2018
Oficiálne zaslanie návrhu správy Komisii (prípadne inému kontrolovanému subjektu)	23.4.2019
Prijatie záverečnej správy po námietkovom konaní	4.6.2019
Prijatie oficiálnych odpovedí Komisie vo všetkých jazykoch	3.7.2019
Prijatie oficiálnych odpovedí EBA vo všetkých jazykoch	28.6.2019

PDF ISBN 978-92-847-2180-1 doi:10.2865/710751 QJ-AB-19-008-SK-N

HTML ISBN 978-92-847-2220-4 doi:10.2865/23563 QJ-AB-19-008-SK-Q

V tejto správe sa posudzuje vykonávanie stresových testov v rámci celej Únie na základe mandátu zvereneného Európskemu orgánu dohľadu (EBA). Makroekonomický stresový scenár bol o zhoršených hospodárskych podmienkach týkajúcich sa základného scenára, ale otrasy boli menej vážne, ako bolo pôvodne oznámené. Negatívne účinky otrasy boli sústredené v niekoľkých veľkých ekonomikách, z ktorých väčšine sa počas poslednej recesie darilo celkom dobre, a neboli sústredené v krajinách, ktoré sú krízou najviac postihnuté. Okrem toho tento scenár netestoval banky pred vážnymi finančnými otrasmi a niektoré relevantné systémové riziká neboli dostatočne zohľadnené. Vzhľadom na nedostatok zdrojov a súčasné mechanizmy riadenia EBA nebol schopný zabezpečiť „porovnateľnosť a spoľahlivosť metód, postupov a výsledkov“, ako sa predpokladá v nariadení. Namiesto toho sa musel spoliehať predovšetkým na vnútroštátne orgány dohľadu. Pozitívom je, že bol uverejnený veľký objem informácií.



EURÓPSKY
DVOR
AUDÍTOROV



Úrad pre publikácie

EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURSKO

Tel. +352 4398-1

Otázky: eca.europa.eu/sk/Pages/ContactForm.aspx
Webová stránka: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Európska únia, 2019.

Rozmnožovanie je povolené pod podmienkou uvedenia zdroja.

V prípade použitia či šírenia fotografií a iných materiálov, na ktoré sa nevzťahujú autorské práva Európskej únie, je potrebné žiadať povolenie priamo od držiteľov autorských práv.